



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

RAZONES DE ESTADO COMO ELEMENTO EXPLICATIVO  
DEL DETERIORO DEL MODELO POLICIAL FEDERAL EN  
MÉXICO DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRÍA EN POLÍTICA CRIMINAL  
PRESENTA  
ALEJANDRO RUEDA COLUNGA

TUTORA:  
DRA. PATRICIA LUCILA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO,  
ENERO DE 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.





**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Estudios Superiores Acatlán**

**Maestría en Política Criminal**

**Alumno:**

**Alejandro Rueda Colunga**

**Número de cuenta:**

**52001130-8**

**Tutora:**

**Dra. Patricia Lucila González Rodríguez**

**Tesis:**

**RAZONES DE ESTADO COMO ELEMENTO  
EXPLICATIVO DEL DETERIORO DEL  
MODELO POLICIAL FEDERAL EN MÉXICO  
DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA**

*“Por mi raza hablará el espíritu”*

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### **CAPÍTULO I EL POLICÍA COMO INSTRUMENTO EN UN SISTEMA DE PODER-DOMINACIÓN**

I.1 Etimología y acepción de policía .....	7
I.2 Civilidad y gobernanza, ejes torales para concretar la simbiosis sociedad-policía.....	10
I.3 Evolución del modelo policial federal en México .....	16
I.4 Un asomo provisional al policía federal en México.....	24
I.4.1 Condiciones laborales de los policías federales en México.....	30
I.4.2 Explotación laboral simulada a través del eufemismo “necesidades del servicio” .....	34
I.4.3 Policización en México .....	36
I.5 La militarización de la seguridad pública como solución al desbordamiento de la criminalidad en México .....	38
I.6 La voluntad política como fenómeno que impacta en la deshumanización de los policías....	41
I.7 Las clases hegemónicas se benefician del estado de alarma y el control que ejercen sobre las masas.....	44
I.8 La seguridad pública como sistema ideológico y su deficiente unidad sistémica .....	48
I.9 Simbiosis dominación-vigilancia como un sistema de exclusión .....	52

### **CAPÍTULO II EL SISTEMA DE CONTROL FORMAL QUE LEGITIMA LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL NULO FORTALECIMIENTO DEL MODELO POLICIAL FEDERAL EN MÉXICO**

II.1 La seguridad pública entendida como un derecho fundamental .....	57
II.2 La seguridad pública es una función del Estado.....	59
II.3 El régimen especial de sujeción que regula la relación del Estado y los policías de jurisdicción federal.....	63
II.4 Fuentes formales del derecho que han justificado la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública en México .....	69
II.5 La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2019, que autorizó a las Fuerzas Armadas participar en tareas de seguridad pública.....	75

II.6 Análisis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.....	83
II.7 Análisis de la Ley de la Guardia Nacional que autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública .....	86
II.8 Análisis de las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas en el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional.....	90
II.9 La Suprema Corte de Justicia de la Nación califica de constitucional la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública .....	95
II.10 Regulación legal del uso de la fuerza empleado por las instituciones de seguridad pública del Estado, así como por la Fuerza Armada permanente .....	99
II.11 Los niveles de contacto entre un funcionario encargado de hacer cumplir la ley y un particular .....	106

### **CAPÍTULO III**

#### **EL MODELO POLICIAL INACABADO DE LA POLICÍA FEDERAL EN MÉXICO. SUS INTENTOS DE INSTALACIÓN Y ADAPTACIÓN PARA ENFRENTAR LA CRIMINALIDAD**

III.1 Política criminal y su impacto en la construcción del modelo policial mexicano .....	117
III.2 El desprecio hacia los policías.....	124
III.3 La ineficacia de los modelos policiales federales en los últimos años .....	127
Tabla 1 .....	128
Gráfica 1 .....	128
Tabla 2 .....	129
Gráfica 2.....	129
III.4 Repercusiones de la corrupción política y administrativa vinculada a la delincuencia organizada que provocó el deterioro institucional de la Policía Federal .....	131
III.4.1 Evolución del narcotráfico en México; las razones de Estado vinculadas con la macrocorrupción .....	132
III.4.2 El deterioro institucional de la Policía Federal en México insertado en un contexto social y económico marcado por la demanda de drogas de los Estados Unidos .....	135
III.4.3 Las drogas y su regulación en México; el daño colateral al modelo policial federal.....	139

III.4.4 Los poderes fácticos y los órganos del gobierno unidos en un mismo grupo criminal .....	142
III.4.5 Casos paradigmáticos que permiten acreditar la alianza criminal entre los poderes fácticos y los órganos del gobierno .....	143
III.4.6 Inseguridad, violencia, corrupción e impunidad en el Estado mexicano.....	151
III.4.7 Deterioro de la policía federal en la última década; el ocaso policial .....	154
Tabla 3 .....	156
Tabla 4 .....	157
Gráfica 3 .....	160

**CAPÍTULO IV  
HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN HONORABLE MODELO POLICIAL FEDERAL  
TÉCNICO-CIENTÍFICO**

IV.1 Dignificación constitucional de los policías en México; la reforma de las normas discriminatorias .....	163
IV.2 Constitucionalización de un nuevo Modelo Policial Federal técnico-científico capacitado permanentemente .....	168
IV.3 Sindicalización del personal policial federal como mecanismo de reforzamiento de la conciencia profesional .....	173
IV.4 Modelo policial federal técnico-científico que trabaje coordinadamente con el Ministerio Público Federal.....	176
IV. 5 Mejora de las condiciones laborales de los policías que integran el nuevo modelo policial federal .....	180
IV. 6 Comisión Especial Ciudadana de Rendición de Cuentas dentro del Modelo Policial Federal .....	184
IV.7 Conmemoración nacional: “El día del policía honorable” .....	188
CONCLUSIONES GENERALES.....	191
PROPUESTAS.....	193
FUENTES DE CONSULTA.....	197

## INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se analiza como las razones del Estado mexicano han influido en la ineficacia del modelo policial federal en México. Así, a través de su contenido, se da tratamiento a diversos tópicos relacionados con la selección, capacitación y condicionamiento de los agentes federales, quienes son instruidos para convertirse en el brazo fuerte del Estado, y posteriormente, mediante acuerdos no escritos, son recompensados con cierto grado de autonomía para poder ejercer discrecionalmente el poder que les fue conferido.

Por tanto, el problema de investigación se centra en establecer como los policías federales son instrumentalizados a efecto de poner en marcha un proceso selectivo de criminales, quienes fungirán como los chivos expiatorios del sistema para legitimar la aplicación del uso de la fuerza sobre la sociedad. Bajo este esquema, el aparato de gobierno actúa de forma indiferente ante las necesidades operativas de los agentes federales, aunado a la precariedad de sus prestaciones sociales y la supresión de sus derechos humanos.

En ese contexto, una vez identificado el problema de investigación, se establece como hipótesis que el Estado mexicano, justificado en diversas razones, deshumaniza a los policías de jurisdicción federal; por consiguiente, se produce una división entre agentes federales y la comunidad y surge un perene conflicto, lo que genera las condiciones óptimas para un terreno fértil en el que se implementa la emergencia, el control y la corrupción; de esta forma se criminaliza y se persigue selectivamente a los estamentos menos favorecidos, así como a los opositores del régimen gubernamental; se genera una red de macrocriminalidad que captura al Estado mexicano.

Por tanto, sirvan las anteriores precisiones para destacar que en el presente trabajo de investigación se establece como estrategia la definición de un objetivo general, el cual consiste en examinar si las razones de Estado han influido en la ineficacia del modelo policial federal en México durante la última década.

Asimismo, para cumplir el objetivo general en comento, se emprenden diversas acciones secundarias a partir de la estructuración de cuatro objetivos particulares, los cuales se desarrollan para abordar temas más específicos que permitan comprobar la hipótesis sugerida; es decir, en el primer capítulo se analiza el marco teórico, el cual abarca los principales conceptos relacionados



con el objeto de estudio y el problema planteado en la investigación, para así construir la base argumentativa de esta tesis.

Posteriormente, se revisa el marco legal, nacional e internacional, que regula la función, derechos y obligaciones de los cuerpos policiacos de jurisdicción federal; además, se revisa el entramado legal que ampara la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública.

Diverso objetivo particular se aborda en el capítulo tercero de esta investigación, en el que se explica de forma detallada cómo las razones de Estado han influido en el deterioro del modelo policial federal en México durante la última década.

Finalmente, en el capítulo cuarto se desarrolla una estrategia constituida por diversas acciones meditadas profundamente para ofrecer posibles soluciones a la problemática social materia de estudio, todo ello desde la perspectiva de la política criminal.

# CAPÍTULO I

## EL POLICÍA COMO INSTRUMENTO EN UN SISTEMA DE PODER-DOMINACIÓN

### I.1 Etimología y acepción de policía

Durante el desarrollo de esta tesis se abordarán diversos tópicos los cuales están íntimamente relacionados con la función que desempeñan los policías en el Estado mexicano. En ese contexto, será “el modelo policial federal en México” el objeto de estudio de esta investigación.

En ese contexto, es menester establecer con precisión la etimología y definición de la palabra policía. Para lograr tal cometido se traen a colación las acepciones establecidas por la Real Academia Española.

Así, policía proviene del latín *politia*, y que esta puede ser entendida como:

1. Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas; 2. Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno; 3. Limpieza, aseo; 4. Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres; y, 5. Cada uno de los miembros encargados de velar por el mantenimiento del orden público.<sup>1</sup>

Por su parte, María Moliner establece que la palabra policía proviene del grecolatino *polis*, que significa ciudad.<sup>2</sup>

Guido Gómez de Silva define a la policía como el cuerpo creado para mantener el orden público. Menciona que la palabra de mérito proviene del latín tardío *politia*, que significa administración gubernativa. Del latín *politia*, entendido como gobierno, Estado. Del griego *politeía*, gobierno, Estado, ciudadanía.<sup>3</sup>

Asimismo, David Ortega Cavero mencionan que el sustantivo policía está vinculado con las palabras cortesía, finura, urbanidad, educación, buena crianza, buenos modos, limpieza y pulcritud.<sup>4</sup>

De las anteriores definiciones es dable afirmar que la palabra policía se encuentra intrínsecamente vinculada con la prevención de los delitos y la

---

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., España, Espasa, 2001, t.VIII, p. 1217.

<sup>2</sup> Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, España, Gredos, 1984, p. 792.

<sup>3</sup> Gómez de Silva, Guido, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 551.

<sup>4</sup> Ortega Cavero, David, *Thesaurus. Gran Sopena de Sinónimos y asociación de ideas*, Barcelona, Sopena, 1985, t.II, p. 1113.

seguridad de los gobernados; además, el sujeto al cual se le confiere esta función pública, debe actuar con apego a la ley, ello en miras de mantener la paz y el buen gobierno. Asimismo, en una etapa histórica anterior, la palabra policía se relacionaba con adjetivos los cuales denotaban un reconocido esmero en el porte del uniforme y las insignias que distinguían a los agentes del orden; policía era trasunto de conducta ejemplar.

Ahora bien, una vez que se ha establecido el concepto de policía, visto desde diferentes ópticas, lo conducente es esbozar un panorama general respecto de los fines para los cuales, en un principio, fue creada esta institución pública por parte del ente de gobierno, así como su evolución a través del tiempo y del espacio y la adecuación de sus funciones a las necesidades del sistema.

En la antigua Grecia, la policía comprendía los servicios y necesidades de la ciudad; atendía las necesidades de la colectividad como un todo único; un beneficio colectivo, por lo cual no se daba la protección del ser humano aislado. En la antigua Roma el orden establecido no se imponía en beneficio de un particular, sino de todo lo que representaba la existencia del imperio Romano. En el derecho Azteca, el trabajo de los policías era desempeñado por los tecuiles –policías de calle–, estos facilitaban la seguridad y el pacífico desarrollo de los grupos sociales; los topilli se abocaban a las detenciones y ponían a disposición de la autoridad a los detenidos.<sup>5</sup>

Posteriormente, en la cultura occidental del siglo XVI al siglo XVIII, el policía, como servidor público, era identificado como un individuo que ponía en práctica los valores, respetuoso, educado, de buenas costumbres y urbanidad; un ser pulcro que fungía como intermediario entre el gobierno y los habitantes de una ciudad para garantizar la tranquilidad y la salubridad pública a través de justas prácticas sociales. Asimismo, se entendía como una forma de gobierno; paz y orden. Además, como empleado del ayuntamiento, realizaba diversas actividades y oficios los cuales estaban desvinculados con la materia de seguridad.

Con posterioridad adquirió nuevos matices, en el siglo XIX surge una nueva interpretación del referido concepto, el cual sufre un cambio radical en su sentido teleológico; a partir de entonces se percibe al policía como el

---

<sup>5</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 19a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 267 y 268.

servidor público que vigila, que reprime; aquel que ejerce control sobre otros para mantener el orden dentro del Estado.

En ese tenor, cabe aseverar que en la actualidad cuando se menciona la palabra “policía”, esta se vincula, de forma generalizada, con temas de delincuencia, inseguridad, crimen, fuerza del Estado, corrupción, control, represión. Sin embargo, como ya ha sido mencionado en líneas anteriores, el multicitado objeto de estudio no siempre tuvo esa connotación, esto obedece a diferentes factores sociales evolutivos y a la imperiosa necesidad del Estado por controlar a los gobernados.

En esta línea de pensamiento, Omar Guerrero explica que la policía, entre el siglo XVI y XIX, fue estudiada como una ciencia la cual podría ser concebida como: “[...] los procesos, técnicas, tecnologías y conocimientos encaminados a nutrir, fortalecer y acrecentar las fuerzas materiales, intelectuales y morales del Estado, por la vía de la nutrición, fortalecimiento y expansión de la sociedad”.<sup>6</sup> Sin duda, una visión deontológica de lo que se espera de la policía.

Afirmó que dicha ciencia no se encontraba en pugna con el concepto de política, sino por el contrario, estos eran conceptos que se encontraban amalgamados. “En tanto que la política crea las condiciones de seguridad apropiadas para la activación de la policía, esta produce las condiciones materiales, morales e intelectuales que posibilitan la acción de la política. No se pueden concebir sino juntas, unidas al propósito común de velar por la existencia del Estado absolutista”.<sup>7</sup> En un Estado absolutista la policía es brazo represor y confidente del poder.

De tal guisa, se puede inferir que la policía no desempeña funciones independientes, sino que esta se encuentra subordinada jerárquicamente a la administración pública, quien es la que impone a los gobernados, por medio de las leyes que traen aparejados elementos coercitivos, las restricciones necesarias para hacer cumplir sus mandatos de seguridad y de orden público.<sup>8</sup> Bajo esa tesitura, se colige que los policías son funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Por tanto, “la policía actúa por medio de órdenes y prohibiciones que afectan a la libertad y a la propiedad del súbdito, razón por la

---

<sup>6</sup> Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986, p. 78.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, *Policía y Estado democrático de Derecho*, México, Porrúa, 2004, p.16.

que necesita, en virtud de los principios del Estado de Derecho, de fundamento legal”.<sup>9</sup> Es aquí donde se sientan las bases del desprestigio institucional; los agentes policiacos no son sujetos incondicionales a los ciudadanos, son adoctrinados para ser leales al sistema y a la norma jurídica.

Juan Bustos Ramírez advierte que “[...] cuanto mayor es la distancia entre la organización política y la sociedad civil, con mayor fuerza aparece el rol policial como antagónico al ciudadano. Es entonces cuando para la propia corporación y función policial, el rol profesional aparece confuso e incomprendido”.<sup>10</sup> Esta es la forma en que el Estado apartado de las necesidades de su pueblo, instrumentaliza a los cuerpos policiacos para poder consolidar el control de los ciudadanos; sin embargo, más adelante se pondrá de manifiesto que es el Estado, quien por diversas razones, fomenta esta separación con las subclases sociales, ello con el fiel propósito de legitimar la implementación de un severo sistema de control sobre el grueso de la población, el cual beneficia a la cúpula del poder; se crea un estado de alarma permanente que sirve a los intereses particulares de unos pocos.

Como puede apreciarse, el Estado tiene razones muy poderosas, más allá del bien común, que le exigen tener el control de sus gobernados. Con el devenir de los años, estas prácticas han generado un sentimiento de animadversión hacia los policías, siendo estos los que personifican y representan, en el mundo factico, a la ficción jurídica del gobierno; son ellos los deshumanizados, los que pierden su identidad y soportan en exceso el descrédito de un sistema de vigilancia y control. La urbanidad, las buenas costumbres y los valores ya no son reconocidos en los elementos policiacos.

## **I.2 Civilidad y gobernanza, ejes torales para concretar la simbiosis sociedad-policía**

En México, la falta de respeto hacia las instituciones del Estado y las prácticas sociales conflictivas, violentas y delictivas conforman el caldo de cultivo en el cual germina uno de los mayores males que aqueja a nuestra sociedad, la corrupción;<sup>11</sup> “el ambiente social contribuye a acentuar la inmoralidad; la fama

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.18.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses de los particulares a cambio de

pública, respecto a la policía, impulsa a los particulares al soborno y al cohecho; por ende, el respeto que debiera tener, es a todas luces relativo”.<sup>12</sup> La nación atraviesa por tiempos en los que el encono social —producto de la marginación, la pobreza y la desigualdad entre clases sociales— arruina las esperanzas de adquirir una patria en la que impere la paz y el orden públicos.

Así, es consabido que en México la corrupción y la impunidad se encuentran fuertemente vinculadas. El Estado promueve dichas prácticas desde el interior de sus estructuras y, consecuentemente, se ven reflejadas en las funciones que ejercen los servidores públicos. Entonces, en este país los altos índices de impunidad se traducen para muchos como una invitación al crimen. Con tales precedentes, la sociedad ha encontrado suficientes argumentos para desconfiar y denostar al aparato policial federal.

Lamentablemente, este escenario pesimista es impulsado por el actuar tanto de los servidores públicos como de los gobernados, quienes con su indiferencia, falta de moral y compromiso social, día con día van erosionando el aparato estatal y la vida en comunidad.

Revertir los efectos nocivos de esta corriente de perdición es un trabajo en conjunto —Estado y ciudadanos—. De tal manera, se impone la necesidad de trazar un derrotero hacia la conciliación entre ambas partes. No debe haber cabida a la animadversión, misma que, en muchos casos, es promovida por los sórdidos intereses de los diversos entes políticos que subsisten en nuestro sistema democrático.

Sin duda, una de las primeras tareas en las que el Estado mexicano debería focalizar sus esfuerzos, de manera prioritaria, es el desarrollo humano sostenible, el cual, entre otras dimensiones, se conforma por la seguridad de las personas.<sup>13</sup>

Evidentemente, este es uno de los más grandes retos que afronta nuestro país, empero, es menester la cooperación de diversos sectores para así poder construir un andamiaje sólido de gobernanza, término que sustituyó a la inanimada expresión de gobernabilidad. “La seguridad, vista desde el

---

una recompensa. Tomado de: González Llaca, Edmundo, *Corrupción patológica colectiva*, México, INAP, 2006, p. 50.

<sup>12</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, p. 278.

<sup>13</sup> Blunt, Peter y Rondinelli, Dennis, “Reconceptualising Governance”, *Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, Department of Public Affairs, 1997, consultado: el 24 de abril de 2018, disponible en: <http://bit.ly/2HITwEg>

enfoque de la gobernabilidad, cumplió un ciclo que en buena medida funcionó, esto se basó en un esquema de operación relativamente sencillo, puesto que solo involucraba la relación ciudadano-Estado, haciendo hincapié en que el rol del ciudadano era pasivo y el del Estado activo”.<sup>14</sup> Un enfoque, hoy día, agotado.

En ese contexto, “la gobernanza es un concepto en permanente construcción, cuyo origen se puede ubicar en los años noventa y que se caracteriza por la participación de distintos actores (públicos y privados) en los procesos de toma de decisiones, ejecución y evaluación de asuntos de interés público”.<sup>15</sup> Es un concepto aún más amplio e integral.

De tal forma, el gobierno debe cumplir, de manera urgente, con todos sus compromisos, pero en específico con aquellos relacionados con la seguridad de los ciudadanos, pues sin ella no se puede gozar libremente del resto de los derechos fundamentales inherentes al ser humano.

Por otra parte, es primordial que la sociedad sea partícipe de un verdadero cambio estructural y mental, que tome como piedra angular el pleno respeto por la ley y las instituciones; los individuos deben esforzarse por la adquisición y aplicación de los valores, identificar sus propios límites; aceptar y reflexionar respecto del deber ser, participar inteligente y permanentemente en la toma de decisiones. Los gobernados deben transitar hacia la cultura de la civilidad, esmerarse por ser ciudadanos ejemplares. Solamente de esta manera se podrá cerrar el umbral de incivildad por el que transita nuestro país, y en un futuro, avanzar a la senda del progreso.

En esta línea, se asevera que “la seguridad humana está íntimamente relacionada con el desarrollo humano, ambos temas tratan de la liberación del miedo y la liberación de la necesidad, tomando al ser humano como centro para ampliar la gama de elección de la gente en procurar su felicidad en un ambiente seguro, para lo cual se requiere conjugar la responsabilidad de personas, sociedad y gobiernos”.<sup>16</sup> En efecto, dentro de un Estado Democrático

---

<sup>14</sup> Gómez Zamudio, Carlos Guillermo, *La Guardia Nacional y su relación con la seguridad pública*, México, Flores, 2019, p. 28.

<sup>15</sup> Requena, Carlos, *Gobernanza. Reto en la relación Estado-Sociedad*, México, LID, 2014, p. 63.

<sup>16</sup> Gómez del Campo, Bernardo, *Seguridad humana. Tema obligado*, Panamá, SeguridadyDefensa.com, 2016, p.12.

de Derecho, la participación de los gobernados es vital para la elaboración y evaluación de las políticas públicas en su vertiente de seguridad.

En México existen algunos mecanismos a través de los cuales ciertos actores sociales se incardinan a las labores de seguridad. “Esta participación de la sociedad civil da lugar a un concepto contemporáneo de seguridad conocido como seguridad humana o seguridad ciudadana”.<sup>17</sup> El concepto de seguridad ciudadana es “[...] el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde la perspectiva de los derechos humanos [...]. La seguridad ciudadana deriva de un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas”.<sup>18</sup> Es decir, la seguridad ciudadana busca encausar las políticas de seguridad pública y su construcción con la debida participación de los ciudadanos a los cuales van dirigidas.

La sociedad es el contrapeso de todo sistema de gobierno, y por ende, es fundamental su participación en el diagnóstico, desarrollo, implementación y evaluación permanente de las políticas públicas en materia de seguridad; es vital que los grupos sociales articulen sus intereses, ejerzan sus derechos y obligaciones y resuelvan sus diferencias, exclusivamente, a través de los mecanismos legales que están a su alcance.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha establecido que la debida protección y garantía de los derechos humanos ha impulsado la creación de nuevos conceptos, como lo es el de seguridad ciudadana, entendido este como un “enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas, puesto que los conceptos seguridad pública y seguridad nacional se asocian más a la seguridad del Estado”.<sup>19</sup> Este concepto de seguridad ciudadana tiene un rango de aplicación más amplio, en virtud de que bajo este modelo las instituciones policiacas ya no solamente actúan como el brazo fuerte del estado que es utilizado para hacer cumplir las

---

<sup>17</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro, *Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior*, México, Ubijus, 2018, p. 119.

<sup>18</sup> Matinéz Nava, Susana y Rodríguez Luna, Ricardo, “De la seguridad pública a la seguridad humana, evolución conceptual y repercusiones en la política pública”, en Rendón Huerta Barrera, Teresita y Kala, Julio César (coords.), *Seguridad y políticas públicas*, México, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, 2016, p. 86.

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, Organización de los Estados Americanos, 31 de diciembre de 2009, párrafos 100-105, consultado: el 8 de noviembre de 2019, disponible en: <http://bit.ly/2jiiDPL>



determinaciones, ahora se amplía el espectro de onda; los policías deben de contribuir a facilitar la vida de la comunidad a la que sirven.

Por su parte, el gobierno, a través de sus instituciones, debe de comprometerse a respetar los derechos humanos, tanto de sus policías como de los ciudadanos, y administrar de forma proba el poder que le fue conferido por el pueblo mexicano. Debe apartarse de los intereses variopintos de las clases hegemónicas; el poder no debe de ejercerse para el beneficio de las cúpulas, el poder debe ser instrumentado con el recto propósito de lograr satisfacer las encomiables aspiraciones de felicidad, libertad, seguridad, paz y orden que tienen los gobernados.

Los referidos asertos confirman que los fenómenos de corrupción y falta de civilidad son practicados por dos actores principales: gobierno y gobernados. En tales circunstancias, se debe difundir y aplicar una eficiente doctrina de civilidad y ética que penetre la conciencia del pueblo mexicano y de las instituciones policiacas. Es patente la necesidad de difundir un sistema de valores que permitan consolidar la simbiosis sociedad-policía.

Mediante esta estrategia se podría alcanzar el equilibrio y respeto mutuo de estos dos grupos que históricamente han sostenido una relación de tensión; pues no debe perderse de vista que en la sociedad mexicana existe una gran cantidad de ciudadanos que no tienen respeto por la ley y por las instituciones que emanan del Estado, los cuales entran en conflicto con los policías, quienes, por otra parte, tienen la encomienda de hacer cumplir los ordenamientos jurídicos.

Esta pugna entre desobediencia y poder es aprovechada por ambos bandos, lo cual desemboca en una corriente de corrupción; así, de forma ilícita, se remedian provisionalmente los problemas de falta de civilidad. Si el ciudadano no respeta la norma, es proclive a insinuar algún acto de corrupción; si el policía se aprovecha de su condición como servidor público, verá en la inobservancia de la ley una oportunidad para hacerse de recursos ilícitos. En suma, ambas partes tienen un fuerte compromiso por asumir. Los policías deben arraigar a su identidad, de forma creíble y permanentemente, principios y valores como urbanidad, civilidad, profesionalismo y honradez; deben desempeñar su labor fortalecidos por motivaciones personales.

Los ciudadanos deben asumir sus derechos y obligaciones con responsabilidad; deben observar la ley y respetar a los policías. “En materia de seguridad, vamos tarde y no podemos ir hacia atrás. La ruta solo puede ser civil, solo puede sustentarse en el rescate de nuestras instituciones, y solo valdrá la pena construyendo puentes de confianza entre autoridades y ciudadanía”.<sup>20</sup> Es imperativo contener los conflictos entre ciudadanos desde su escala más básica. El correcto manejo de las disputas provocadas por la escasez de civilidad en los diversos entornos sociales, coadyuvaría a evitar que estas conductas escalen a temas de mayor violencia que implican la comisión de algún delito.

Ello revela la necesidad de impulsar en la sociedad mexicana un modelo de educación civil para que los gobernados practiquen, de forma normalizada, los valores, así como el genuino respeto por la otredad. “El hombre moral, identifica sus propios límites consigo mismo y con los demás, acepta y racionaliza el deber ser y participa de los espacios que le son permitidos. Un hombre moral es un ser civilizado en su tiempo y por tanto un buen ciudadano”.<sup>21</sup> Es patente que debe privilegiarse la solución de los conflictos entre los ciudadanos por medio de un sistema integral de políticas públicas, mas no pretender enmendarlos a través del derecho penal, como suele suceder en México.

En la historia del sistema penal y su herramienta de control hay numerosos capítulos que dan cuenta de la tentación —frecuentemente llevada al extremo— de utilizar en demasía los medios punitivos para encauzar la vida social. [...]. El modelo democrático rechaza con fuerza semejante planteamiento: el orden penal debiera ser mínimo, llegar al final, cuando se han agotado los otros medios de control, con raíz liberal y democrática. [...]. Merece el más enérgico rechazo la tendencia a resolver a través de la “justicia” penal lo que es preciso atender por medio de la justicia social.<sup>22</sup>

En ese contexto, se deben implementar, de forma racional, diversas estrategias, fuera del campo del derecho penal, que permitan cultivar en los diversos estratos sociales una cultura de la legalidad; un auténtico respeto por la ley será el punto de inflexión para proyectar a nuestra sociedad hacia un verdadero Estado de Derecho. Se deben “reforzar valores sociales y enseñar

---

<sup>20</sup> Morera, María Elena, “Seguridad pública: una tarea de ciudadanos + policías”, *Revista Trabajo Social UNAM*, México, p. 45, consultado: el 2 de enero de 2020, en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/70313/62104>

<sup>21</sup> Alvarez León, José Antonio, “Criminalidad de cuello azul, civilidad, ciudadanía y prevención. Reflexiones en torno a México”, *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*, México, nueva época, núm. 5, julio–diciembre de 2016, p. 49.

<sup>22</sup> García Ramírez, Sergio, *El procedimiento penal, constitución y código nacional*, México, Porrúa, 2018, p. 66.

valores cívicos, son los ejes sistémicos funcionales probados en las sociedades modernas, estos ejes controlan la gestación de los conflictos y de la violencia e inciden en el comportamiento moral del hombre civilizado”.<sup>23</sup> Sin duda se está ante un reto de ingente magnitud; por mucho, más complejo que la aplicación automatizada del derecho penal, con el que se pretende controlar la criminalidad en el territorio mexicano.

Tales acciones deben focalizar sus esfuerzos en sectores específicos para así evitar que germinen conductas anómicas. Se deben de atender las condiciones de pobreza en que viven gran parte de las familias en México; apoyar a los jóvenes brindándoles un pleno acceso a una educación que les permita un desarrollo humano y profesional; promover el deporte, el arte y la cultura; recuperar espacios públicos; eliminar las prácticas de corrupción; fomentar el espíritu de pertenencia en los integrantes de las corporaciones policiacas de corte civil. Todas estas acciones, en su conjunto, darían mejores resultados que los operativos reactivos contra la criminalidad y la militarización de la seguridad pública, y reforzarían los vínculos que unen al gobierno, policías y sociedad.

### **I.3 Evolución del modelo policial federal en México**

La seguridad pública —entendida como una función estatal— es reconocida como un derecho humano, el cual, en virtud del principio de interdependencia, se encuentra íntimamente ligado a una amplia gama de derechos fundamentales. De tal guisa, es un deber del Estado privilegiar la seguridad de las personas, así como la de las instituciones en las que se funda, pues ello es indispensable para el desarrollo de toda comunidad.

En la práctica, la seguridad pública demuestra su naturaleza dinámica y mutable, pues los factores sociales, tecnológicos, geopolíticos, históricos, culturales, económicos, entre otros, ponen a prueba la capacidad de cada Estado para mantener el equilibrio en las interacciones sociales.

La palabra seguridad advierte la calidad de seguro, y esta a su vez proviene del latín *securus*, que significa libre y exento de riesgo.<sup>24</sup> En la

---

<sup>23</sup> Álvarez León, José Antonio, *op. cit.*, p. 31.

<sup>24</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, consultado el 3 de noviembre de 2019, en: <https://dle.rae.es/seguro?m=form>

realidad, aunque se tomen todas las previsiones posibles, una seguridad absoluta no existe; lo que existe son las acciones y los mecanismos encaminados a la reducción de los riesgos.

Consecuentemente, las políticas de seguridad pública deben enfocarse a consolidar un ambiente propicio para el desarrollo pleno de todas las actividades que se practican en la sociedad, bajo esquemas de bajo riesgo. Esta reducción debe ser de tal envergadura que permita el amplio ejercicio de los derechos y libertades de los individuos.

En relación a lo señalado, Tomas Hobbes postuló que el hombre vive en un estado de lucha, en el que el hombre es el lobo del hombre —*homo homini lupus*—. Por ello, “en toda sociedad es necesaria una autoridad que gobierne, para constituirla, el pueblo cede la potestad en favor de una persona o corporación. Cuando el pueblo cede la potestad, esta pasa de manera absoluta, ilimitada, al gobernante”.<sup>25</sup> El ejercicio de dicho poder se garantiza con la fuerza policial; así se pretende mantener el orden, la seguridad y la paz.

En esta línea de pensamiento, al hacer una reflexión respecto del desempeño del Estado mexicano, se puede afirmar que, durante los últimos periodos presidenciales, se ha simulado cumplir con dichos propósitos constitucionales al dar vida jurídica a diversos modelos policiales de jurisdicción federal.

Previo a continuar con el desarrollo del tema en comento, es menester señalar que el Estado, según la teoría del pacto social o contractualista, es: “[...] el acuerdo de voluntades, un contrato social en que los hombres conviene en ceder facultades al Estado que les procurará orden y armonía en la vida en sociedad. El Estado como materialización del pacto social surge para proteger a los individuos de otros”.<sup>26</sup> Por su parte Jellinek lo define como “la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”,<sup>27</sup> mientras que Kant lo concibe como “la reunión de hombres bajo leyes jurídicas”.<sup>28</sup> Desde la visión de Hans Kelsen se afirma que “todo Estado es un Estado de derecho, ya que este ente no es otra cosa que la personificación del orden jurídico, y es

---

<sup>25</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado. Teoría política*, 3a. ed., México, Porrúa, 1962, p.61.

<sup>26</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 35.

<sup>27</sup> Arnaiz Amigo, Aurora, *El estado y sus fundamentos institucionales*, México, Trillas, 1995, p. 38.

<sup>28</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del estado*, México, Porrúa, 2008, p. 197.

precisamente en la concepción kelseniana de Estado en donde ambos conceptos, Estado y derecho, aparecen formando parte de una sola unidad denominada Estado”.<sup>29</sup> Así, el Estado de Derecho debe estar constituido para la protección y regulación de las conductas de sus gobernados, en plena observancia de la norma, para limitar y racionalizar su poder.

Y aún más allá, debe privilegiar la armonía entre el ejercicio del poder que le ha sido conferido, las normas y los derechos fundamentales de los individuos. De ello se sigue que, para cumplir con el referido compromiso social, el Estado debe poner en práctica mecanismos de prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en congruencia con el respeto irrestricto de los derechos fundamentales; todo ello para la salvaguarda de la paz y el orden públicos.

De ser necesario, este órgano supremo, dotado de poder soberano, puede instrumentar la fuerza pública e imponer diversas restricciones temporales a los derechos fundamentales a efecto de cumplir con sus atribuciones.

Por tanto, el monopolio de la seguridad pública es una prerrogativa constitucional, que faculta al Estado para ejercer el *ius puniendi* —derecho a castigar— en contra de aquellos que sean infieles a la ley. Este poder abstracto se ejecuta, de forma coercitiva, por virtud de la ley y a través de las instituciones de seguridad pública, quienes tienen el deber imperativo de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos públicos subjetivos.

Un verdadero Estado Democrático de Derecho es considerado una institución “que tiene que ver con la aplicación estricta de la legalidad, la creación de un sistema de división de poderes, que cuenta con pesos y contrapesos, con una serie de garantías, legalidad, transparencia en la creación normativa, [...]”.<sup>30</sup> De esta manera se frenan las pulsiones autoritarias que ponen en peligro a la humanidad.

Ahora bien, en México la Ley Fundamental preceptúa que el actuar de las instituciones policiacas debe apegarse a los principios de legalidad,

---

<sup>29</sup> Salinas Sosa, Juan Carlos, *Política de seguridad pública 1994-2014*, México, Porrúa, 2019, pp. 8-9.

<sup>30</sup> Becerra Ramírez, Manuel, et al., “*El Estado latinoamericano: entre las crisis y las reformas*”, en Becerra Ramírez, Manuel y Schteingart, Martha, (coords.), *Las perspectivas del Estado en la obra de Marcos Kaplan*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 13.

objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Además, las instituciones policiales forzosamente deben ser de corte civil, disciplinado y profesional, esto en atención a las funciones que desempeñan; es decir, los cuerpos policiacos, entre otras actividades, tienen como razón de ser el prevenir, controlar, combatir y erradicar la delincuencia con estrategias de disuasión o intervención que involucren la inteligencia y el uso gradual y racional de la fuerza para preservar el orden público y la paz social.

Sin embargo, es consabido que los diversos modelos policiales de jurisdicción federal que han operado y operan dentro del territorio nacional, han sido conformados tanto por agentes civiles como castrenses, dando origen a modelos híbridos con los que se pretenden revertir los efectos nocivos que han provocado las conductas de los grupos delincuenciales organizados y los fenómenos delictivos transnacionales.

Lo que deja al descubierto la notoria incapacidad de los cuerpos policiales de genética puramente civil para erradicar a los grupos anómicos; las fuerzas armadas han tenido que venir a realizar el trabajo que, originalmente, correspondía a los policías. No obstante, dicho escenario no es producto de la causalidad o de la comisión de errores aislados en el ejercicio de la administración pública, sino por el contrario, es el resultado del desconocimiento absoluto y la indiferencia que los gobernantes y actores políticos han mostrado frente a los postulados que brinda la política criminal, sin perder de vista los intereses particulares que persiguen los grupos de poder, los cuales se albergan en la cúpula de un sistema verticalizado.

Este particular fenómeno tiene que ser analizado con detenimiento. Al respecto cabe preguntarse: ¿en qué momento el Estado mexicano permitió que la delincuencia organizada doblegara a las instituciones policiales? La historia de nuestro país da cuenta de diferentes episodios en los cuales algunos gobiernos, en colusión con los criminales, realizaron diversos pactos para poner en marcha grandes empresas del crimen y la droga y así conseguir ingentes beneficios políticos y económicos.<sup>31</sup> Posteriormente, se fragmentaron

---

<sup>31</sup> Arturo Ángel, "Una relación de 17 años con el narco, testimonios y sobornos: las claves del caso contra García Luna", *Animal Político*, México, diciembre de 2019, consultado el 20 de diciembre de 2019, en: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/narco-testomonios-sobornos-claves-garcia-luna/>

las alianzas preestablecidas debido a la ambición y la traición entre los propios sujetos activos.

En ese marco contextual se vieron comprometidos los intereses de la nación, tales como la soberanía, el orden, la paz, la integridad de sus habitantes, la forma de gobierno republicano y democrático y el pacto federal, por lo que se tuvo que poner en marcha una estrategia de emergencia, solamente así se podría recobrar el *statu quo*; fue entonces que el Estado decidió disponer de su arsenal militar para tratar de controlar los fenómenos delictivos de alto impacto que hoy día siguen aquejando a la sociedad.

Es el caso que las políticas públicas desarrolladas en materia de seguridad pública —particularmente las relacionadas con el modelo policial federal— se han renovado sexenalmente, según los intereses de los grupos de poder en turno, verbigracia:

- **En el sexenio del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000)**, con la reforma al texto magno de 1994 (artículos 21 y 73 constitucionales) se pretendió dar el primer paso para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública; se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública. A partir de ese momento se acuñó como un tema de competencia constitucional la regulación del Sistema Nacional de Seguridad Pública —órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros, los cuales son transferidos, en conceptos de aportaciones, a las entidades estatales y municipales—. De tal manera, se estableció la coordinación de los tres órdenes de gobierno. En 1995 se adoptó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>32</sup> Asimismo; fue en este periodo presidencial cuando fue creada la Policía Federal Preventiva (año 1999), con la que se pretendió transitar de un modelo policial federal reactivo a uno preventivo.
- **En el sexenio del expresidente Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)**, se fundó la Secretaría de Seguridad Pública Federal; se desincorporó dicha función de la Secretaría de Gobernación. Derivado de los ataques

---

<sup>32</sup> Salinas Sosa, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 56–58.

a las torres gemelas (año 2001), se implementó un sistema de defensa en el que Estados Unidos solicitó la colaboración de Canadá y México, por lo que nuestro país firmó en marzo de 2002, los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes.<sup>33</sup>

En 2005 el gobierno federal firmó la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN); “su esencia se volvió clave para seguir la inercia de consolidación del poder económico de los Estados Unidos de América bajos los criterios del proceso regional de contención a los embates de globalización y con ello culminar la transformación del sistema de control penal local (México) y su adaptación geopolítica a la zona de influencia del continente”.<sup>34</sup> Lo que bien se pudo traducir en una intervención, por parte de los países vecinos del norte, en la forma en que se gobernaba México.

- **En el sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012)**, en el 2007, se publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación por el que se creó el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal.<sup>35</sup> En el año 2009 se abrogó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en su lugar se publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La policía federal y las fuerzas armadas trabajaron en coordinación, de manera formal, para combatir a los grupos de la delincuencia organizada (guerra contra el narcotráfico).

En 2008 se firmó la Iniciativa Mérida, para la cual el congreso estadounidense aprobó inicialmente un presupuesto de 2 mil 300 millones de dólares; esta iniciativa se proponía, explícitamente, “evitar el tráfico de drogas provenientes de México hacia Estados Unidos y de armas, de Estados Unidos hacia México, así como la circulación de personas involucradas en estas actividades y de recursos financieros ligados a

---

<sup>33</sup> Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *La intervención del ejército en la seguridad pública interior*, México, Fontamara, 2015, p. 34.

<sup>34</sup> Alvarez León, José Antonio, “Política Criminal y Temática Penal del Gobierno Operador, 2006-2009: Un Breve Recuento”, *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*, México, vol. 7, núm. 12, enero – junio de 2011, p. 2.

<sup>35</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 191.



ellas”.<sup>36</sup> Además, este acuerdo binacional pretendía “fortalecer la seguridad y justicia en nuestro país, a partir de optimizar las capacidades de instituciones policiales, mejorar procesos judiciales, generar confianza pública en el sector de justicia, mejorar la seguridad fronteriza, promover un mayor respeto por los derechos humanos y prevenir el crimen y la violencia.”<sup>37</sup> Los recursos de este plan se han entregado de forma paulatina, año con año, al gobierno mexicano desde el 2009.

Asimismo, se implementaron nuevas políticas de Estado: en materia de seguridad pública y justicia penal (año 2008); en materia de derechos humanos (año 2011).

Durante este periodo presidencial existieron 6 divisiones en la policía federal: división antidrogas, división científica, división de fuerzas federales, división de inteligencia, división de investigación y división de seguridad regional. El nuevo modelo policial comprendía un marco jurídico modernizado:

Los esquemas de profesionalización, la carrera policial, el régimen disciplinario y la certificación de integrantes a través de evaluaciones de control de confianza; homologación de jerarquías en los grados, salarios, normas y protocolos de actuación; uso de la fuerza de manera racional, congruente, oportuno y con respeto a los derechos humanos, en un marco de actuación que utilice nuevas tecnologías aptas para la recopilación, análisis, generación y uso de información de inteligencia, en las funciones de prevención, investigación y reacción para combatir el delito, a través de la efectiva coordinación de los tres órdenes de Gobierno de acuerdo con la concurrencia de facultades y con la participación ciudadana comprometida en el seguimiento, evolución, supervisión del Sistema y demás conceptos en los términos previstos por la legislación.<sup>38</sup>

- **En el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto (2012 – 2018),** desapareció la Secretaría de Seguridad Pública Federal y se crea la Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación. Se creó un nuevo modelo policial: “la Gendarmería”. El nuevo paradigma que proponía solucionar los problemas de seguridad que asolaban al país. Comenzó a tomar fuerza el concepto de Seguridad Interior.

---

<sup>36</sup> Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 36.

<sup>37</sup> Mosso, Rubén y López Ponce, Jannet “¿Qué es la Iniciativa Mérida y por qué quiere desaparecerla AMLO?”, *Milenio*, en: <https://www.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo-quiere-desaparecerla> Consultado: el 3 de marzo de 2020.

<sup>38</sup> García Luna, Genaro, *Nuevo modelo policial*, Gobierno Federal, 2009, disponible en: <http://agenciabk.net/policia.federal.mexicana.pdf> Consultado: el 20 de octubre de 2019.

Es así, a grandes rasgos, que ha evolucionado el modelo policial federal en México; sin un rumbo fijo, sin una identidad. Modelos policiales que son creados a la luz de la obsolescencia programada y con miras a la militarización de la función de la seguridad pública.<sup>39</sup> Los elementos policiacos no interiorizan el sentido de pertenencia hacia una institución que debe tener por objetivos principales proteger y servir a la ciudadanía.

En este orden y respecto a los elementos estudiados en párrafos anteriores, es viable afirmar en esta etapa de la investigación, que las instituciones militares no son aptas para desempeñar las funciones de seguridad pública. La formación intelectual y física de los elementos castrenses esta direccionada al uso de las armas, la logística, tácticas y estrategias para matar al enemigo. El ejército debe salvaguardar la seguridad interior y exterior de un país.

El uso inmoderado del Ejército y la Marina en tareas de Seguridad si bien proporcionan cierto grado de confiabilidad y estabilidad al recuperar espacios públicos, también trae aparejado un desgaste interno y externo en contra de las Fuerzas Armadas; esto se refleja en los procesos penales y administrativos ejercidos en contra de los elementos, de acuerdo a que su propia naturaleza formativa es reactiva y culminan con sanciones que, en cierta medida, merman el espíritu y vocación de servicio de las instituciones castrenses.<sup>40</sup>

A partir de la reforma constitucional de 2008 a que se hizo mención en supra líneas —en materia de justicia penal y seguridad pública—, “el papel del policía abandona su rol como auxiliar o subordinado al Ministerio Público y se transforma en un actor principal que tiene la posibilidad de desarrollar un sinnúmero de tareas con plena independencia de la labor del Ministerio Público, incluso de recibir denuncias”.<sup>41</sup> Con ello se consolidó la conquista de un grado mínimo indispensable de autonomía en favor de los agentes policiacos del orden federal.

Sin embargo, pese a la reforma de mérito, hoy día subsiste la necesidad de que el Estado mexicano cuente con una imponente corporación policial federal, constituida por elementos metodológica y científicamente capacitados,

---

<sup>39</sup> La obsolescencia programada es la acción intencional que hacen los fabricantes para que los productos dejen de servir en un tiempo determinado. *Cfr.* PROFECO, “Obsolescencia programada: diseñados para morir”, consultado el 2 de enero de 2020, en: <https://www.gob.mx/profeco/es/articulos/obsolescencia-programada-disenados-para-morir?idiom=es>

<sup>40</sup> Gómez Zamudio, Carlos Guillermo, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>41</sup> Plascencia Villanueva, Raúl, “Los protocolos de actuación policial”, en García Ramírez, Sergio, *et al.* (coords.), *Seguridad pública y justicia penal... ¿A dónde vamos?*, México, INACIPE, 2017, p. 250.

dotados del equipo, armamento, recursos tecnológicos y mejores prestaciones sociales. Pues solamente bajo este formato se puede garantizar el éxito en las misiones que les sean encomendadas a un modelo policial de vanguardia y, sobre todo, proyectar una disminución sustancial en los casos de corrupción institucional. Es urgente contar con policías que tengan capacidades sobresalientes para el desempeño de sus funciones; se requiere dignificar la carrera policial de corte civil, y no apelar a las emociones populares para legitimar la incorporación de militares en las funciones de seguridad pública.

En este orden de ideas, es un imperativo “la generación de nuevas prácticas en la actuación policial, que permitan superar vicios y evitar caer en errores que en muchas ocasiones se cometen por descuido, ignorancia o por prácticas institucionales anquilosadas, que aun cuando son evidentemente contrarias a la Constitución o a las leyes secundarias no se logran superar [...]”.<sup>42</sup> En suma, la labor de los elementos policiales, educados y entrenados para proteger a civiles, dentro de un marco de legalidad, constituye un elemento esencial para la consecución de la paz y el orden social.

Es una prioridad el diseño, ejecución y evaluación de un modelo policial de jurisdicción federal sofisticado y capaz de adaptarse a los cambios nacionales e internacionales; que no sea reciclado cada sexenio y que cumpla con estándares de excelencia —metodológica y científica—. El Estado debe asumir su responsabilidad y garantizar, de forma efectiva, la seguridad pública de los gobernados y el trabajo digno de sus policías.

#### **I.4 Un asomo provisional al policía federal en México**

Antes de profundizar en el análisis del objeto de estudio de la presente investigación, es dable hacer énfasis en el deber ser de la policía, concebida como consecuencia de un acto de soberanía, encaminado al sostén del Estado, de sus instituciones jurídicas u orgánicas; es un organismo que regula los actos fundamentales que garanticen el pacífico desenvolvimiento social.<sup>43</sup>

El deber ser contrasta con la realidad en México, ya que, como fue sustentado en el subtítulo anterior, durante la última década no ha sido posible implementar un modelo policial federal que esté a la altura de los retos que

---

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, p. 265.

impone la criminalidad nacional y transnacional. Aunado a ello, la corrupción sigue siendo parte de los malos hábitos practicados por algunos elementos.

La falta de proximidad social y de inteligencia operativa no han permitido la apertura de los canales de confianza y comunicación con la ciudadanía, quien está interesada en vivir bajo condiciones de seguridad óptimas que le permitan concretar sus metas, tanto en lo individual como en lo colectivo, dentro de una sociedad ordenada y pacífica.

En México los policías prefieren operar bajo el anonimato y la discrecionalidad, apartados de un verdadero sistema de rendición de cuentas. Tal proceder responde a diversos factores, a saber: protección a su integridad física, temor a un trato discriminatorio por parte de la sociedad o por cuestiones relacionadas con la corrupción.

Los policías de jurisdicción federal, en su mayoría, no tienen claro cuáles son los alcances de sus atribuciones como agentes del orden y las responsabilidades en que pueden incurrir por el indebido ejercicio de sus funciones. En el ámbito operativo campea la incertidumbre respecto de la metodología que estos deben de implementar; en ocasiones, debido a una deficiente capacitación y el pleno desconocimiento de la ley y de sus facultades constitucionales, prefieren no intervenir en situaciones en las que pudieran estar en riesgo diversos bienes jurídicos tutelados por el Estado.

O por el contrario, si deciden accionar y ejercer la autoridad que les fue conferida como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, puede darse el supuesto de que incurran en un uso ilegítimo de la fuerza, lo que acarrearía responsabilidad en su perjuicio, y consecuentemente, la pérdida del empleo o la libertad. Así hasta llegar al peor de los extremos, ser víctimas del delito de homicidio por no contar con el equipo suficiente y el dominio de las técnicas adecuadas para actuar en las situaciones de riesgo a las que inminentemente están expuestos durante todas sus jornadas laborales, dada la naturaleza de sus funciones. Bajo tales condiciones, es innegable que se ha desvencijado un elemental soporte estatal de la sociedad civil.

De forma general, el ejercicio de la función policiaca es deficiente; la penuria económica, entre otras tantas condiciones adversas, provoca que muchos de los elementos decidan renunciar, lo que se traduce en un grave déficit en la capacidad operativa dentro de las instituciones de seguridad

pública; “[...] dado el exiguo pago que se da a los integrantes de estas corporaciones, en general, son aves de paso, porque ante la oferta de mejores remuneraciones, los que están preparados poco tiempo permanecen en el cargo y buscan su mejoramiento económico, incrementándose así el problema de falta de personal capacitado para hacer frente a la prevención e investigación de los delitos”.<sup>44</sup> Los policías que llegan a ocupar las plazas vacantes, tienen que comenzar de cero, con una defectuosa capacitación; su actuación es improvisada; actúan por intuición propia. No se pueden esperar resultados diferentes si siempre se hace lo mismo. El policía como ente individual no es el problema; el problema estriba en su proceso de selección y capacitación, en las condiciones adversas en las que tiene que desempeñar su labor.

Los policías no son personas que hayan fracasado socialmente, así como tampoco se contrataron para ser humillados y explotados. Los policías como trabajadores y como personas merecen respeto y, en el caso de los buenos elementos, reconocimiento social por la encomiable labor que desempeñan. “La automatización, la prohibición de sindicalización, la militarización y los mayores ámbitos de arbitrariedad, no hacen más que destruir las instituciones policiales por vía de la corrupción y la anomia de sus integrantes”.<sup>45</sup> De lo anterior se advierte una paradoja: ¿por qué querer ser policía de jurisdicción federal en México, si es palmario el abuso sistemático y desprecio de que son objeto estos servidores públicos?

Esta pregunta merece una respuesta clara y directa. Actualmente en México se es policía federal, mayormente, no por convicción, sino por otros dos componentes cardinales:

- 1. La falta de empleos:** se incursiona en este ámbito laboral como última opción, pues es un trabajo en donde los requisitos de contratación no implican una alta especialización; además, la falta de oportunidades de trabajo en el país orilla a muchos profesionistas a optar por incluirse en un proceso de selección, capacitación y condicionamiento por parte de las agencias policiales, pues estas les brindan la oportunidad de satisfacer sus necesidades económicas, de forma muy básica, sin

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 291.

<sup>45</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *El enemigo en el derecho penal*, México, Coyoacán, 2016, p. 77.

importarles las implicaciones legales y los riesgos que conlleva ostentar dicho cargo público.<sup>46</sup> Integrar los cuerpos policiacos con personas que solo buscan un trabajo, es un vicio que devela la incapacidad del Estado mexicano para diseñar e invertir en un modelo policial federal exclusivo y de gran prestigio, en el que sus elementos sean contratados por sus notables capacidades y su convicción de servicio.

- 2. Es una función en el que imperan prácticas corruptas:** México es uno de los países donde las prácticas corruptas permean cualquier institución, ya sea pública o privada. Los policías, quienes en su mayoría provienen de ambientes de exclusión social, pueden llegar a ver en esta profesión la oportunidad de mejorar su estatus económico, aunque para ello sea necesario recurrir a prácticas ilícitas, las cuales se sustentan en la autoridad que ellos representan. Esta fama pública es un factor determinante para que el mal elemento policiaco se convenza de pagar el precio del desprestigio y desprecio, a cambio de poder y otras frivolidades.

Pero este panorama solo representa una pequeña fracción del problema; este tipo de corrupción de la que se ha hablado es de nivel epidérmico. Por ello, es necesario observar con detenimiento el entorno, analizar la realidad y pensar en los verdaderos orígenes del problema.

En cualquier parte del mundo es injustificable la detestable práctica de la corrupción. Tanto el Estado, así como las diversas instituciones que lo componen no pueden conducirse sobre caminos subterráneos, ni manejar dobles discursos con la intención de manipular a sus gobernados y delegar las responsabilidades a los más vulnerables en la cadena de los servidores públicos.

Siempre habrá una responsabilidad compartida; si un policía es corrupto es porque hay un compañero que lo encubre, un mando que es cómplice, un gobierno que se favorece y un ciudadano que calla. Todo ello por los altísimos beneficios que se pueden obtener de esta deleznable práctica. Desde un

---

<sup>46</sup> Según datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la primer Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017, consultado el 8 de noviembre del 2019, visible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/ENECAP2017.pdf>

enfoque racional, tomando como base las condiciones de precariedad en que opera el aparato policial federal, podría comprenderse, más no justificarse, porqué los policías son corruptos.

Evidentemente, este argumento se aparta, por mucho, de una justificación. Sin embargo, estas conductas desviadas operan como uno de los tantos componentes que integran la estratagema diseñada por la hegemonía, quien es la más beneficiada y, en esa misma proporción, prevalece impune.

Negar que la corriente de corrupción de los cuerpos policiacos descende como espiral con presencia ubicua en la estructura social, es no querer ver la realidad. Al respecto, Eugenio Raúl Zaffaroni señala claramente que entre los cuerpos policiacos:

Se forman cajas de recaudación ilícita que se pierden en las cúpulas de estructuras verticalizadas y cuya eficacia preventiva opera en relación inversa a su inescrupulosidad. Los peores costos los pagan con su integridad física los estamentos inferiores, con salarios degradados, autoritarismo interno, riesgos altísimos, anomia profesional, carencia de información, desprestigio público, aislamiento social y sin espacio para debatir horizontalmente sus condiciones laborales.<sup>47</sup>

Aunado a lo anterior, otra de las problemáticas que menoscaba la imagen de los cuerpos de seguridad en México, es que no existe una estrategia política lineal de largo plazo con miras a consolidar un modelo policial portentoso. “Cada época, cada sexenio estatal o federal, la historia de la policía se recicla sin modificaciones sustanciales [...]. Cada personaje político tiene su propia interpretación acerca del quehacer de la policía [...]”.<sup>48</sup> Es decir, cada sexenio se incurre en una regresión, no hay progresividad, los cuerpos policiacos federales no se fortalecen ni evolucionan; lo que sí sucede con los delincuentes.

El problema delincencial progresa en cualquier parte del mundo, de acuerdo con el momento histórico en que se vive; y a mayor adelanto científico, económico y social, corresponde a un tipo de delincuente, cuyos métodos empleados para la ejecución del delito, están a tono con el progreso señalado.

Hasta aquí se habla de la inestabilidad de los modelos policiales, pero en específico ¿qué se debe entender por modelo policial? Este se puede definir como: “[...] el conjunto de procesos, procedimientos, esquemas y demás componentes de orden, que tienen como finalidad regular la actuación,

---

<sup>47</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit.*, pp. 77 y 78.

<sup>48</sup> González Rodríguez, Patricia Lucila, *La policía de investigaciones en el sistema acusatorio mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 17.

despliegue, operación y disciplina de las instituciones, órganos y medios para establecer una efectiva coordinación, colaboración y cooperación según se presente el caso; [...]”.<sup>49</sup> Sin embargo, parece que los actores políticos y los líderes de la seguridad pública del país siguen desconociendo esta definición, lo que se traduce en una gran deuda con la sociedad.

La actuación policial no debe sustentarse en una plataforma endeble, ni mucho menos en el empirismo, sino en la selección y capacitación óptima de aquellos elementos que tengan reconocida convicción de servir a su país; sin embargo, el Estado debe gratificar dignamente a esos seres humanos que están dispuestos a hacer cumplir la ley y proteger a la sociedad; se deben impulsar estímulos que contribuyan a la permanencia de los elementos dentro de la institución policial.

Sin duda, al momento de ser redactadas estas líneas, en México se vive un nuevo cambio en materia de seguridad pública. Con el inicio del nuevo gobierno encabezado por el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, fue creada la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC);<sup>50</sup> asimismo, se creó la Guardia Nacional<sup>51</sup> y con ella se reemplazó a la otrora Policía Federal; se avizora una vez más el efecto de regresión en materia de seguridad pública federal.

De esa manera el gobierno en turno ha establecido su particular política, esencialmente militar, en busca del tan anhelado modelo policial de orden federal. Se han cambiado uniformes y títulos; sin embargo, hasta el momento no queda claro cuál es la diferencia entre esta nueva policía y los modelos anteriores.

Sin duda, con tales decisiones se han desperdiciado los moderados avances alcanzados; la experiencia ganada por el anterior modelo policial federal fue suprimida; se lastimó nuevamente la dignidad de los policías de jurisdicción federal, quienes fueron llamados, por el propio Jefe de Estado,

---

<sup>49</sup> Gómez Zamudio, Carlos Guillermo, *op. cit.*, p. 25.

<sup>50</sup>La SSPC fue creada mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018. Fuente: <https://www.gob.mx/sspc/que-hacemos> Consultado: 23 de octubre de 2019.

<sup>51</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Diario Oficial de la Federación. Publicado el 26 de marzo de 2019. En: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126 &fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126 &fecha=26/03/2019) Consultado el 23 de octubre de 2019.



“corruptos e indignos de confianza”. El mensaje a la sociedad fue que el problema son los policías, son las personas, empero la presente investigación se propone evidenciar que el problema es multifactorial.

Así, se han reciclado una vez más a los policías, quienes fueron fusionados con elementos castrenses para conformar la actual Guardia Nacional, a quienes en poco o nada, hasta el momento, les han sido mejoradas sus condiciones laborales, así como tampoco se les ha dado una adecuada capacitación respecto a los alcances de la doctrina policial de corte civil, lo cual no parece ser una prioridad en este nuevo modelo, pues su conformación y plan de operación es evidentemente militar.<sup>52</sup>

#### **I.4.1 Condiciones laborales de los policías federales en México**

En lo que respecta a las condiciones laborales que rigen a los policías de jurisdicción federal, es viable aseverar que estas distan mucho de ser las adecuadas para el desempeño de sus funciones; en otras palabras, los policías trabajan bajo un régimen de especial sujeción el cual es justo tildar de discriminatorio y violatorio de derechos humanos.

En primer término, los agentes policiacos de jurisdicción federal no cuentan con el equipo necesario para el desempeño de sus funciones; no hay suficientes carros radio patrulla y entre los que hay muchos de ellos ya se encuentran en malas condiciones físico-mecánicas; se les dota de armamento usado y en malas condiciones; no se les suministra cartuchos suficientes para sus armas de carga; los chalecos antibalas, que supuestamente los protegen, han caducado; no se les dota de uniformes pie tierra y táctico. Los policías son quienes tienen que invertir un considerable porcentaje de su sueldo para poder comprar el equipo que el Estado no les proporciona, pero que sí les exige que lo tengan.<sup>53</sup>

Entre otras adversidades, son complicados los procesos para que estos puedan acceder a un crédito para vivienda. Es una práctica común que estos

---

<sup>52</sup> En el “**CAPÍTULO III**” de esta investigación, intitulado “**EL MODELO POLICIAL INACABADO DE LA POLICÍA FEDERAL EN MÉXICO. SUS INTENTOS DE INSTALACIÓN Y ADAPTACIÓN PARA ENFRENTAR LA CRIMINALIDAD**”, se citan las fuentes de consulta y se ofrecen razonamientos que dan soporte argumentativo a las anteriores afirmaciones.

<sup>53</sup> Martínez, Diana, “Policías obligados a comprar su equipo: Inegi” *Heraldo de México*, 13 de noviembre de 2018, visible en: <https://heraldodemexico.com.mx/pais/policias-obligados-a-comprar-su-equipo-inegi/> Consultado el 8 de noviembre de 2019.

tengan que pagar una ddiva a las áreas administrativas de la propia institución policiaca para que puedan ser tomados en consideración en los sorteos de los créditos hipotecarios. En lo que va del presente sexenio —finales del 2018 en adelante— se les han quitado prestaciones como el seguro de separación individualizado —por cada peso que ellos ahorraban el Estado les daba otro—, no cuentan con servicio médico de calidad, no hay ningún tipo de apoyo para sus familias, no pueden sindicalizarse y, en consecuencia, no pueden ir a huelga para exigir en un plano horizontal sus derechos laborales.

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención de los bajos salarios que perciben estos elementos, pues comparado con los múltiples gastos que estos tienen que erogar derivado a la naturaleza de sus funciones, verbigracia: transportación por sus propios medios, renta u hospedaje en diversas entidades federativas, comida, medicinas, lavandería, compra de uniformes y equipo, entre otros, se colige que no son suficientes para garantizar a ellos y a sus familiares el acceso a un estilo de vida digna. Esto en muchas ocasiones orilla al policía a incurrir en prácticas desleales como la corrupción.<sup>54</sup>

El gobierno federal es responsable de las condiciones de precariedad bajo las que los agentes policiacos desempeñan sus funciones; tal situación evidentemente impacta en la calidad del trabajo policiaco —los agentes no están dispuestos a realizar ningún tipo de sacrificio por tan modesta paga—. “Es preciso dotar al trabajador policiaco de un régimen laboral que atienda y resuelva suficientemente su condición social, pues únicamente atemperando la distancia socioeconómica del policía con la clase media se mejorará la autoestima profesional [...], para ser eficiente requiere ser ubicado y percibirse un estándar de respeto y consideración social mucho más alto del que ahora impera.”<sup>55</sup> Es fundamental que el Estado mejore las prestaciones laborales de los policías de jurisdicción federal; debe garantizar, entre otras cosas,

---

<sup>54</sup> “Este ángulo es de especial interés en cuanto a la relación laboral con los agentes policiacos, en la que la posibilidad de corromperse es muy grande en México y, sin duda, los salarios que provee el Estado jamás competirán con las ganancias que la mencionada corrupción puede ofrecer. Sin embargo, el trabajo es más, mucho más que un salario, es una relación con la riqueza de aristas y aspectos que se han venido mencionando, de tal suerte que, frente a una carrera laboral segura, la corrupción no puede competir”. Tomado de: Vargas Morgado, Jorge, *La policía: condición jurídica*, México, Liber Luris Novum, 2011, p. 137.

<sup>55</sup> Vargas Morgado, Jorge, *Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 constitucional*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 753, consultado el 26 de marzo de 2020, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/45.pdf>

estabilidad en el trabajo, un pago digno, horarios laborales definidos, dotación de equipo, capacitación continua y permanente.

Solo así se podría estimular la vocación del servicio y el sentido de pertenencia a la corporación; de esta manera podríamos hablar de policías que realmente estén dispuestos a proteger y servir a la comunidad.

En relación con lo anterior, el sistema de evaluación de permanencia y el programa de depuración policial generan una gran incertidumbre en los elementos policiacos en cuanto al tipo de pruebas y métodos que son utilizados. Periódicamente son sometidos a exámenes de control y confianza, de los cuales los policías poco o nada saben respecto de los parámetros que son tomados en consideración para calcular sus resultados; dudan de la fiabilidad de dichas pruebas, además de calificarlas de subjetivas, como en el caso del polígrafo; cuestionan la capacidad de las personas que los evalúan.

Ellos consideran que los citados exámenes solamente son un mecanismo de presión por parte del sistema, lo que devela la efímera estabilidad laboral a la que están sometidos, pues de no acreditar exitosamente las pruebas de referencia, la consecuencia inmediata sería la separación del cargo de forma definitiva, tal y como lo establece el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Ley Fundamental, desde la reforma constitucional de 1999 —durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León—, y que se vio reforzada en la reforma del 2008 —en el mandato del presidente Felipe Calderón Hinojosa—,<sup>56</sup> en la que se agregaron dos entes más a esta restricción: agentes del Ministerio Público y Peritos.

La aludida restricción constitucional descansa en el argumento de que el Estado pierde la confianza en los agentes policiacos que han sido separados de sus cargos, sin importar que estos demuestren su inocencia ante las instancias judiciales correspondientes. En este caso en particular, el fin constitucional que se persigue, no justifica el trato de desprecio que se da a los agentes policiacos.

---

<sup>56</sup> “[...] la reforma que estamos analizando, no incorpora ningún beneficio y, a su vez, coloca en una situación de mayor desventaja a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, pues ahora no solo continúan sin disfrutar de una relación laboral integral y lo que al respecto dispongan los tribunales contenciosos administrativos para defender sus derechos, sino que en caso de ganar una controversia administrativa en la que se declare la nulidad de un acto injustificado, los demandantes no serán restituidos en sus funciones, ya que únicamente tendrán derecho a la indemnización y demás prestaciones que les correspondan”. Tomado de: Salinas Sosa, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 121.

Ahora bien, no puede pasar inadvertido que en México hay policías, en los tres órdenes de gobierno, que no cuentan con un curso básico de formación policial. Algunos otros solo tienen pocos meses de academia; son un número limitado aquellos elementos que sí cuentan con una sólida capacitación profesional para el desempeño de sus funciones. Sin duda, esta inexcusable omisión por parte del Estado, genera como consecuencia que muchos elementos policiacos en activo tengan que aprender sus funciones de forma empírica, a costa de la seguridad, la libertad, la vida, el patrimonio y la paz de los ciudadanos.

Al respecto, es factible hacer una importante precisión, “la función policiaca no es una tarea más, es una carrera profesional tan importante como cualquier otra, por eso es de úrgete necesidad crearla en institutos, escuelas o academias en donde lo importante sea, no el nombre del centro de estudios, sino los programas y la capacidad del profesorado que los lleve al cabo”.<sup>57</sup> Es notoria la urgente necesidad de crear verdaderas escuelas, contar con profesorado muy apto y con autoridad moral y cultivar elementos policiacos disciplinados, capaces, honorables y con inmarcesible deseo de superación, para así abandonar la senda del empirismo y virar al camino de la labor teórico práctica y técnica-científica.

Se reitera, es fundamental que se capacite, permanentemente, a todos los policías; no pueden excusarse los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que a falta de estos conocimientos —técnicos, metodológicos y científicos—, se deba de suplir en su favor la deficiencia de sus actos. Es imprescindible que el Estado tome muy en serio la capacitación y actualización permanente de los agentes policiacos, debe invertirse un gran número de recursos si en verdad se aspira a la activación de un sofisticado e incorruptible modelo policial de corte civil.

No obstante, la realidad se queda muy por debajo de las expectativas. A guisa de ejemplo, derivado de una evaluación realizada a 39 academias o institutos —estatales— para la formación de policías que hay en el país, sólo seis cumplen con los 12 rubros mínimos de equipamiento e infraestructura para alcanzar su objetivo, de acuerdo con el documento denominado Modelo Óptimo de la Función Policial para el Fortalecimiento de las Policías Preventivas

---

<sup>57</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, p. 290.

Estatales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública el 30 de agosto del 2017, en el acuerdo 03/XLII/17.<sup>58</sup>

Es decir, para la formación de un policía en seis meses, una academia o instituto debe contar con: aulas suficientes para la matrícula, aula de cómputo, sala de juicios orales, comedor, cocina, dormitorios para los alumnos de pernocta, pista del infante, sala con equipo audiovisual, servicio médico, stand de tiro, área de entrenamiento y explanada o pista de práctica vehicular.<sup>59</sup>

Vivimos en una sociedad que se encuentra hiper vigilada, un panóptico tecnológico que por mucho dista de brindar la certeza de seguridad a que aspiran los gobernados. Se deben invertir ingentes esfuerzos para que sean los policías de corte civil quienes cumplan con esta difícil misión; agentes profesionales con un alto grado de capacitación científica y metodológica, que coadyuven a la consecución de la paz, el orden y la seguridad del Estado mexicano, protegidos por el fortalecimiento y la estabilidad de sus condiciones laborales y reforzados por motivaciones personales.

#### **I.4.2 Explotación laboral simulada a través del eufemismo “necesidades del servicio”**

En México hay mujeres y hombres con moral de vencedores, quienes día a día con gran coraje arriesgan su vida para cumplir con su deber; proteger y servir a la comunidad. Sería falaz el generalizar y afirmar que en nuestro país no existen buenos policías. Por el contrario, dentro de las filas de las diversas corporaciones policiacas se cuenta con funcionarios encargados de hacer cumplir la ley altamente capacitados y comprometidos con su función, aunque lamentablemente son los menos.

Policías que, pese a las adversidades sistemáticas y sociales que operan en su contra, se esfuerzan para cumplir cabalmente con el compromiso social que tienen, para lo cual ponen a disposición de las instituciones de seguridad pública todas sus capacidades intelectuales y técnicas. Empero su

---

<sup>58</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 104.

<sup>59</sup> Vicenteño, David, “Sufren carencias 33 academias de policía. Las deficiencias en el equipamiento e infraestructura impiden la óptima formación de uniformados”, *Periódico Excelsior*, 29 de diciembre del 2017, consultado: el 3 de noviembre del 2019, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/12/29/1210544>

trabajo y talento se ve difuminado por la mala reputación que les ha sido heredada.

Factores como la falta de presupuesto, una deficiente disciplina, estados de fuerza diezmados, insuficiente capacitación, ausencia de controles de la función policial, jornadas indefinidas de trabajo, la alta complejidad que implica prevenir e investigar los delitos, nominas pauperizadas, falta de equipo, entre otros tantos, son los grandes obstáculos que impiden avanzar hacia la consolidación de un modelo policial federal de vanguardia.

En la praxis, dentro del argot de los servidores públicos, es popular la expresión “necesidades del servicio”. La citada expresión es considerada como un concepto jurídico indeterminado —pues no tiene una definición concreta—; sin embargo, puede ser comprendida como el medio por el que la ley habilita a un órgano o autoridad administrativa con carácter potestativo y discrecional a la satisfacción de una necesidad pública con unos medios que en principio son limitados, insuficientes o no adecuados, o limitando las facultades o derechos de terceros para la consecución de tal fin. En otras palabras, es la imposición de una obligación de hacer, de no hacer o de soportar.

El Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional da luz respecto al concepto de mérito; así, por necesidades del servicio se entiende: “el conjunto de circunstancias o condiciones por las cuales, para cumplir con un deber legal y satisfacer el interés público, se justifica disponer en cualquier momento de recursos humanos, materiales y financieros con la finalidad de cumplir de manera oportuna, contundente, eficaz y eficiente los objetivos de la Institución”.<sup>60</sup> Bajo este argumento se legitima disponer de todos los recursos con que cuenta el aparato policial; su justificación estriba en la salvaguarda del interés social y el orden público; no obstante, son tan limitados los recursos de referencia que, al ser implementado dicho concepto en el plano operativo, se incurre en explotación laboral.

En lo que aquí interesa, el citado concepto se encuentra enquistado en los diversos ordenamientos que regulan a las instituciones policiales. Si bien es cierto que la naturaleza del servicio público policial puede demandar el sacrificio por parte de sus elementos activos, también lo es que en la mayoría

---

<sup>60</sup> Artículo 13, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2019, consultado el 10 de abril de 2020, en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019)

de las ocasiones esta expresión es instrumentada por las agencias policiales como un eufemismo que pretende encubrir la explotación laboral de los policías; una estrategia implementada por el Estado y los líderes de las instituciones de seguridad pública para poder subsanar, de alguna manera, las deficiencias de las corporaciones policiales y cumplir con el mínimo de cuota de seguridad y protección a la sociedad.

Esta es una forma de explotación laboral; una de las profesiones peor pagadas del país y con mínimas prestaciones sociales; un trabajo que exige un alto nivel intelectual y operativo y que ofrece muy altos riesgos. A los policías de jurisdicción federal se les ha negado sistemáticamente el acceso a derechos laborales básicos, como lo son el poder formar parte de un sindicato o la posibilidad de poder ser reincorporados a sus puestos en los casos de despidos injustificados. Así se explota y se desprecia a los policías del orden federal.

### **I.4.3 Policización en México**

El concepto de policización en términos generales es entendido como “el proceso de selección, entrenamiento y condicionamiento institucional al que se somete al personal de operadores de las agencias policiales”.<sup>61</sup> La policización comienza desde el momento en que es reclutado el aspirante a policía.

El citado proceso de selección se lleva a cabo por el aparato policial dentro de las clases sociales más desfavorecidas, las más vulnerables, de donde son extraídas la mayor parte de las víctimas y los criminales. Las personas que se encuentran en esta clase social, la cual se caracteriza por altos índices de pobreza, son candidatos idóneos para ocupar el cargo de policías. Es consabido que en México en los últimos sexenios se ha destinado un gran presupuesto para las agencias policiacas; sin embargo, altos índices de corrupción impiden que estos recursos cumplan con los fines para los cuales fueron asignados, lo cual se traduce en la pauperización de este sector social. Bajo tales circunstancias, los policías tienden a corromperse; de esta forma pueden compensar las deficiencias salariales y de equipamiento a las que son sometidos.

---

<sup>61</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal, parte general*, México, Porrúa, 2001, p. 16.

Este tipo de prácticas genera en la sociedad un profundo sentimiento de desconfianza en las agencias del orden; son los policías quienes asumen el costo del desprestigio. Son los poderes fácticos quienes transan beneficios políticos y económicos, dentro de un sistema verticalizado, y manipulan la ley y a las instituciones del Estado a su conveniencia. Los agentes del orden se deterioran éticamente, lo cual incide en su autoestima y rendimiento laboral; por su parte, la sociedad se encarga de señalarles sus debilidades, pero eso no ayuda a corregir el problema ni los vicios de origen.

Al policía “se le somete a una disciplina militarizada, se le prohíbe la sindicalización (vedándole con ello la posibilidad de desarrollar horizontalmente una conciencia profesional), su estabilidad laboral es siempre precaria, su entrenamiento es deficiente, se le emplea para tareas de represión vinculadas a los intereses de operadores políticos de turno y, además, corre con los mayores riesgos que el resto de los que ejercen el poder punitivo”.<sup>62</sup> En México no se apuesta por policías capacitados, que puedan hacer una carrera a largo plazo dentro de las instituciones de seguridad. En este país los policías son un bien altamente renovable y de muy bajo costo; su sobreexplotación permite la obtención de exorbitantes ganancias ilícitas.

En la sociedad existe un estereotipo policial; a este se le asocian estigmas como deshonesto, poco confiable, paria, criminal, brutal. En suma, los cuerpos policiacos cargan con la parte más desacreditada y peligrosa del ejercicio del poder punitivo. Por tanto, cabe afirmar que la policización “es un proceso de asimilación institucional, violatorio de derechos humanos y tan selectivo como la criminalización y la victimización, que recae perfectamente sobre jóvenes de los sectores carenciados de la población, vulnerables a esa selectividad en razón directa a los índices de desempleo”.<sup>63</sup> A los policías se les desfigura la personalidad, se les aísla, no pueden ser aliados de la sociedad; se les adoctrina para que su lealtad sea ofrendada a las hegemonías.

---

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 17.



## **I.5 La militarización de la seguridad pública como solución al desbordamiento de la criminalidad en México**

La militarización de los cuerpos policiacos de jurisdicción federal en México, es un patrón repetitivo que completa su ciclo con la llegada de cada nuevo jefe de Estado. Dicha estrategia ha fomentado la displicencia de los gobiernos estatales y municipales para cumplir con su obligación constitucional de brindar seguridad pública en sus respectivos órdenes de gobierno, pues se deslindan de la responsabilidad de formar y capacitar cuerpos de seguridad locales que coadyuven a erradicar el fenómeno delictivo de sus regiones.

Es el gobierno federal quien termina haciendo frente a la inseguridad y la violencia criminal organizada que se genera en los diversos estados y municipios; se planean y ejecutan imponentes operativos los cuales son reforzados con elementos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina —a quienes se les reconoce la facultad constitucional de actuar, exclusivamente, en temas relacionados con la seguridad interior—.

En ese contexto, es dable formular la siguiente pregunta: ¿la militarización de la función de seguridad pública ha logrado controlar eficazmente la violencia y la criminalidad en México? Categóricamente se puede afirmar que no, pues la comisión de delitos de alto impacto, propios de la región, no ha sido controlada, además, la sociedad transita por un estado mental en el que ya se considera algo “normal” la comisión desmedida de diversos injustos penales. “Una mayor represión de los delitos militarizando su combate o aumentando el número de policías, no trae como consecuencia la disminución de la comisión de éstos, en una situación social de incertidumbre y crisis económica. Es preciso construir políticas económicas y sociales que permitan el pleno empleo y el crecimiento de la productividad, para lograr llevar a cauces tolerables la criminalización de la población”.<sup>64</sup> En concreto, se necesita mayor inteligencia y tecnología policial y menos militares en las calles.

En efecto, el llamado a las autoridades castrenses no viene a solucionar el problema de inseguridad del país, ni ahora, ni nunca. Su aparición en el actual contexto social y político, es solo un paliativo que provisionalmente genera una ilusión de orden y paz. Los gobiernos disimuladamente apartan su vista del verdadero problema, pues dan vida y nombre a los enemigos del

---

<sup>64</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2015, p. 122.

Estado, quienes terminan siendo los culpables de todos los males de la nación, como la pobreza, la falta de trabajo, la deficiente educación, la pésima situación del sector salud, etc. Son ellos los chivos expiatorios, a quienes hay que combatir. Pero, para ello, se requiere mayor represión y control.

Los gobiernos se curan en lo sano y no aceptan sus culpas; son deficientes y arrogantes al no atender el problema de forma holística. La inseguridad no es provocada por unos cuantos delincuentes; para erradicarla de la idiosincrasia mexicana, es necesario potenciar las políticas públicas de los sectores económico, educativo, laboral, salud, medio ambiente, justicia, entre otros. En un estado mafioso lo más sencillo es encontrar culpables y no aceptar responsabilidades. Evidentemente todo este panorama tiene notas nítidas de corrupción e intereses ocultos, y no la consecución del orden y la paz pública.

En ese contexto, se debe reconocer la urgencia que existe de activar sofisticados cuerpos policiacos, en los tres órdenes de gobierno, que sean funcionales y ayuden a resolver los problemas de inseguridad y criminalidad que descomponen el tejido social.

Hoy día es patente el déficit en el estado de fuerza de los policías preventivos adscritos a las diversas entidades federativas del país. Respecto a este tópico ya existe un estándar mínimo establecido por la Organización de las Naciones Unidas desde el año 2006, el cual especifica que por cada 1,000 habitantes un Estado debe contar mínimamente con 1.8 policías. En México el estado de fuerza es de 0.8 policías preventivos por cada 1,000 habitantes,<sup>65</sup> de modo que el número de elementos activos no alcanza el 50% del estándar mínimo. Este estándar es definido por dicha organización internacional a partir del promedio de estado de fuerza internacional, el cual es de 3 policías por cada mil habitantes.<sup>66</sup>

Estos datos reflejan la debilidad del estado de fuerza policial en México. No es viable, ético ni prudente tratar de compensar la falta de elementos y la ausencia de un modelo policial bien definido, con la intervención de las fuerzas armadas.

---

<sup>65</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 103.

<sup>66</sup> Cfr. Reporte Índigo, "En México, no hay ni un policía por cada mil habitantes", 26 de marzo de 2018, consultado el 2 de noviembre de 2019, en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/mexico-tiene-menos-de-un-policia-por-cada-mil-habitantes/>

La lógica militar y el andamiaje institucional castrense no son compatibles con las funciones de proximidad social, seguridad y uso de la fuerza que brindan las instituciones policiales. “En un Estado con un modelo democrático y de derecho, debe privilegiarse la intervención de las autoridades civiles para hacer frente a la criminalidad (instituciones de seguridad y justicia), poniendo en el centro a las personas y sus derechos”.<sup>67</sup> Tal vez el gobierno no ha entendido que los militares no quieren ser policías, ni los policías militares. Es relativamente sencillo militarizar civiles, empero es particularmente imposible civilizar militares.<sup>68</sup>

En este orden de ideas, de larga data proviene el debate jurídico sobre la pertinencia de la actuación de los militares en las tereas de seguridad pública, discusión que hoy día sigue vigente y ha cobrado gran fuerza con la creación del nuevo modelo policial: la Guardia Nacional. Una nueva corporación policiaca de jurisdicción federal, la cual vino a sustituir a la otrora Policía Federal. Un nuevo modelo el cual, de acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), en su primera etapa de conformación está integrado por 35 mil 232 efectivos de la Policía Militar; 6 mil 871 de la Naval; 14 mil 738 de la extinta Policía Federal, mientras que 13 mil 464 elementos pertenecen al Ejército y 615 de la Marina Armada.<sup>69</sup>

La voluntad política del gobierno en turno es la de erradicar la corrupción que prevalecía en el anterior modelo policiaco; apuesta por la disciplina y lealtad de los cuerpos castrenses. Se dice que paulatinamente se irán contratando más policías de corte civil, y en un futuro regresarán los militares a sus cuarteles, lo cual, tal y como lo dicta la historia, no sucederá.

Esta estrategia evidentemente privilegia el uso de la mano dura y la estrategia militar, dejando de lado un verdadero fortalecimiento de la institución policiaca de jurisdicción federal. Una cosa es lo que se dice en el discurso político, y otra, muy diferente, es la realidad que se avizora. Se puede vislumbrar que la verdadera intención del titular del ejecutivo es expandir la

---

<sup>67</sup> Novoa, María, “Seguridad interior, democracia y estado de derecho”, *Animal Político*, 2 de enero de 2018, consultado el 2 de noviembre de 2019, en: <http://bit.ly/2lfcySc>

<sup>68</sup> Sales Heredia, Renato, “Urge tomar en cuenta a policías municipales: Renato Sales”, *Meganoticias Mx*, 24 de septiembre de 2020, consultado el 5 de noviembre de 2020, minutos 04:47 a 13:00 en: <https://www.youtube.com/watch?v=EqXgPha-O78>

<sup>69</sup> Espino, Manuel, “Olvidan mandos civiles en la Guardia Nacional; todos son militares”, *El Universal*, 4 de noviembre de 2019, consultado el 5 de noviembre de 2019, en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/control-guardia-sin-mando-civil-solo-militar?fbclid=IwAR0oBUJaaqmuu0Jj22gS81qz2yxjO-mV3PwpHm9Y2JWbWntL9adWK10l1nh4>

presencia militar en todo el territorio nacional, de forma permanente, con lo cual pretende garantizar en un futuro la consecución de sus objetivos políticos, más allá del orden y el interés social que supuestamente se persigue.

Los elementos castrenses ahora sufrirán los estragos de pertenecer a una institución policiaca; no es clara la estrategia ni mucho menos se puede aseverar que el personal entienda cuál es su nueva misión. La sociedad será quien pague los costos de esta estrategia militar. Hoy más que nunca, se estableció un modelo de policía militar para ejercer la función de seguridad pública. La política es poner en marcha el plan y sobre el camino corregir el rumbo, sin importar las inminentes violaciones a los derechos humanos que los gobernados tenderán que soportar. De continuar con esta estrategia, lo más probable es que desaparezcan los cuerpos policiacos de corte civil, y se transite a un Estado absolutista. Una vez más las razones de Estado se colocan por encima de las necesidades sociales más básicas; el gobierno quiere asegurar la vigencia de su proyecto político a largo plazo, y para ello ha puesto en marcha una estrategia militar.

#### **I.6 La voluntad política como fenómeno que impacta en la deshumanización de los policías**

El sistema de gobierno en México poco o nada hace para dignificar la carrera de los agentes federales. Por el contrario, coadyuva en el proceso de deshumanización al privarles del goce de una amplia gama de derechos humanos. Los hunde en deplorables condiciones laborales y los presenta ante la sociedad como malos, corruptos; como si estos fueran un mal necesario para poder compensar el caos social que no puede ser corregido por medio de ingeniosas políticas públicas que atiendan los problemas específicos generados en diferentes rubros.

En consecuencia, la percepción de la sociedad, respecto de los policías de jurisdicción federal, es negativa. Cobra vigencia, de forma generalizada, la idea de que los integrantes de esta institución son corruptos y de bajo nivel intelectual, y por ende, se ven motivados a despreciarlos, a deshumanizarlos. “Ante el rechazo y menosprecio de la clase media el agente policiaco tendrá a su vez una respuesta recelosa y agresiva, dado que se sabe proveniente de un estado económico y cultural bajo, de tal suerte que quizá la corrupción sea, en

parte por lo menos, una reacción de desprecio del policía hacia la sociedad”.<sup>70</sup> A estos servidores públicos se les niega su condición humana; se suprime su identidad personal.

Tal proceder es parte de las razones de Estado; se privilegia la división entre la sociedad y las instituciones policiacas —no pueden ser aliados—, esto beneficia los intereses ocultos de un aparato de poder organizado.

En este orden de ideas, podemos entender a la deshumanización como “una expresión de la alienación y dominación, es la distorsión de la vocación de humanizarnos”.<sup>71</sup> La deshumanización permite, posibilita y legitima el ejercicio de la violencia sobre los grupos deshumanizados o excluidos de la propia definición de lo humano.

Se cosifica al elemento policiaco; se vuelve un instrumento el cual puede ser vejado y denigrado para así templar los ánimos violentos del vulgo y respaldar la imagen política de las hegemonías.

Es indispensable que la sociedad se comprometa a respetar a sus semejantes. Los policías, al igual que los gobernados, son personas con derechos y no se les debe privar de su condición de seres humanos. Ellos no son los causantes de los problemas sociales y económicos que aquejan a nuestra nación.

Son las instituciones y los gobernantes quienes a través de diversas estrategias legitiman ciertas representaciones mentales en la ciudadanía, así se invisibilizan a los verdaderos responsables. “Los ciudadanos deben saber que las graves fallas de la policía radican principalmente en la estructura y funcionamiento del propio sistema”.<sup>72</sup> Lastimosamente, la sociedad mexicana, en su mayoría, es fácilmente manipulada por los medios de comunicación; por la opinión de pseudo expertos que acaparan los monitores y mal informan a las personas, lo cual enerva la reputación de los servidores públicos.

Asimismo, en la idiosincrasia del mexicano prevalece la cultura del no respeto por la ley y, mucho menos, por las instituciones policiacas. La sociedad

---

<sup>70</sup> Büllesbach, Alfred, *El pensamiento jurídico contemporáneo*, Madrid, Editorial Debate, 1992, pp. 383–387.

<sup>71</sup> Paz y Miño, Samantha, “La deshumanización de la sociedad”, *Razón y Palabra*, Ecuador, Octubre-diciembre 2017, p. 690, consultado el 2 de noviembre de 2019, visible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vcnzU1L\\_VeYJ:www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1023/pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx.../Downloads/1023-Texto del artículo-3827-1-10-20171214.pdf](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vcnzU1L_VeYJ:www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1023/pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx.../Downloads/1023-Texto%20del%20art%C3%82-7-1-10-20171214.pdf)

<sup>72</sup> González Rodríguez, Patricia Lucila, *op.cit.*, p. 16.

se sirve del argumento sofisticado de no estar de acuerdo con el sistema, no reconoce la vigencia de las leyes —las cuales desconoce—, invoca derechos de los cuales hace una interpretación a modo, esto en miras de poder franquear las disposiciones normativas que regulan sus conductas.

De todo esto, siempre es el policía quien termina asumiendo los costos más altos. Es la cara del sistema; es quien tiene proximidad con el ciudadano. Los gobernados terminan desahogando violentamente sus frustraciones morales; insultan y humillan a los agentes del orden.

De esta forma queda develado el rostro deshumanizador de los que se autoperciben como propiamente humanos. Se humilla al policía por usar un uniforme, por hacer su trabajo; es la encarnación del Estado; es el enemigo público. “En México, la impunidad se ha ido enraizando desde la construcción misma del sistema político, por ello permea cada rincón y espacio de las instituciones, por lo que entonces, las prácticas sociales son en gran medida conflictivas, violentas, delictivas y corruptas”.<sup>73</sup> La deshumanización de los policías provoca en estos una grave afectación en su autoestima, en su valor, en su dignidad.

Tal sufrimiento genera que el servidor público busque la forma de vengarse de la sociedad que lo desprecia, por ello el maltrato y el abuso de autoridad en muchos casos. La violencia genera más violencia.

Así es como la sociedad y el sistema se unen para predicar un doble discurso y deshumanizar a los policías. Por una parte, se crean leyes deficientes las cuales no serán acatadas por los ciudadanos, por otra, los gobernados exigen instituciones confiables y honestas a las cuales, con franco disimulo, no respetan. El conflicto es permanente; los beneficiados se encuentran en las cúpulas. El pueblo, que vive en la ignorancia, pide venganza e igual sufrimiento para sus verdugos, no les interesa realmente el orden, la paz y el progreso, se alimentan de la intolerancia y la ilegalidad; quieren gozar de ilimitados derechos, pero no cumplir con ninguna obligación.

Los policías se convierten en un instrumento del Estado para garantizar la obtención de beneficios políticos y económicos, así como mayores niveles de control social.

La cultura de la legalidad no es un rasgo predominante en la sociedad mexicana. No dejamos de rendir culto a una doble regulación que tomamos de otro tiempo y que ha

---

<sup>73</sup> Alvarez León, José Antonio, “Criminalidad de cuello azul...”, *cit.*, p. 28.

llegado hasta el nuestro. La prevención “acátese, pero no se cumpla”, que impero en la Colonia, aún prevalece en muchos órdenes de nuestra vida moderna, que navega entre “dos morales” o “dos legalidades”, una proclamada, otra practicada.<sup>74</sup>

Esta es la cara oculta de una sociedad y un sistema corrompidos. Es de vital importancia un cambio en las instituciones y en las prácticas sociales. Se debe apostar por la humanización de los agentes policíacos. Es necesario cambiar el chip, pensar más en la colectividad y dejar de lado los individualismos.

### **I.7 Las clases hegemónicas se benefician del estado de alarma y el control que ejercen sobre las masas**

Durante la última década, México se ha visto envuelto por un clima de extrema violencia; el incremento de las conductas delictivas constituye la moneda de cambio con la que se negocian diversas estrategias de control. Se ha creado un estado de pánico y alarma permanente en los gobernados.

Se legitima la implementación de controles de vigilancia más severos en contra de la población en aras de combatir y reducir los altos índices de delincuencia que minan la estabilidad del país. Una especie de panóptico contemporáneo y sofisticado.<sup>75</sup>

Naturalmente la tecnología ha venido a perfeccionar su funcionamiento, y de esta forma el Estado ha logrado establecer un control virtual ubicuo, fuera de las prisiones, sobre toda la sociedad. “Tal como yo lo veo, el modelo panóptico está vivo y goza de buena salud y, de hecho, está dotado de una musculatura mejorada electrónicamente, como la de un ciborg, lo cual lo hace tan fuerte que ni Bentham, ni siquiera Foucault, hubieran sido capaces de imaginarlo”.<sup>76</sup> La sociedad sede gran parte de su libertad por un ápice de seguridad.

---

<sup>74</sup> García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 3.

<sup>75</sup> Se hace referencia al panóptico de Jeremy Bentham, el cual data de finales del siglo XVIII. consistía en un modelo arquitectónico para prisiones, de los cuales su característica más expresiva era la construcción de una torre central la cual se encontraba rodeada por una serie de pasillos que tenían como punto de partida la base de esta torre simulando las puntas de una estrella. Este ingenioso diseño permitía que pocos custodios pudieran vigilar a un gran número de personas privadas de su libertad. La persona privada de la libertad se sentía permanentemente vigilada, aunque no lo estuviera, lo que generaba un sentimiento de autocontrol. En Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 126.

<sup>76</sup> Bauman, Zygmunt y Lyon, David, *Vigilancia líquida*, Barcelona, Paídos, 2017, p. 64.

En efecto, la seguridad pública es una función a cargo del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, y este, meridianamente, procura el beneficio social al tratar de contener y combatir el fenómeno de criminalidad que discurre en todo el país. Sin embargo, no pueden soslayarse los intereses ocultos que se persiguen, pues es el Estado, en complicidad con los medios de comunicación, quien se encarga de exagerar el alarmismo el cual se aloja en el imaginario colectivo; un síntoma de caos permanente que pone en una situación de riesgo perpetuo al gobernado, quien, en consecuencia, exige más vigilancia y control.

Así es como los problemas sociales de inseguridad se objetivizan, excluyendo otros problemas que permanecen ocultos. En un mundo capitalista el estatus de seguridad no es rentable, por tanto, es necesario construir la identidad de la inseguridad y la identidad del riesgo, para volverlos objetos de comunicación entre la sociedad. De esta forma se activa el mercado; las personas comienzan a consumir los productos y servicios que les puedan brindar seguridad, empero esto solamente representa una ilusión de seguridad subjetiva, ya que nadie puede controlar el futuro.<sup>77</sup>

Por consiguiente, son los estamentos dirigentes quienes obtienen provechos políticos y una utilidad económica al desarrollar este clima de inseguridad que sofoca a los súbditos, lo que solidifica el sistema y lo hace funcionar conforme a los intereses de la maquinaria del poder. Al sistema no le interesan las personas, “no le interesan para nada los delincuentes, su castigo y su reinserción, que económicamente no tienen mucha importancia; sí se interesa, sin embargo, por el conjunto de los mecanismos a través de los cuales el delincuente es controlado, perseguido, castigado y reformado”.<sup>78</sup> De esta forma se protegen los grupos hegemónicos, a la par que lucran con la paranoia del terror que pervive en las conciencias de los individuos.

Entonces, es de afirmar que estamos ante “la paradoja del mundo saturado de dispositivos de vigilancia, sea cual sea el propósito que persiguen. Por un lado, estamos más protegidos que cualquier generación anterior; por otra parte, sin embargo, ninguna generación anterior o pre electrónica, experimento como la nuestra esa sensación cotidiana de inseguridad a todas

---

<sup>77</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *op. cit.*, pp. 100 y 101.

<sup>78</sup> Foucault, Michel, *Genealogía del racismo*, Madrid, De la piqueta, 1992, p. 87.



horas”.<sup>79</sup> La tecnología es empleada para reforzar la alienación de cuerpos desnudos de derechos; aquellos que no quieran someterse al sistema, con alto grado de probabilidad, caerán en el umbral de la inocuización.

En ese contexto, el Estado se ve facultado, por los propios gobernados, a echar mano de todo el arsenal bélico y tecnológico que esté a su alcance. Empero, esta gran empresa debe estar soportada por altos costos económicos, los cuales deben ser subvencionados por el erario público; no obstante, al no contar con los insumos necesarios, decide contratar los servicios de empresas privadas para poder adquirir equipo tecnológico, armas, construir centros penitenciarios, complejos de seguridad; se privatiza el servicio policiaco y, consecuentemente, el Estado tiene ganancias por partida doble: cumple discrecionalmente con el deber de brindar seguridad y, a la par, obtiene ganancias económicas.

Es decir, la lógica capitalista de la ganancia y de la empresa ha estado presente en aquellos rubros de la administración pública, que resultan altamente lucrativos como son la educación y la seguridad privada. Se han convertido en los grandes negocios en los que los particulares no sólo especulan con los servicios que prestan, sino que además reciben del Estado apoyos materiales y financieros indebidos, pues la ganancia se queda en manos privadas y no públicas.<sup>80</sup>

Según Michel Foucault: “La política es la guerra continuada por otros medios”<sup>81</sup> y “El derecho es una cierta manera de continuar la guerra”.<sup>82</sup> Política, guerra, derecho; estrategias utilizadas por el Estado para la consecución de beneficios políticos y económicos. Esta es la guerra de la inseguridad y la pérdida de la libertad que oprime a nuestra nación; en ella se privatizan las funciones y los servicios que el Estado, originalmente, está obligado a brindar al pueblo soberano. En ese contexto, para lograr un supuesto orden de legitimación, es necesario que exista un sistema de normas con carácter impositivo que permita sostener las diferencias, las desigualdades y las exclusiones.

En este engranaje complejo, únicamente aquellos que cuenten con la suficiente capacidad económica podrán adquirir los servicios de seguridad que

---

<sup>79</sup> Bauman, Zygmunt, *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona, Paidós, 2007, p. 15.

<sup>80</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Políticas Públicas en la “Sociedad del Riesgo”*, en Cienfuegos Salgado, David, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 363.

<sup>81</sup> Foucault, Michel, *Genealogía del racismo*, (Traducción de Alfredo Tzveibely), Madrid, La Piqueta, 1992, pág. 29.

<sup>82</sup> *Idem*.

permitan garantizar su supervivencia. De esta forma se evidencia que las relaciones de poder no son abstractas, sino, por el contrario, son el resultado de relaciones de fuerza concretas que han surgido en un momento histórico determinado —para efectos de la presente investigación, las relaciones de fuerza que se analizan son las generadas durante la última década—.

De hecho, es aquí donde se localiza uno de los vértices más rentables de la inseguridad dentro de un país; se refuerza la vigilancia y control sobre las masas; se logra la asignación de un gran presupuesto en materia de seguridad pública, el cual, la mayoría de las veces, es desviado a las cuentas privadas de políticos y gobernadores.

De tal guisa, se estructuran las bases de un negocio sumamente rentable para los empresarios; la iniciativa privada es convocada y comienza la distribución de capitales; los líderes de la seguridad pública obtienen ilícitamente beneficios económicos, pues se inflan los costos en obras, equipo y servicios brindados por estas empresas, quienes facturan precios muchos más elevados de los reales.<sup>83</sup> Simplemente una práctica desleal en la que las personas —victimizados, criminalizados y policizados— son las que sufren las repercusiones de los intereses mezquinos de los poderes fácticos.

Gobernantes y empresarios antropófagos devoran a las clases precarias; se nutren de la miseria y desprotección de estos; “al fin de cuentas el neoliberalismo considera al Estado como una empresa y corresponde su explotación a los empresarios, con la debida protección y seguridad que le presten sus propias policías privadas y las autoridades públicas”.<sup>84</sup> En México, en el mundo de lo concreto, la seguridad de los ciudadanos no es vista como un derecho humano; es un servicio caro y exclusivo al que pocos tienen acceso. En este negocio de seguridad, el Estado pretende no perder el control, pues, de lo contrario, pondría en riesgo su propia estabilidad y existencia.

El Estado se defiende de la criminalidad porque históricamente encuentra en ella un atentado a su autoridad; los ciudadanos quieren defenderse de la criminalidad porque atenta contra sus derechos. [...] La seguridad se ha tematizado como un nuevo bien privado, de los ciudadanos. [...] Igualmente se tiene la oportunidad de encontrar

---

<sup>83</sup> Redacción AN / SH, “ASF pide sancionar a ex titular de la División Científica de la Policía Federal, por adquirir software a sobreprecio” *Aristegui noticias*, 22 de febrero de 2020, consultado el 23 de febrero de 2020, en: <https://aristeguinoticias.com/2202/mexico/asf-pide-sancionar-a-la-comisaria-de-la-gn-por-adquisicion-de-software-israeli-para-monitoreo-de-redes-sociales/>

<sup>84</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Políticas Públicas...*, cit., p. 365.

satisfacciones en la modalidad de acuerdos privados, como la mediación entre quien comete un delito y su víctima".<sup>85</sup>

Así, el Estado a través del discurso de seguridad ciudadana, involucra en la estrategia de seguridad contra la criminalidad solamente a aquellos que pueden pagar los costos de este bien escaso, y no al total de la población a quien debería ir dirigida dicha estrategia política. Los peligrosos, los pobres y los que no han tenido la oportunidad de adaptarse a la cultura del trabajo y la disciplina del salario, quedan excluidos de este derecho y no son tomados en consideración. En México se negocia con la seguridad de las personas y se busca obtener el mayor de los beneficios del estado de alarma que se esparce por todo el territorio nacional.

### **I.8 La seguridad pública como sistema ideológico y su deficiente unidad sistémica**

Hablar de una ideología, es referirse a una particular conciencia de la realidad; la cual nace en la inmediatez de la relación recursiva sujeto-objeto y comienza con la apreciación de lo superficial, de lo aparente, de aquellos patrones subjetivos que convencen al individuo de la existencia de diversos entes en el universo, los cuales constituyen su realidad y verdad. Es decir, cada individuo construye su propia conciencia de la realidad, en la cual encuentra un consuelo explicativo al mundo que lo rodea; sin embargo, solo es una aparente realidad.<sup>86</sup>

Una realidad que les ha sido dada en un momento histórico y en un espacio determinado, por aquellos que detentan las tecnologías del poder. De tal manera, el individuo que acepta e introyecta en su conciencia los elementos que le han sido suministrados como realidades, puede ser incluido en un proyecto social homogéneo; los poderosos son quienes imponen las pautas supuestamente racionales; los sujetos dominados ceden su originalidad y pluralidad. Así, solamente se reconocen como válidos ciertos símbolos y signos dentro de un sistema cerrado.

---

<sup>85</sup> Pavarini, Massimo, *Poner la pelota en el centro, diez tesis y modestas propuestas para un gobierno progresista de la seguridad*, en Sánchez Sandoval, Augusto, *Seguridad pública...*, cit., p. 33.

<sup>86</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad Pública...*, cit., pp. 87 y 89.

Es aquí donde surge la necesidad de construir otros objetos que representen la antítesis de las pretendidas verdades dominantes. Los entes que emprenden esfuerzos para razonar al respecto de estos tópicos, tendrán la peculiar característica de ser desviados, molestos, ajenos, oscuros. Ellos serán calificados como rebeldes.

De esta forma, los grupos sociales se caracterizan por desarrollar un lenguaje propio, el cual les es reconocido como una característica intrínseca que hace las veces de un referente para poder asimilar su realidad, que es, en muchos casos, incompatible con el mundo de lo concreto.

Estas pautas simbólicas, cuya reiterada enunciación, materializan una supuesta realidad; son empleadas para la construcción de un mundo manipulable y artificial que vive para sí mismo y evoluciona. “En consecuencia, el sistema ideológico social se reproduce, en virtud de la voluntad política y la racionalidad ideológica en que se fundamenta y por lo tanto, no tiene referencias en el mundo de lo concreto<sup>87</sup> que está afuera de él”.<sup>88</sup> Esas pautas o patrones son arbitrarios y consolidan la formación de sistemas cerrados en los que despunta, únicamente, la conciencia del propio sistema — especulaciones de pensamiento prediseñadas— para controlar el actuar de la gente. Estas ideas, que se objetivizan como verdades, son incrustadas en el pensamiento colectivo, como verdaderos actos de poder, los cuales facilitan la consecución de objetivos compatibles con los intereses de los grupos que ostentan el mando.

Esto conlleva a un proceso de inclusión, en donde los “disidentes” son considerados enemigos, lo que legitima su exclusión por medio de la violencia. No hay alternativa; no se puede ir en contra, es la única razón. El equilibrio se logra a través de sus propias reglas, mismas que legitiman la persecución y represión. Así es como se impone una racionalidad, y los sujetos están determinados a comportarse de cierta forma, si es que quieren permanecer dentro del grupo privilegiado.

En esa tesitura, sirvan las ideas precedentes para interconectar el concepto de seguridad pública, en su vertiente de sistema ideológico, el cual establece que es: “una función del Estado, [...] manifestación efectiva de la

---

<sup>87</sup> “Que en sí está ahí, independientemente de la percepción que de él tengan las personas”. En González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, *Criminología*, 5ta. ed., México, Porrúa, p. 6.

<sup>88</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad pública...*, cit., p. 5.

acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, de los intereses, de los bienes privados y públicos”.<sup>89</sup> Esa es la función declarada constitucionalmente.

La teleología del referido concepto busca garantizar el orden y la paz de aquellos que están bajo el manto protector del Estado; bajo este argumento impone sus razones, teniendo como soporte fundamental su propia fuerza, la cual tiene raigambres en la norma jurídica. Esto le da la potencia para controlar e imponer destinos a las masas.

Sin embargo, es consabido que en la práctica dicha función es explotada ilícitamente, fuera del sistema jurídico, por “micro-grupos cerrados que obedecen a sus propias normas. Vigilan a todos, no para cumplir las normas de inclusión general, sino para obtener un beneficio personal y de grupo, borrándose la línea de división entre policías y ladrones”.<sup>90</sup> Es decir, los sistemas de control social formal no permanecen puros, sino que en su interior se presentan subsistemas que son ilegalismos o corruptelas, pero que, al lograr perpetuarse dentro de los mismos, se constituyen en nuevos sistemas, donde lo ilícito se convierte en lo común generalizado.

Cuando esto sucede, el sistema cerrado se desnaturaliza y se convierte en asistemático, pues pierde el control tanto de su estructura interna como de su entorno. De tal suerte, dentro de las diversas corporaciones policiacas subsisten elementos activos que operan al margen de la ley, así “[...] cada policía tiene su propia racionalidad y su forma de comportamiento, subdividiéndose en tantos sub-sistemas como grupos se constituyan en su interior y ello constituye 'corrupciones' dentro del sistema”.<sup>91</sup> Dicha inercia de corrupción hoy día ya es tolerada como una práctica común dentro de la sociedad.

De ahí que el policía no ejecuta la orden de aprehensión u omite sancionar la infracción administrativa; se decanta por la obtención de un lucro personal. Prefiere hacer una negociación con beneficios económicos para sí. Todo ello con la anuencia de sus superiores jerárquicos, quienes exigen parte del botín y promueven la lealtad, discreción y obediencia de sus subordinados, pues al estar incrustados en una organización político-social de tipo vertical y

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 91.

autoritaria, no pretenden correr riesgos que afecten la economía y la estabilidad de sus cotos de poder.

En este contexto, es dable afirmar que actualmente en México la función de la seguridad pública se encuentra colapsada, los elementos policiacos, en su mayoría, actúan con plena discrecionalidad y al margen de la ley; es primordial “tomar en cuenta el origen político-económico que está a la base de todo este desencadenamiento de descontrol social, en el que, de nada sirve colocar un policía para custodiar a cada ciudadano, porque el problema es estructural”.<sup>92</sup> Empero, no se puede negar que es la propia sociedad quien ha contribuido, en muchas formas, al establecimiento y desarrollo de prácticas ilícitas como el soborno y el encubrimiento.

Por ello, es menester desarrollar una política criminal integral que sirva como estrategia contundente contra el delito; lo ideal sería que el legislador permanente tomara en consideración los ejes del estructural funcionalismo, con el cual se identificaba el sociólogo Talcott Parsons, en el que el sistema social es concebido como un sistema de acción social y se encuentra conformado por cuatro subsistemas que realizan las funciones necesarias para que el sistema, en su conjunto, se reproduzca, se adapte y se equilibre, a saber: los subsistemas económico, político, cultural y jurídico.<sup>93</sup>

En suma, un sistema de inclusión también se corrompe, se vuelve espurio, lo que da origen a subsistemas —pequeños o grandes grupos de poder— de exclusión en la inclusión; los subsistemas policiales en México están automatizados y no pueden asumir su propio control, esto se traduce en la imposibilidad que tienen para controlar al mundo que los rodea. “El aumento delictivo, fatal como el destino, solo es el resultado de una política criminal unilateral, parcial y limitada”.<sup>94</sup> Es necesario tomar en consideración a los diversos subsistemas al momento de diseñar una política criminal; un esfuerzo que demanda alta capacidad técnica, ética y profesional por parte de los legisladores.

---

<sup>92</sup> *Idem*.

<sup>93</sup> Berumen Campos, Arturo, *Política Criminal: un enfoque de sistemas*, en Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad pública...*, cit, p. 57.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 56.

## I.9 Simbiosis dominación-vigilancia como un sistema de exclusión

En México impera un sistema de poder dominación, por medio de la ley, del cual su componente más distintivo es que la sociedad —el grupo dominado— valora más su vida que la libertad y acepta permanecer viva a cambio de ser controlada. Para tal cometido requieren vigilancia cercana y permanente; esto es trabajo de las tecnologías policiales. De tal guisa, el hombre conormado se mantiene dentro de los cauces esperados; no viola la ley, no afecta a terceros y, por tanto, está institucional y sociablemente controlado.<sup>95</sup> Este es el modelo de ciudadano ideal, para los intereses del Estado; el individuo obediente y respetuoso de la norma.

El control potencial del que es capaz la ley estriba precisamente en su ubicuidad. “el proceso de control social se puede definir como aquel que le presenta al individuo ciertos contenidos simbólicos que encierran implícita y explícita recomendaciones para su acción”.<sup>96</sup> De ahí que el gobernado tenga la obligación de cumplir la ley aún en su propia ignorancia, sea en acción u omisión, pues el lenguaje jurídico siempre está presente para que el sujeto se oriente, instruya o simplemente lo reproduzca imitándolo en función de otros que lo conocen.

En su sentido más amplio, ley y la seguridad pública controlan al sujeto para que este se mantenga en congruencia con el cumplimiento de las metas y los objetivos sociales definidos por el Estado de derecho y en obediencia con la cultura. “Esto es así, pues las sociedades expresan sus valores en la estructura social [...] y las metas culturales condicionan la estructura social [...], sociedad y cultura no pueden separarse”.<sup>97</sup> La sociedad vive y se desenvuelve en un mundo artificial, el cual ha sido diseñado con la intención de poder controlar la voluntad de los individuos para que obedezcan por propio convencimiento; este es el papel que desempeña la ideología de seguridad predicada por el Estado.

Aunque en muchas ocasiones, como es el caso mexicano, no se cumplan esas expectativas sociales, pues la estructura social se encuentra

---

<sup>95</sup> Álvarez León, José Antonio, “Construcción de la imagen de la seguridad o control social multidimensional”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, núm. 5, 2007, p. 82. consultado el 15 de enero de 2020, en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/17156/15365>.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>97</sup> Pavarini, Massimo, *Control Social y Dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, 8va. ed., México, Siglo XXI, 2003, p. 115.

desvincijada, lo cual provoca que impere una cultura de ilegalidad, violencia y corrupción.

La ideología, dice Alessandro Baratta, es una construcción discursiva de hechos sociales aptos para producir una falsa conciencia en los actores y en el público, que funciona construyendo 'clichés', o sea con hábitos mentales selectivos, corrompiendo el cálculo clasificatorio con operaciones ocultas y subrepticias.

Al sustantivo 'seguridad' se agregan explícita o implícitamente adjetivos como 'nacional', 'pública' o 'ciudadana', dándosele una connotación colectiva y no personal de la seguridad. Es decir no se trata propiamente de la seguridad de los derechos individuales, cualquiera sea su posición en el contexto social, sino de la seguridad de la nación, de la comunidad estatal o de la ciudad.<sup>98</sup>

En ese contexto, aquellos sujetos que se comporten fuera de los lineamientos previamente establecidos por las superestructuras, serán etiquetados como desviados y, como consecuencia, excluidos del sistema cerrado. Los individuos enfrascados en una resistencia en contra de las estructuras sociales y sus dinámicas, no tienen cabida dentro del grupo de los alienados. De esta forma se materializa la prevención general y transmuta en una amenaza especial negativa; con la represión de estos agentes ingobernables se recobra el *statu quo*.

No obstante, es indispensable aclarar que no existen sociedades homogéneas, pues la diversidad de ideologías, deseos, aspiraciones, metas y valores que perviven en cada individuo, inciden en la estabilidad de la estructura social "ideal"; por ello, "[...] la acción socialmente definida como desviada debe ser considerada como algo normal en toda sociedad. En efecto, solo cuando son superados ciertos límites el fenómeno criminal es negativo para la existencia misma de la sociedad en cuanto el efecto de desorganización social en la que todo sistema de normas y de reglas pierden valor por la aparición de otro orden".<sup>99</sup> De ello se sigue que hay un régimen de tolerancia dentro de la sociedad respecto de las conductas riesgosas que pueden poner en peligro los bienes jurídicamente tutelados por el Estado.

Sin embargo, "cuando los procesos anómicos se introducen en las estructuras hechas para su contención y/o se generaliza el hecho de que los mismos gobernados participan con mayor incidencia en las conductas negativas, la población se siente amenazada; es entonces cuando entre los gobernados surge, vía percepción, la 'imagen de la inseguridad' propiamente

---

<sup>98</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad pública...*, cit., p. 97.

<sup>99</sup> Pavarini, Massimo, *op. cit.*, p. 108.



dicha”.<sup>100</sup> En muchas ocasiones, este alarmismo es promovido de forma exagerada, para poder crear enemigos del Estado —a quienes se tiene que eliminar—, ya sea a través de la aplicación selectiva del derecho penal o por medio de la instauración de procesos penales diferenciados.

En el proceso de relativización conceptual y su uso arbitrario por parte del derecho para tratar de restituir la normalidad, conceptos como enemigo o sospechoso se vuelven parte de un autoritarismo Cool,<sup>101</sup> aplicado a una sociedad que vive en una emergencia permanente, en la que se excluyen a los *hostis* —enemigos peligrosos al gobierno—, “ese núcleo troncal que abarcará a todos los molestos al poder, por insubordinados, indisciplinados o simples extranjeros, que como extraños resultan desconocidos y, como todo lo desconocido, inspira desconfianza y por consiguiente resulta sospechoso por potencialmente peligroso”.<sup>102</sup> Entonces es ahí donde el Estado de Derecho rígido aparece; se aplica con severidad el brocardo: la ley es dura, pero es la ley.

Sin duda, la tecnología del derecho penal castigará, en gran medida, a aquellos que no encuadren en el proyecto político del gobierno en turno.

Sin embargo, la sociedad no advierte el sistema de dominación y control que gravita sobre ellos, la población solamente esta angustiada por los delitos que puede llegar a percibir por los sentidos —mayormente difundidos por los medios de comunicación—, pues estos representan la problemática más próxima en su experiencia de vida. “Esto ha provocado que la discusión en torno a la seguridad pública se circunscriba —ingenuamente—, a un conflicto de policías y ladrones. La construcción de esta imagen ciudadana se ha logrado merced a la conjugación de cuatro factores: 1) incremento delictivo, 2) intervención de los medios masivos de comunicación, 3) reacción ciudadana y 4) reacción institucional”.<sup>103</sup> Se afirma categóricamente, quien crea el juego, crea la trampa.

---

<sup>100</sup> Alvarez León, José Antonio, “Construcción de...”, *cit.*, p. 86.

<sup>101</sup> Entendido como aquello que se mueve mediáticamente, lo superficial, lo que está de moda y se usa distraídamente, tomado de Zaffaroni, Eugenio Raúl, *El enemigo...*, *cit.*, p. 72.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>103</sup> García Juárez, Leticia y Kala, Julio César, “Procuración de Justicia en el Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Revista de Derecho y Ciencias Penales, Iter Criminis*, México, INACIPE, s/a, pp. 89-91.

Por tanto, es dable colegir que en la actualidad la población se desenvuelve bajo un sistema de control social multidimensional,<sup>104</sup> en el cual los gobernados ceden parte de sus libertades para poder conseguir, meridianamente, algunos espacios de seguridad. Esa es la única forma de estar en paz con la autoridad y sentirse incluidos en el grupo de los ciudadanos responsables y cooperadores. En esta dinámica, los policías son expuestos como los malos, los represores, como entes autoritarios que usan la ley para poder controlar a la población.

El privilegio de estar en comunidad tiene un precio, y solo es inofensivo, incluso invisible, en tanto la comunidad siga siendo un sueño. El precio se paga en la moneda libertad, denominado de formas diversas 'autonomía', 'derecho a la autoafirmación', o 'derecho a ser uno mismo' [...]. Perder la seguridad significa perder la comunidad, si es que se gana, pronto significaría perder la libertad. Seguridad y libertad son dos valores igualmente precisos [...] pero que difícilmente se reconciliarán, nunca de forma plena y sin fricción.<sup>105</sup>

Sin embargo, no se puede soslayar que los policías son los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; son un organismo indispensable para la consecución de un desenvolvimiento social pacífico; ellos no diseñan las políticas públicas, su régimen disciplinario les obliga a no cuestionar las órdenes del ejecutivo; son el brazo operativo de una élite uniforme que privilegia el control de sus gobernados para protegerse a sí misma. Los agentes policiacos son quienes experimentan los efectos perniciosos del sometimiento a un sistema y una sociedad que los explota y denigra, tanto en sus horarios de trabajo como en su tiempo libre.

De esta manera se imponen las razones de Estado, las cuales van más allá del combate a la criminalidad y la inseguridad. Los pequeños grupos hegemónicos gestionan la supresión de los adversarios políticos y el sometimiento de la población a un régimen de terror, bajo el mensaje de la seguridad y el bienestar común. Entonces, la única alternativa que se deja al gobernado es mostrar una actitud de colaboración y de renuncia a su libertad. Se le convence de que él debe ser un actor público en el combate a la

---

<sup>104</sup> “El control social multidimensional significa confundir las imágenes creadas desde el orden establecido y obligar al destinatario de la norma (del control) a vivir momentos de control y no estados del control; significa, entonces, creer que hoy cualquier forma del proceder respecto de la autoridad es benéfica, no obstante la ilegalidad. Lo multidimensional refiere a que lo formal e informal del control son lo mismo y al mismo tiempo. Seguridad significa perder las libertades.” En: Álvarez León, José Antonio, “Construcción de...”, *cit.*, p.100.

<sup>105</sup> Bauman, Zygmunt, *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, México, Siglo XXI, 2003, p.7.

delincuencia. Se encubren las deficiencias técnicas del Estado con el manto de la inseguridad.

No existirá prevención eficaz en materia de seguridad mientras sean violados los derechos fundamentales, y no será el miedo impuesto el que supla la falta de educación, cultura y trabajo; no será el control social del estado neoliberal un éxito mientras se sigan socializando las pérdidas y privatizando las ganancias; [...] Por lo pronto, la tolerancia es un camino para estar en el mundo de la seguridad.<sup>106</sup>

Es palmario, las sociedades seguras no reeditan ganancias a los grupos de poder; el ciudadano tiene que marchar en línea recta, en absoluta inconsciencia, disminuido en sus derechos fundamentales, para no convertirse en el próximo enemigo público.

El control por parte del Estado se convierte en un sistema autopoyético, que se reproduce y se mantiene por sí mismo. La sociedad vive bajo el régimen de una ideología impuesta por aquellos que, periódicamente, detentan el poder, la cual se convierte en un mandato con consecuencias jurídicas; se vuelve parte de la normalidad y de la cultura. “Entonces la ideología inmanente a las políticas de 'seguridad', en el discurso científico y en el discurso jurídico, son *subjetividades* utilitarias al sistema, que son vividas por la población como *objetividades*. De ahí que la ciudadanía es víctima de un gran espejismo, producto de las manipulaciones de la comunicación política”.<sup>107</sup> Aquellos que actúen al margen de la ley, serán excluidos. Si la sociedad se siente amenazada, automáticamente exigirá mayor control, sin percatarse que de esta forma pierde su libertad; entonces, a través de la tecnología política y mediática se perpetúa la guerra, y el Estado se posiciona como el vencedor de la partida.

---

<sup>106</sup> Álvarez León, José Antonio, “Construcción de...,” *cit.*, p. 99.

<sup>107</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, (coord.), *Seguridad pública...*, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

## CAPÍTULO II

### EL SISTEMA DE CONTROL FORMAL QUE LEGITIMA LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL NULO FORTALECIMIENTO DEL MODELO POLICIAL FEDERAL EN MÉXICO

#### II.1 La seguridad pública entendida como un derecho fundamental

En principio de cuentas, la seguridad pública debe comprenderse en su vertiente de derecho humano —reconocido en la Ley Fundamental y en los instrumentos internacionales—, el cual es inmanente al hombre, y posee su titularidad por el simple hecho de ser humano. Esta perspectiva parte de una corriente ius naturalista.

Como refiere Quintana Roldan, los derechos humanos pueden conceptuarse como:

El conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales.<sup>108</sup>

De lo anterior, es dable inferir que los derechos fundamentales y sus respectivas garantías son conceptos disímiles, pero correlativos; no deben ser empleados como sinónimos, pues las últimas están a cargo del Estado —por virtud de obligaciones y o prohibiciones—, en tanto que los derechos son inherentes a los humanos y estos deben ser garantizados con los deberes del Estado.<sup>109</sup>

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa en 1789, establece en su artículo segundo que: “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.<sup>110</sup> La seguridad garantiza la paz y el orden social. Solo con ella el hombre puede aspirar a la consecución de la felicidad.

<sup>108</sup> Quintana Roldán, Carlos F. y Sabio Peniche, Norma D., *Derechos humanos*, 5a. ed., México, Porrúa, 2009, p.21.

<sup>109</sup> Burgoa Toledo, Carlos Alberto, “La proporcionalidad interpretativa y la proporcionalidad constitucional”, *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*, México, nueva época, núm. 5, julio – diciembre de 2016, p. 209.

<sup>110</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa en 1789, consultado el 24 de febrero de 2020, en: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagol/es_ddhc.pdf)

Así, el derecho fundamental de la seguridad “es uno de los derechos humanos reconocidos universalmente y consiste en la protección acordada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades”.<sup>111</sup> Es por ello que se considera a la seguridad como uno de los derechos humanos de la más alta jerarquía axiológica.

En ese contexto, es dable afirmar que sin la protección al derecho humano a la seguridad pública, sería imposible ejercer cualquier otro derecho fundamental. Si los ciudadanos no pueden disfrutar libremente de su vida y mantener su integridad física, disponer de sus bienes y posesiones y de otros derechos fundamentales básicos, entonces de qué serviría la existencia de la figura abstracta del Estado. “La seguridad pública constituye un prerrequisito para el goce y ejercicio de otros derechos humanos”.<sup>112</sup> Es por ello que, en el Estado mexicano, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En suma, el derecho humano a la seguridad pública es considerado una prerrogativa que está adscrita a todos en cuanto personas o en cuanto ciudadanos y, por tanto, es indisponible e inalienable, pues constituye un pilar fundamental para la protección a la dignidad humana, de la cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad.

En esa lógica, el Estado tiene la obligación de garantizar a sus gobernados el acceso al multicitado derecho fundamental. Sin embargo, como ya ha sido señalado en el capítulo anterior, el gobierno mexicano, por diversas razones que responden a intereses particulares, condiciona el cumplimiento de sus obligaciones respecto a esta materia, y concentra sus esfuerzos para la obtención de beneficios económicos y políticos.

---

<sup>111</sup> Zippin Filho, Dálio, Ombudsman, *Derechos Humanos y Seguridad Pública*, en Olivera de Barros Leal, Cesar Barros (org.), *Prevención criminal, seguridad pública y procuración de justicia. Una visión del presente y del futuro*, México, INACIPE, 2009, p. 145.

<sup>112</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 33.

## II.2 La seguridad pública es una función del Estado

Desde el momento en que los individuos no fueron capaces de autorregular sus conductas y mostrar un respeto genuino por la otredad, se generó la necesidad de que un tercero, reconocido en su estructura y dotado de autoridad, tuviera que intervenir para poder así garantizar la paz y el orden público añorado; de esta manera apareció el ente abstracto denominado Estado.

Dicha ficción jurídica interviene en las relaciones sociales, preferentemente con estricto apego a las normas preestablecidas, de las cuales se sirve para imponer diversas directrices, restricciones y condiciones para armonizar los intereses de la colectividad; de tal guisa, el Estado cumple diversas funciones con el fin de organizar a la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia.

En esta línea de pensamiento, se afirma que la actividad del Estado es “el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales”.<sup>113</sup> En ese tenor, el Estado está limitado a cumplir con las expectativas sociales dentro de los límites que la propia ley establece.

Es preciso señalar que las atribuciones y las funciones del Estado hacen referencia a nociones diferentes, a saber:

- **Atribución del Estado:** comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer.
- **Función del Estado:** se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. “Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución”.<sup>114</sup> Las funciones que son exclusivas del Estado no debieran ser ejercidas por particulares.

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz aclara que “la función pública es la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo fundada en la idea de

---

<sup>113</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2015, p. 3.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 17.

soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde (se deriva) su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa”.<sup>115</sup> Sería un fraude al texto Magno el que el Estado permitiera la existencia y operación de tribunales de corte privado, legisladores particulares o gobernadores que paguen una cuota mensual al erario público para poder llevar las riendas de la administración del país; todas estas abstracciones constituirían un flagrante ultraje a la soberanía y el Estado Democrático de Derecho.

Ahora bien, en México el concepto de seguridad pública ha evolucionado en las últimas décadas; antes de la reforma constitucional de 1994 el artículo 115 de la Ley Fundamental ya hacía referencia, de forma ambigua, a dicho concepto, al facultar a los municipios para prevenir las infracciones a los bandos municipales.<sup>116</sup> Sin embargo, dicho numeral consideraba, equivocadamente, a la seguridad pública como un servicio público. En la referida reforma constitucional, se estableció en el artículo 21 que la seguridad pública tiene la naturaleza de “función”.

De ello se sigue que la seguridad pública “se trata de una función propia, exclusiva e indelegable del Estado”.<sup>117</sup> Así lo reconoce la propia Constitución General de la República en su arábigo 21:

[...] La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...].<sup>118</sup>

En atención a lo señalado, es menester traer a colación, en lo que aquí interesa, lo preceptuado en los artículos 2 y 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Ezequiel Montes, 2003, p. 29.

<sup>116</sup> Salinas Sosa, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 13.

<sup>117</sup> Vizcaíno Zamora, Álvaro, *op. cit.*, p. 33.

<sup>118</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>119</sup> Esta ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.

- **Artículo 2.-** La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos [...].
- **Artículo 3.-** La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.<sup>120</sup>

Por consiguiente, derivado de una interpretación<sup>121</sup> sistemática<sup>122</sup> de los preceptos legales antes invocados, se puede afirmar que en México la protección de la vida, la libertad, la integridad y el patrimonio de los gobernados son atribuciones naturales del Estado, las cuales deben ejercerse con apego a un orden jurídico y por diversos medios, dentro del respectivo ámbito de competencia de los tres órdenes de gobierno; pues, a la postre, la seguridad pública se traduce en una función exclusiva del Estado que comporta el ejercicio de autoridad, la cual debería ser indelegable a los particulares.

No obstante lo anterior, la misma ley establece que:

El concepto de “autoridad” a cuyo cargo está la Seguridad Pública, se abre de manera extraordinaria y queda en manos de servidores públicos que están en muy diversos escenarios de la administración pública, [...]. De tal suerte, que igualmente es “autoridad” y cumple funciones de Seguridad Pública un policía municipal, un ministerio público, un juez, un magistrado, un ministro, un consejero de menores, una autoridad

---

<sup>120</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

<sup>121</sup> “La interpretación jurídica pertenece al género de la interpretación textual. En expresiones como ‘interpretación jurídica’, ‘interpretación del derecho’, ‘interpretación de la ley’, ‘interpretación de los actos (o documentos) normativos’, ‘interpretación de normas’ y otras similares, el vocablo ‘interpretación’ denota, *grosso modo*, o bien la actividad de averiguar o decidir el significado de algún documento o texto jurídico, o bien el resultado o producto de esa actividad; el significado mismo”. En Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 6ta. ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 2 y 3.

<sup>122</sup> “*Grosso modo*, se llama sistemática toda interpretación que deduzca el significado de una disposición de su colocación en el ‘sistema’ del derecho: unas veces, en el sistema jurídico en su conjunto; más frecuentemente, en un subsistema del sistema jurídico total, es decir, en el conjunto de las disposiciones que disciplinan una determinada materia o una determinada institución. El sistema jurídico y los subsistemas que lo componen se conciben generalmente como conjunto de normas coherentes (carentes de contradicciones o antinomias) y completos (carentes de lagunas). En la práctica, se hace interpretación sistemática siempre que, para decidir el significado de una disposición, no se atiende a la disposición misma aisladamente considerada, sino al contexto en el que está situada”. *Ibidem*, pp. 43 y 44.



de los centros de reclusión y de pena, o un *encargado de la protección de las instalaciones y de los servicios estratégicos del país*, [...].<sup>123</sup>

De todo lo anterior, es dable colegir que la función de seguridad pública que desempeñan en México las diversas instituciones policiacas —cuerpos tutelares del orden jurídico y social—, es un acto de soberanía, encaminado al sostén del Estado, de sus instituciones jurídicas u orgánicas; “La función de la policía, es la potestad jurídica que tiene el Estado para afirmar el derecho individual y colectivo, velando por el orden, la seguridad pública y, en general, por el respeto a lo establecido en los ordenamientos jurídicos contra las causas que lo perturben”.<sup>124</sup> Los cuerpos policiacos constituyen un pilar estatal fundamental en una sociedad próspera.

Ahora bien, es indispensable hacer énfasis en que la noción de *servicio público* es diferente a la de *función pública* (entendida como función del Estado). En esta línea de pensamiento, un servicio público es: “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.<sup>125</sup> De allí que no puede ser confundido con una función del Estado, pues esta última tiene un rango de indelegabilidad.

De lo expuesto hasta aquí, se puede colegir que ninguna actividad del Estado puede tener la naturaleza de una función y de un servicio público —dos categorías jurídicas diferentes—, ya que, como se ha evidenciado en líneas anteriores, “la función pública es inherente al Estado, por lo que existe con él y muere con él, tales características no le corresponden al servicio público”.<sup>126</sup> Por tanto, una afirmación en sentido contrario sería totalmente defectuosa, pues atentaría contra los primeros principios<sup>127</sup> de la lógica: no contradicción, identidad, tercero excluido y razón suficiente.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Políticas públicas...*, *cit.*, pp. 362 y 363.

<sup>124</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, p. 264.

<sup>125</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

<sup>126</sup> Zarazúa Martínez, Ángel, *¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a la de un servicio público? El caso de México*, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 508, consultado el 5 de marzo de 2020, disponible en: <http://bit.ly/2HBqGWH>

<sup>127</sup> “Un primer principio es una proposición verdadera, absolutamente evidente, universal y necesaria. Por tanto, no necesita demostración, sino que, por el contrario, está supuesta en

De allí que, los servicios públicos, corresponden realizarlos a los órganos e instituciones que integran lo que genéricamente se conoce como administración pública. No obstante, la nota más distintiva del servicio público consiste en que no es indispensable que sea directamente el Estado el encargado de proporcionarlo, pues la legislación contempla una serie de posibilidades para cumplir con tal cometido, de ahí que entes no gubernamentales pueden participar en su prestación, los cuales se regirán por un marco normativo del orden público, necesariamente, esto en virtud de la naturaleza del propio servicio.

Ergo, una función del Estado no puede ser delegada a particulares, y un servicio público sí.

### **II.3 El régimen especial de sujeción que regula la relación del Estado y los policías de jurisdicción federal**

Sí por algo es recordada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nivel internacional, es por haber sido pionera en regulación y tutela de los derechos de los trabajadores. En la Ley Fundamental de 1917 el constituyente insertó en el artículo 123 los principios básicos de la regulación laboral, los cuales tienen la naturaleza de ser irrenunciables; con ello se estableció el derecho laboral tutelar del trabajador.<sup>129</sup>

Sin embargo, como fue mencionado en el Capítulo Primero de esta tesis, los cuerpos civiles armados que ejercen funciones de seguridad pública en México, sostienen una relación laboral precaria con el Estado, ello derivado de la restricción constitucional que prevalece en la fracción III del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna.<sup>130</sup> Los antecedentes legales de dicho estigma

---

cualquier demostración". En Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la lógica*, 7a. ed., México, Esfinge, 2004, p. 157.

<sup>128</sup> El principio de "no contradicción" se refiere a que no se puede afirmar y negar un mismo predicado a un mismo sujeto al mismo tiempo y bajo el mismo aspecto (dos proposiciones contradictorias no pueden ser a la vez verdaderas). El principio de "identidad" se refiere a que un ser es necesariamente lo que es (A es necesariamente A; el ser es, el no-ser no es). El principio de "tercero excluso" hace alusión a que cualquier cosa, o es o no es, no cabe término medio (no hay término medio entre dos proposiciones contradictorias). Finalmente, el "principio de razón suficiente" enuncia que todo ente tiene una razón suficiente de su existencia (las cosas no existen por casualidad, siempre se puede encontrar una razón de su existencia). *Ibidem*, pp. 158 – 160.

<sup>129</sup> Vargas Morgado, Jorge, *Servidores excluidos...*, *cit.*, p. 745.

<sup>130</sup> "La referida restricción constitucional no da lugar a que sea posible emprender un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción

datan del 8 de marzo de 1999,<sup>131</sup> fecha en la que se reformó el artículo en comento, y posteriormente, se vio reforzado con la reforma en materia de seguridad pública y justicia penal de 18 de junio de 2008.<sup>132</sup>

Dicha disposición normativa establece hoy día que los miembros de las instituciones policiales de la Federación podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones —como podrían ser la no aprobación de los exámenes de control y confianza que se realizan periódicamente a los agentes policiacos—, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones —probablemente derivada de una mala capacitación—.

Además, el Texto Magno establece que si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

La aludida restricción constitucional se sostiene con el argumento de que el Estado pierde la confianza en los policías que han sido separados de sus cargos; el constituyente permanente, supuestamente, privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiere sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría

---

constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, la cual constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, pues se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano”. Estas consideraciones fueron esgrimidas en la tesis 2a. XXVIII/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 1083, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, materia Constitucional, Laboral, con número de registro electrónico: 2005893, intitulada: “SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL”.

<sup>131</sup> “Decreto por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de marzo de 1999, consultado el 4 de marzo de 2020, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4997854&fecha=08/03/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997854&fecha=08/03/1999)

<sup>132</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de junio de 2008, consultado el 4 de marzo de 2020, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

con el pago de la indemnización respectiva, sin importar que estos demuestren su inocencia.<sup>133</sup>

Derivado de un ejercicio exegético del citado precepto legal, se advierte la patente discriminación de que son objeto los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en México.

Esto es así, ya que la relación laboral que prevalece entre el Estado y los cuerpos de seguridad de corte civil es considerada, desde 1960,<sup>134</sup> como un régimen particular, ello derivado de su calidad de servidores públicos, pues según la doctrina del administrativista alemán Otto Mayer, de finales del siglo XIX:

Se considera que la relación entre un funcionario y el Estado es de derecho público — en donde la voluntad del poder público es la que siempre prevalece— y que existe un ‘nombramiento’ —acto-condición—, el cual lo coloca en el ámbito del derecho administrativo. Luego entonces se menciona la diferencia entre el ‘contrato de trabajo’, propio del trabajador en los negocios privados, y el ‘nombramiento’, propio de la administración pública, el cual obedece a un propósito de interés general para la sociedad.<sup>135</sup>

La anterior diferenciación ha sido la simiente para justificar graves abusos e ineficiencias en el campo del derecho administrativo, y en particular en el campo laboral policiaco.

Ahora bien, es consabido que el Estado representa los más altos intereses de la colectividad, así como también que los derechos laborales, tratándose de particulares, gravitan sobre la figura del contrato de trabajo; esto

---

<sup>133</sup> Jurisprudencia 2a./J. 103/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Tomo XXXII, Julio de 2010, página 310, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia Constitucional, Laboral, con número de registro electrónico: 164225, intitulada: “SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE”.

<sup>134</sup> El 5 de diciembre de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 123 constitucional. En dicha reforma se agregó un apartado B, el cual tenía por objetivo reconocer y proteger los derechos laborales de todos los servidores públicos bajo un régimen particular. Tomado de Carmona Dávila, Doralicia, *Reforma al Artículo 123 de la Constitución que crea el “Apartado B”, relativo a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito Federal y Territorios*, Memoria política de México, consultado el 5 de marzo de 2020, en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/05121960.html#:~:text=El%20d%C3%ADa%207%20de%20diciembre,a%20efecto%20de%20que%20fueran>

<sup>135</sup> Rueda Rodríguez, Alma Elena, *Comentario de la obra de Vargas Morgado, Jorge, La policía, régimen laboral y otros temas relacionados*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultado el 6 de marzo de 2020, en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n13/1870-4670-rlds-13-185.pdf>

no sucede en la relación entre los servidores públicos<sup>136</sup> y el Estado, pues este vínculo es considerado de naturaleza administrativa, ya que su esencia obedece a un propósito de interés general para la sociedad; en cambio, el trabajo privado se relaciona con un ánimo de simple lucro.

En el contrato opera la libre voluntad de las partes para fijar las condiciones estableciendo la materia de la prestación del servicio, y quienes lo celebran discuten entre sí para llegar a un avenamiento. No acaece así en el Estado ni puede hablarse de la existencia del contrato entre el Estado y su trabajador. Cuando el funcionario admite a una persona al servicio del Estado, el acto se reduce a la selección de la persona que deberá llenar los requisitos exigidos por la norma, no habrá discusión ni libre fijación de las condiciones de prestación de servicio; todas estas condiciones están predeterminadas por la ley respectiva o su reglamento.<sup>137</sup>

Sin embargo, la anterior clasificación no puede ser utilizada para menoscabar los derechos mínimos que a cualquier empleado se le deben reconocer, con independencia del régimen público o privado.

Las reformas constitucionales de mérito únicamente han coadyuvado a perpetuar las violaciones a los derechos laborales de los trabajadores de las instituciones policiacas, pues el que sean investidos como servidores públicos no demerita su condición de personas y trabajadores. En la actualidad, ni los tribunales ni la ley les garantizan diversos derechos laborales, como podrían ser el derecho a la sindicalización, el poder ir a huelga, la reincorporación a su puesto de trabajo, entre otros, circunstancia que debe tildarse de anacrónica e incongruente con los principios de un verdadero Estado Democrático de Derecho. Los policías en México no cuentan con un régimen laboral estable donde se respeten sus derechos laborales fundamentales.

Se puede aceptar racionalmente que ciertos trabajadores tengan un régimen laboral especial, es de entenderse que, por ejemplo, las jornadas de trabajo de los militares sean diferentes a las de la burocracia en general, o que los miembros del servicio exterior tengan una seguridad social adaptada al lugar en que se encuentren.

Lo que no se puede aceptar, por ser irracional, contrario a los derechos universales del hombre y a una administración inteligente, es que existan servidores públicos cuya ordenación en el apartado B del artículo 123 constitucional los prive de todo régimen laboral y que, por vía pretoriana, se le niegue la misma relación laboral.<sup>138</sup>

Es decir, resulta válido y lógico aplicar criterios especiales para regular las actividades laborales de ciertos servidores públicos, quienes desempeñan funciones especiales —como la policía—, empero esta finalidad justificada no tiene que marginarlos. El nombramiento oficial de los agentes del orden debe

---

<sup>136</sup> La expresión “servidor público” es la que designa de manera homogénea a la totalidad de los trabajadores al servicio del Estado a partir de las reformas al título cuarto de la Constitución Federal en 1983.

<sup>137</sup> Carmona Dávila, Doralicia, *op. cit.*, p.1

<sup>138</sup> Vargas Morgado, Jorge, *Servidores excluidos...*, *cit.* p. 748.

garantizar el acceso a los derechos mínimos laborales, de los cuales goza cualquier trabajador, postura que no es compartida en las consideraciones esgrimidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia P./J. 24/95, en la cual realizaron una interpretación inequitativa del artículo 123, apartado B, fracción III, de la Constitución General de la República, y llegaron a la conclusión de que:

La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón *sui generis*. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. [...] <sup>139</sup>

Estas consideraciones no son del todo acordes con la esencia garantista del Estado Mexicano, pues de forma injustificada se reconoce la calidad de patrón *sui generis* al Estado en relación con todos los servidores públicos del país, con excepción, entre otros, de los policías, a quienes se les excluye y se les niega el reconocimiento de sus derechos laborales —por su relación administrativa con la autoridad del Estado—, lo que se traduce en una afectación directa a su dignidad como personas.

La citada relación administrativa “conduce a la inexistencia de todo derecho de tipo laboral y a que sean los tribunales contenciosos administrativos los que conozcan de las controversias que dicha relación suscite, controversias que por tanto solo se podrían referir a puntos de legalidad y no de la relación socioeconómica de tipo laboral”. <sup>140</sup> El que los policías se tengan que someter a un régimen especial estructurado por sus propias leyes, no significa que deba considerárseles servidores públicos desnudos de derechos humanos.

Mientras los funcionarios civiles armados encargados de la seguridad pública del país no cuenten con una relación jurídica laboral que les garantice sus derechos laborales, no se podrán erradicar los graves problemas que existen en materia de corrupción y la ineficaz prevención y persecución de los delitos dentro de la nación. Paradójicamente, la inseguridad comienza dentro

---

<sup>139</sup> Jurisprudencia P./J. 24/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Tomo II, septiembre de 1995, página 43, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, materia administrativa, con número de registro electrónico: 200322, intitulada: “POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”.

<sup>140</sup> Vargas Morgado, Jorge, *Servidores excluidos...*, cit. p. 749.

de los mismos cuerpos policiacos que no cuentan con un régimen laboral que los dignifique.

Frente a este escenario, y una vez que han sido evidenciadas las graves omisiones en que ha incurrido el Estado mexicano al no contar con un marco legal que proteja eficazmente los derechos laborales fundamentales de los agentes del orden, es factible afirmar que, en el caso concreto, se han desatendido diversos preceptos internacionales que propugnan por el respeto de los derechos humanos de los trabajadores, verbigracia: los artículos 22, 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;<sup>141</sup> 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>142</sup> y el punto II, inciso a), de la Declaración de Filadelfia.<sup>143</sup>

De la interpretación sistemática de todos los dispositivos legales internacionales antes enunciados, se colige que los trabajadores de todo el mundo tienen reconocidos una batería de derechos laborales los cuales deben ser protegidos y garantizados por los Estados. En consecuencia, dicho marco normativo constituye el entramado jurídico mínimo que protege y reconoce los derechos fundamentales laborales de los trabajadores policiacos. Dicho elenco normativo debiera ser tomado en consideración por el poder revisor de la constitución, el Ejecutivo federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder construir, en una nueva reflexión, un régimen laboral garantista para los policías mexicanos.

El trabajo es el honor mismo del ser humano; es el medio para alcanzar una de las mayores satisfacciones que puede alcanzar el hombre, que es el

---

<sup>141</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 como respuesta a los actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad cometidos durante la Segunda Guerra Mundial. En: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20los,historia%20de%20los%20derechos%20humanos.&text=La%20Declaraci%C3%B3n%20establece%2C%20por%20primera,a%20m%C3%A1s%20de%20500%20idiomas> Consultado: el 28 de abril de 2020.

<sup>142</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx> Consultado: el 28 de abril de 2020.

<sup>143</sup> La Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia) adoptada el día diez de mayo de 1944 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión. En: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf> Consultado: el 28 de abril de 2020.

darse a sí y a su familia el sustento diario.<sup>144</sup> No debería estropearse la dignidad de ningún trabajador so pretexto de la aplicación de una relación de especial sujeción entre el servidor público y el Estado; los policías son un pilar fundamental del Estado Democrático de Derecho, por tal razón se debe blindar a estos con mejores prestaciones sociales, las cuales les aseguren la estabilidad laboral y produzcan en ellos la convicción de cuidar su estatus antes que aventurarse a perderlo por una dádiva.

#### **II.4 Fuentes formales del derecho que han justificado la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública en México**

Como fue mencionado en el capítulo primero de esta tesis, las diferentes corporaciones que han sido diseñadas para prevenir, investigar y combatir la delincuencia en el ámbito federal, se han integrado, en gran parte, por elementos de las fuerzas armadas.

Esto es un fenómeno que se ha refrendado sexenio tras sexenio derivado de diversos factores, entre los que destacan: la presunta confianza que existe en las instituciones castrenses —por su disciplina, su lealtad, discreción y efectividad de sus acciones— y las limitaciones a las que se enfrenta el Estado para poder reclutar elementos civiles a través de las convocatorias promovidas por las corporaciones policiales de nivel federal.

Así, resulta claro que durante el proceso de evolución de la hoy denominada Guardia Nacional, —antes conocida, en diversos periodos de gobierno, como Policía Federal, Policía Federal Preventiva<sup>145</sup>, Policía Federal de Caminos—, se ha reforzado la tendencia a incrementar el estado de fuerza de dicha corporación con elementos pertenecientes al Ejército y la Marina. Sin duda una maniobra política con tintes notoriamente bélicos, para poder operar —construir y administrar— lo que bien se podría denominar “una sociedad del riesgo”; creada deliberadamente.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Vargas Morgado, Jorge, *Servidores excluidos...*, cit. p. 756.

<sup>145</sup> Fueron 5,332 elementos de la Tercera Brigada de Policía Militar, los que se sumaron al estado de fuerza de la Policía Federal Preventiva, durante el sexenio del expresidente Vicente Fox. En Moloeznik, Marcos Pablo, “Militarización de la seguridad pública versus reforma militar en México”, en *Colectivo de Análisis de la Seguridad Pública con Democracia (Casede)*, consultado el 12 de marzo de 2020, disponible en: <http://bit.ly/2Km74mW>

<sup>146</sup> “La sociedad del riesgo es una sociedad *catastrófica*. En ella el estado de excepción amenaza con convertirse en el estado de normalidad”. Tomado de Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una modernidad*. Barcelona, Paidós, 2000, p.30.



Bajo esta rúbrica se desarrolló una de las más agresivas políticas de gobierno en México: “la guerra contra el narcotráfico”. Esta fue implementada durante la administración del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012), en ella se declaró abiertamente la guerra contra los cárteles de la droga en México. El exmandatario ordenó al ejército salir a las calles a cumplir tareas de seguridad pública, ello bajo el argumento de que los grupos criminales habían rebasado el poder de reacción de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno.<sup>147</sup>

Dicha política de gobierno cumplió con el filtro de factibilidad legal, al hacer suyas las consideraciones esgrimidas en la jurisprudencia 38/2000, la cual fue sostenida por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que fueron interpretados los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se resolvió que era constitucional que el Presidente de la República<sup>148</sup> ordenara la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo de las autoridades locales civiles en tareas de seguridad pública.

Sin duda, una estrategia sumamente caótica; la política implementada en ese período de gobierno dejó más de 121 mil muertos, sin contar la cifra negra.<sup>149</sup> “Calderón declaró que la guerra contra la delincuencia organizada, produciría muertos, pero que había que hacerlo, en beneficio del país. Los resultados han sido atroces para la descomposición de la vida social y de la economía de México. Nunca antes el país había vivido una situación tan infame”.<sup>150</sup> Sin embargo, la estrategia fue aplaudida por la sociedad, la cual, anegada por el hartazgo y el rencor, se decantó por el exterminio de los grupos criminales a costa de la evanescencia de su propia libertad y la vida misma.

---

<sup>147</sup> “Felipe Calderón, después de un incierto triunfo, inició su gobierno el 1 de diciembre de 2006 y para legitimarse se alió al ejército, a cuyos miembros les dio de entrada, una serie de beneficios laborales hasta del 107%. La desertión en el ejército era de 16,405 y de 16,641 militares en 2006 y 2007 respectivamente, pero para 2009 y 2010 se redujo a 6,879 y 4,764 desertores”. Jiménez, Benito. “Levantamos salarios moral de la tropa”. *Periódico Reforma*, domingo 27 de marzo de 2011, México D. F., p. principal y p. 6.

<sup>148</sup> La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986, en sus artículos 11 y 13, reconoce al titular del ejecutivo federal como el Mando Supremo de la Fuerza Aérea y el Ejército Mexicanos, quien podrá disponer de ellos de acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción VI de la Ley Fundamental.

<sup>149</sup> “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI”, *Proceso*, consultado el 8 de marzo de 2020, en: <https://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>

<sup>150</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *La seguridad depredadora*, pp. 39 y 40, consultado el 9 de marzo de 2020, en: <https://es.slideshare.net/somecrimn/lac-la-seguridad-depredadora>

No obstante lo anterior, se debe de tomar en cuenta la ingente influencia de los países vecinos del norte, respecto a la tendencia de militarizar la seguridad pública en México. Prácticamente han sido ellos los que han dictado las reglas de operación de la política criminal en nuestro país; ejemplo de ello son los acuerdos de “fronteras inteligentes”, la “Alianza por la Seguridad y el Progreso de América del Norte” (ASPAN) y el “Plan Mérida”.

En efecto, la firma del ASPAN trajo consigo una especie de apertura y subordinación de nuestra soberanía nacional, pues bajo el eufemismo “estrategias de colaboración”, se le permitió particularmente a Estados Unidos intervenir directamente en operaciones policiales y militares dentro de nuestro territorio, ello en virtud de que México es visto como el generador de los riesgos en la región.<sup>151</sup> De tal manera el gobierno federal se convierte en un simple operador de las estrategias generadas por sus contrapartes; esto incide negativamente en nuestra sociedad bajo el discurso de la emergencia permanente.<sup>152</sup>

En esta línea, dicha condición de operador facultó al Estado mexicano a solicitar recursos —técnicos, financieros y operativos— a sus aliados regionales, pues se argumentó, falazmente, que solo de esta forma se podría hacer frente a los fenómenos criminales y de migración; así fue como nació el Plan Mérida, un producto sistémico, no sometido a certificación, que permitió la injerencia política de Estados Unidos sobre las decisiones de seguridad pública en nuestro país.

Anteriormente, México ya recibía ayuda económica por parte de los Estados Unidos —en promedio 30 millones de dólares, por medio de la Agencia Internacional de Control de Narcóticos y de Procuración de Justicia— para el combate a la delincuencia relacionada con las drogas. Con el plan Mérida el presupuesto fue ampliado exorbitantemente; el Congreso de los Estados Unidos aprobó 2,300 millones de dólares para financiar a México en la denominada guerra contra el narcotráfico.

Fue en la administración de Calderón que se hicieron reformas y modificaciones sustanciales a la Policía Federal; se integró la división de

---

<sup>151</sup> Alvarez León, José Antonio, “Política Criminal...”, *cit.*, p.16.

<sup>152</sup> “Una emergencia es justo eso: un estado provisional, no la revocación del Estado de derecho. El problema de las emergencias es que solo el Ejecutivo tiene suficiente información para saber si siguen estando justificadas.” Tomado de Ignatieff, Michael, *El mal menor. Ética política en una era de terror*. México, Taurus, 2005, p. 77.

Fuerzas Federales, en su mayoría, por personal militar. Helicópteros Black Hawk y vehículos blindados empezaron a operar en la guerra contra el narcotráfico.

Tal estratagema política no puede ser considerada como exitosa, sino por el contrario debe ser tildada como un fracaso, pues indirectamente se traduce en la derrota del gobierno federal frente al crimen. De esta manera se exhibió la carencia de un proyecto de gobierno claro y operativo. El titular del ejecutivo vio en la guerra la única forma para, supuestamente, restablecer el orden y la paz públicos.<sup>153</sup>

Siguiendo este hilo conductor, en el Programa de Seguridad Nacional aplicado durante la administración del expresidente Enrique Peña Nieto, se enarboló un concepto el cual justificaba la intervención de la Fuerzas Armadas para coadyuvar en el mantenimiento del orden social, conocido como: Seguridad Interior. Dicho concepto era una especie de fusión entre lo que se conoce como seguridad pública y seguridad nacional; durante esta administración las Fuerzas Armadas continuaron operando en tareas de seguridad pública en coordinación con otras dependencias.

La ausencia de resultados se comprueba con los altos índices de criminalidad que permearon a esos dos sexenios. El deterioro que ha sufrido el modelo policial federal durante la última década, tiene sus orígenes en las fallidas estrategias de seguridad pública que fueron implementadas por las administraciones pasadas. "Esos gobiernos instauraron un terrorismo de hecho durante el período 2006 a 2018, que contuvo en sí la suma de los delitos de genocidio, delitos de lesa humanidad y delitos de guerra, de acuerdo a la Convención Internacional sobre Genocidio, los Convenios de Ginebra sobre la Guerra y del Estatuto de Roma, que da origen a la Corte Penal

---

<sup>153</sup> “[...] Como sucedió en los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox, el de Felipe Calderón lanzó ayer una Cruzada Nacional Contra la Delincuencia, con la que promete la “guerra” al crimen organizado [...] Las Cruzadas contra la delincuencia se han convertido en herramienta retórica recurrente de los gobernantes. Tanto Carlos Salinas de Gortari como Miguel de la Madrid emprendieron este tipo de acciones. A cuatro años de iniciado su gobierno, Zedillo se colocó un moño blanco que se volvió emblema inesperado de su Cruzada Nacional contra la Delincuencia que, según dijo, era para hacer frente a una grave “crisis de seguridad pública”. A partir de esta iniciativa se aumentó el presupuesto, se creó un cuerpo elite de seguridad, la Policía Federal Preventiva (PFP), y se estableció el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) [...]” Herrera, Claudia y Méndez, Alfredo. “Ofrece Calderón ganar la guerra al crimen organizado”, La jornada, sección política, México, 23 de enero de 2007.

Internacional”.<sup>154</sup> El haber optado por la guerra y no establecer una táctica integral de reingeniería y fortalecimiento de las instituciones policiales federales y la potencialización de las políticas públicas de otros ramos, demuestra otro tipo de intereses, más allá de la consecución del orden público y la paz social.

Empero, en gran medida, la sociedad está conforme con la eficacia de este tipo de estrategias bélicas para combatir al crimen, sin advertir que este fenómeno cada vez se recrudece más; la sociedad no profundiza en sus ejercicios de reflexión, no percibe la realidad y los alcances del problema; la sed de venganza controla sus emociones y no les permite pensar en alternativas más inteligentes.

Pues, hasta el momento estas maniobras políticas no han dado solución al problema de la delincuencia en México. Sin embargo, el temor, el desconcierto y el odio que subsiste en las masas, permite sugerir que la única forma de acabar con los enemigos del Estado, es privándoles de la vida, sin importar que esta no sea la solución real al problema; es solamente un espejismo que da consuelo y esperanza a la sociedad de forma momentánea, sin poder comprender que la guerra también los desgasta a ellos.

A partir de estas consideraciones, es dable afirmar que las citadas estrategias políticas implementadas han tenido como telón de fondo el “populismo punitivo”<sup>155</sup> —concepto que fue utilizado para referirse a aquellos políticos que buscan sacar una ganancia electoral por medio de la defensa de tesis político-criminales—; la predicación de tales enunciados vindicativos ha permitido a diversos gobiernos obtener el consenso social para imponer una política criminal reactiva contra la delincuencia; ya sea para controlar a la sociedad, erradicar al enemigo criminal o vencer al adversario político.

La población en general, desesperada, totalmente incrédula, sin tener la mínima idea de la cantidad enorme de factores que contribuyen a la impunidad y sin tener también la mínima idea de cómo combatirla, piden lo irracional, como la pena de muerte o lo inconstitucional, como la prisión perpetua, o lo absurdo, como el agravamiento de las penas y más rigor en la ejecución, o lo aberrante: la disminución de la edad penal.

---

<sup>154</sup> Sánchez Sandoval, Augusto. *Terrorismo de Estado*. Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, ISBN en proceso 2020, Proyecto PAPIIT IN 306919, patrocinado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 8.

<sup>155</sup> Este concepto tiene su origen en la década de los noventa del siglo pasado y se remonta a un ensayo de Anthony Bottoms, titulado “La filosofía y política del castigo y la sentencia” (“The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing”). Nava Tovar, Alejandro, *Sobre el Eterno Retorno de la Pena de Muerte y Otros Intentos de Usar Políticamente al Derecho Penal*, México, INACIPE, 2020, consultado el 12 de abril de 2020, en: [https://inacipe.gob.mx/assets/docs/investigacion/opinion/sobre\\_pena\\_de\\_muerte\\_politicamente.pdf](https://inacipe.gob.mx/assets/docs/investigacion/opinion/sobre_pena_de_muerte_politicamente.pdf)

Percibe la anomia y pide más leyes, y el poder público, demagógico, la atiende a partir de los crímenes más execrables o simula que resuelve estos reclamos atávicos.<sup>156</sup>

Con este tipo de estrategias ambiciosas y vacías de contenido ético, se convence al vulgo; “las autoridades, [...] ante la imposibilidad de dar respuestas concretas a problemas estructurales específicos, prefieren dar normas jurídicas, para obtener efectos políticos inmediatos. Esto quiere decir que la posible repuesta científico-metodológica se descarta, para dar en su lugar, una solución simbólica a través del discurso del derecho, como política criminal”.<sup>157</sup> Estas estrategias políticas tienen una fuerte carga semántica de odio y rencor contra aquellos que son tildados de criminales.

Además, no hay evidencia empírica que demuestre que el populismo penal haya influido en la disminución de los delitos; sin embargo, solo brinda un efecto psicológico para paliar el sentimiento de inseguridad colectiva. De ello se infiere que los gobiernos están muy interesados en los beneficios que pueden obtener de los estados de alarma e inseguridad.

Uno de los grandes problemas que sufren las políticas públicas diseñadas para combatir la criminalidad, es que las mismas no tienen relación alguna con la realidad empírica, es decir, se confeccionan visceralmente, sin que previamente exista investigación científica, respecto de la problemática específica que se pretende resolver. La expansión normativa únicamente logra incrementar los riesgos en una sociedad, pues los individuos se enfrentan a una mayor exposición del castigo por parte del Estado, en virtud de la tipificación de un sinnúmero de conductas, las cuales en su mayoría son desconocidas por el grueso de los gobernados.

La seguridad no implica la ausencia de riesgo, indica sólo la dislocación del riesgo a niveles más altos y por ello, más complejos. En este sentido la seguridad es una estrategia de ocultamiento del riesgo. Es decir el futuro ocurrirá como tal, sólo que pretendemos modificarlo, aunque en el mundo de lo concreto ocurra lo contrario a nuestras expectativas... El riesgo es la posibilidad de futuro que pudo haber sido diferente, si se hubiese tomado una decisión diversa a la que se tomó para evitarlo. Esto significa que si se conoce el riesgo que se quiere evitar tomando una decisión, no se conoce el riesgo que se corre, con la decisión que se toma para evitarlo.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Oliveira de Barros Leal, César, *Prevención criminal, seguridad pública y procuración de justicia*, México, INACIPE-ILANUD, 2009, p. 22.

<sup>157</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Seguridad pública...*, cit., p. 102.

<sup>158</sup> González V., A. “La teoría de los sistemas y la seguridad pública”, revista *Iter Criminis*, No. 1, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1988, p. 132.

Por tanto, se infiere que el adanismo<sup>159</sup> en que han incurrido diversos actores burocráticos al desarrollar cíclicamente múltiples modelos policiales — con altos matices bélicos—, deteriora el espíritu de cuerpo y el sentido de pertenencia de los agentes federales —tanto del personal antiguo como los de nuevo ingreso—, lo cual se traduce en descontento, insubordinación, la nula identidad con la institución, falta de compromiso con la sociedad y el no respeto por la ley; sin dejar de lado el oficio de la corrupción.

Es cierto que no existe una estrategia definitiva contra la criminalidad, pero también lo es que se deben generar, con estricto rigor científico, verdaderas alternativas viables para mantener los riesgos sociales dentro del límite de tolerabilidad, y así difundir una verdadera sensación de seguridad en la sociedad.

## **II.5 La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2019, que autorizó a las Fuerzas Armadas participar en tareas de seguridad pública**

Para poder realizar un análisis ordenado respecto del marco legal que justifica la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública en México, es menester estudiar, en primer momento, la Norma Fundamental, debido a que de la misma derivan todos los ordenamientos secundarios, lo que permite establecer un parámetro regulatorio ordenado.

En ese contexto, es necesario traer a colación lo estipulado por el artículo 21 de la Constitución General de la República, el cual establece, en lo que a aquí importa:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, [...].

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. [...].

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, [...].<sup>160</sup>

El dispositivo legal enunciado establece que la seguridad pública es una función indelegable del Estado, pues es él quien tiene el monopolio de la violencia legítima para el mantenimiento del orden y la paz pública. Además,

---

<sup>159</sup> Es el “Hábito de comenzar una actividad cualquiera como si nadie la hubiera ejercitado anteriormente”. Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, consultado el 10 de marzo de 2020, en: <https://dle.rae.es/adanismo>.

<sup>160</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

reconoce la existencia de una entidad a la cual denomina Guardia Nacional, misma que depende hoy día de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Algo muy importante a destacar es que la propia constitución señala que la referida institución de seguridad pública deberá estar integrada **por civiles**, lo que en la especie no acontece, ello bajo el argumento de que se encuentra en un proceso de conformación y, por tanto, para cumplir con los objetivos planteados, fue necesario convocar a las fuerzas castrenses para su integración.

De ello da cuenta el Decreto publicado el 26 de marzo de 2019, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, en el que se estableció en el artículo Segundo Transitorio que: “La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval [...]”.<sup>161</sup> Nuevamente, un modelo híbrido en el que conviven civiles y militares.

Esta disposición especial pretende liberar a los elementos castrenses adscritos a la Guardia Nacional del candado establecido en el artículo 129 de la Constitución Federal,<sup>162</sup> que impide a soldados y marinos intervenir en tiempos de paz en acciones que sean distintas a las de seguridad nacional.<sup>163</sup>

El referido Decreto debe ser tildado como un fraude a la Constitución General de la República, en virtud de que se han utilizado los mecanismos de reforma establecidos en el texto magno, para alterar sus fundamentos democráticos. De esta forma se ha subvertido la voluntad del constituyente

---

<sup>161</sup> Decreto emitido por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, consultado el 10 de marzo de 2020, en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019)

<sup>162</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 129. “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”. Consultado el 10 de marzo de 2020, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)

<sup>163</sup> “La seguridad nacional también tiene diversas implicaciones, una de ellas incide directamente en los intereses nacionales: ‘En esta visión, la seguridad nacional se refiere a la consecución necesaria de los intereses nacionales, tanto los internos como los externos. Se trata claramente de un proceso de naturaleza eminentemente expansionista, que supuestamente encuentra amenazas frente a las cuales se hace necesario desplegar fuerzas de todo tipo: económicas, militares, políticas e ideológicas, que sean capaces de vencerlas o neutralizarlas.’ Tomado de Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Seguridad nacional”, en Baca Olamendi, Laura *et al* (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso / FCE, 2000, p. 660.

originario, para satisfacer los intereses de un grupo político. El poder revisor de la constitución, guiado por el titular del ejecutivo federal, transgredió el espíritu de la norma fundamental al trastocar la esencia misma de la Carta Magna. La función de seguridad pública, en el Estado mexicano, debe ser desempeñada única y exclusivamente por civiles.

Es una falacia<sup>164</sup> el fallido argumento que deliberadamente concibe a la nueva Guardia Nacional como una institución civil; un modelo de seguridad notoriamente militar, el cual está integrado, en la mayor parte de su estructura, por autoridades castrenses. Afirmar que la Guardia Nacional es de corte civil, es un sinsentido.

Aunado a lo anterior, el 11 de mayo de 2020, el titular del ejecutivo federal emitió un Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública.<sup>165</sup> Un Acuerdo sumamente desafiante al orden constitucional.

Dicho Acuerdo tuvo como asidero diversas consideraciones, entre las que destacan: “que al ser la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado”.<sup>166</sup> De tal guisa, se reforzó la militarización de la seguridad pública; se abandona, de forma absoluta, la esperanza de potencializar un modelo policial federal que pueda hacer frente al fenómeno criminal organizado.

El titular del ejecutivo federal sostiene que es la sociedad quien pide que sea el ejército quien se encargue de la función de seguridad pública; sin

---

<sup>164</sup> Falacia: “El discurso que pasa, o se quiere hacer pasar, por una buena argumentación y en esa medida se presta a error o induce a engaño pues, en realidad, se trata de un falso (pseudo) argumento o de una argumentación fallida o fraudulenta. El fraude no solo consiste en frustrar las expectativas generadas por su expresión en un marco argumentativo [...], sino que además puede responder a una intención o una estrategia deliberadamente engañosas, o a una manipulación de la interacción discursiva. En el fondo representa una quiebra o un abuso de la confianza discursiva, comunicativa y cognitiva sobre la que descansan nuestras prácticas argumentativas”. Tomado de Vega Reñón, Luis, *La fauna de las falacias*, Madrid, Trotta, 2013, p. 13.

<sup>165</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, consultado el 11 de mayo de 2020, en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)

<sup>166</sup> *Idem*.



embargo, el presidente de la República soslaya que el pueblo puede pedir muchas cosas —ser caprichoso—, pero algunas peticiones populares no pueden ser atendidas desde el orden jurídico; hay cuestiones que no son plebiscitarias.

Los poderes legislativo y ejecutivo trastocaron la esfera de lo indecible, pues el carácter civil de las instituciones policiacas debe ser considerado como una cláusula de intangibilidad en el Estado Democrático de Derecho; es decir, debe prevalecer en una plataforma neutro-axiológica, la cual ningún poder del Estado pueda entorpecer o manipular.

Sin embargo, el ejecutivo ordenó a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. Tal y como lo establece el Quinto Transitorio del referido Decreto, dicha participación no podrá exceder del plazo de cinco años.<sup>167</sup> Es importante señalar que los citados principios solo fueron copiados de los criterios sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>168</sup> con lo cual se pretende estar en sintonía con lo mandatado por el alto tribunal internacional.

En particular, es menester hacer alusión a la sentencia de 28 de noviembre de 2018, dictada en el "Caso Alvarado Espinoza y otros vs México", notificada al Estado Mexicano por medio de la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 20 de diciembre de 2018.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> El Acuerdo entrará en vigor al día 12 de mayo de 2020 y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

<sup>168</sup> "La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el máximo órgano jurisdiccional en materia de derechos humanos en la región. Es una institución judicial autónoma de la Organización de los Estados Americanos cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados regionales concernientes al tema. México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998. Desde esta última fecha, los fallos de ese Tribunal Internacional son jurídicamente vinculantes para el Estado Mexicano". Tomado del Acuerdo publicado el 18 de julio de 2019, "Acuerdo por el que se ordena la publicación del resumen oficial de la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por la Corte Interamericana de Derechos humanos, en el caso "Alvarado Espinoza y otros vs México", *Diario Oficial de la Federación*, consultado el 25 de mayo de 2020, visible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566017&fecha=18/07/2019#:~:text=El%2028%20de%20noviembre%20de%202018%20la%20Corte%20Interamericana%20de,Alvarado%20y%20Roc%C3%ADo%20Irene%20Alvarado](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566017&fecha=18/07/2019#:~:text=El%2028%20de%20noviembre%20de%202018%20la%20Corte%20Interamericana%20de,Alvarado%20y%20Roc%C3%ADo%20Irene%20Alvarado)

<sup>169</sup> *Idem*.

En la referida sentencia el Tribunal de San José declaró la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado y Rocío Irene Alvarado Reyes, en violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal establecidos, respectivamente, de conformidad con los artículos 3, 4.1, 5.1, 5.2 y 7 de la Convención Americana, en relación con lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, así como del artículo I. a) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en el contexto de la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua y la lucha contra el crimen organizado en México **con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana.**

Asimismo, la Corte Interamericana detectó un patrón de impunidad en México en el periodo denominado "guerra contra el narcotráfico", iniciado en el año 2006, en el cual se militarizó la seguridad pública; se acreditó un incremento en la violencia criminal y las violaciones a los derechos humanos asociadas a la implementación de los "Operativos Conjuntos".

Si bien es cierto el Estado tiene la obligación de enfrentar el fenómeno de la delincuencia organizada, pero también lo es que dicha reacción estatal debe hacerse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. "En este sentido, como regla general, la Corte reafirmó que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana **deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles.**" Bajo este criterio internacional, se afirma categóricamente que la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública tiene que ser de carácter excepcionalísimo.

Es decir, su participación debe ser:

**a) Extraordinaria**, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

**b) Subordinada y complementaria**, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

**c) Regulada**, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

**d) Fiscalizada**, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.<sup>170</sup>

La afrenta al orden constitucional democrático que muestran tanto el Decreto como el Acuerdo de referencia, es palmaria, pues en ninguno de estos dos instrumentos legales se cumple a cabalidad con el criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que no se justifica, con argumentos lógico-jurídicos, la participación extraordinaria y temporal de las autoridades castrenses dentro de la función de seguridad pública. Es viable afirmar que se vive en un estado de excepción<sup>171</sup> permanente, en donde “el derecho pasa a un ‘segundo término’ pues las medidas excepcionales y provisionales de suspensión del derecho aseguran la supervivencia del Estado”.<sup>172</sup> En el caso mexicano, se está ante la vulgarización de lo extraordinario.

Es patente que no existe una subordinación y complementariedad a las labores de las corporaciones civiles, pues las Fuerzas Armadas, *de facto*, no se encuentran subordinadas a ningún mando civil; siguen siendo coordinadas por los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, respectivamente. Además, un General retirado del ejército, Luis Rodríguez Bucio, actualmente es quien lidera a la Guardia Nacional, misma que está constituida, en su gran mayoría, por personal perteneciente al Ejército y la Armada de México.<sup>173</sup>

Su regulación se da únicamente en el discurso simbólico, pues realmente las Fuerzas Armadas, así como la mayoría de los integrantes de la

---

<sup>170</sup> *Idem*.

<sup>171</sup> Desde el punto de vista de Giorgio Agamben, “El estado de excepción es un espacio anónimo en el que se pone en juego una fuerza-de-ley sin ley”. Tomado de: Agamben, Giorgio, *Estado de excepción. Homo sacer*, trad. de Flavia Costa e Ivana Costa, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2004, p.37

<sup>172</sup> Schmitt, Carl, *Teología política*, trad. de Francisco Javier Conde y Jorge Navarro Pérez, Madrid, Trotta, 2009, p.13.

<sup>173</sup> “La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha estimado que la: ‘La vinculación entre la labor policial y la de las fuerzas armadas [...] afecta el desarrollo de las operaciones policiales’. Tomado de Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 99.

Guardia Nacional, no cuentan con una capacitación completa y eficiente respecto al uso de la fuerza y el respeto a los derechos humanos. Son los ya reemplazados Policías Federales, quienes tienen que capacitar en estos temas a los nuevos elementos castrenses. Sin embargo, la premura con la que se hicieron todos estos cambios institucionales, permite inferir, con alto grado de certeza, que los soldados no estaban preparados para asumir las responsabilidades de policías civiles.

En cuanto a la fiscalización de la Fuerza Armada permanente, respecto de su intervención en funciones policiacas, el Tribunal Interamericano ha establecido que debe ser realizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces, lo cual brindaría certeza a la sociedad respecto al cumplimiento de sus deberes y el pleno respeto a los derechos humanos; empero, contrario a lo exigido por la Corte Interamericana, el citado Acuerdo del 11 de mayo de 2020, establece que las tareas que realice la institución castrense estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda. Es decir, el ejército y la marina se fiscalizarán así mismos; serán juez y parte.

Aunado a lo anterior, el presidente de la República acordó que las Fuerzas Militares realizarán las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.<sup>174</sup>

Dicho de otra manera, el instituto armado podrá realizar diversas tareas relacionadas con la seguridad pública, como son: la prevención de la comisión de delitos y las faltas administrativas; salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social; realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos; hacer puestas a disposición; realizar el registro inmediato de la detención de las personas; preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; funciones de vigilancia,

---

<sup>174</sup> “El hecho de que la posibilidad de recurrir a la fuerza sea el elemento distintivo del poder político respecto de las otras formas de poder no quiere decir que el poder político se resuelva en el uso de la fuerza: el uso de la fuerza es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del poder político. En Bobbio, Norberto, “Política”, en Bobbio, Norberto et al., *Diccionario de política*, 12a ed., México, Siglo XXI, 2005, p. 1216.

verificación e inspección; colaborar con las autoridades locales y municipales, y otras en materia de protección civil.

Bajo estas circunstancias, el Estado mexicano se encuentra en una verdadera encrucijada, pues por una parte la seguridad de todos los individuos que transitan y habitan el país actualmente se encuentra amenazada de manera extrema, y por otra no se cuenta con cuerpos policíacos, de corte civil, altamente capacitados. El Estado no debe excederse en el uso de las Fuerzas Armadas para combatir y controlar las conductas antisociales. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

[...] estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las fuerzas armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común [...] los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas.<sup>175</sup>

Hasta aquí se puede avizorar como el gobierno federal en turno diseñó e implementó una reforma constitucional para legitimar la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública; la Policía Federal fue reemplazada por la Guardia Nacional. Es evidente el nulo fortalecimiento de las policías de jurisdicción federal con elementos civiles.

También es claro que el presidente con cada acto que emite, tiende a la militarización absoluta del país; la guerra contra la delincuencia organizada seguirá su curso,<sup>176</sup> lo cual incide negativamente en la estabilidad del Estado Democrático de Derecho. “La esencia del problema radica en una deformación del aparato de Estado mexicano en donde hay una incapacidad en el seno del sistema político para construir instituciones civiles eficaces que puedan contener el crimen y la delincuencia. [...] Las actuales operaciones en materia

---

<sup>175</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*, Fondo, sentencia del 4 de julio de 2007, Serie C, No. 166, párrafo 51, consultado: el 25 de marzo de 2020, en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_166\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf)

También en: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, Fondo, sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C, No. 150, párr. 78, consultado el 25 de marzo de 2020, en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)

<sup>176</sup> “La guerra y el derecho penal han sido las dos instituciones básicas de todo orden social. Todo Estado, toda monarquía, todo imperio o toda oligarquía, bajo cualquier grado de desarrollo histórico, desde los orígenes hasta nuestros tiempos, comprendía ambas instituciones: la guerra y el castigo. La defensa frente al enemigo exterior y frente al desorden interior era la legitimación que justificaba los derechos y prerrogativas del protector”. En Carrau Criado, Rafael, *¿Qué es la nación?*, España, Club Universitario, 2013, p. 77.

de seguridad pública son una especie de guerra, y en una guerra las consideraciones de derechos humanos (sabemos de antemano) no existen”.<sup>177</sup>

Sin duda, estas son las bases de una estrategia con miras a futuro, más allá de cinco años; pareciera ser que se prepara un escenario de dominio absoluto por parte del ejecutivo; el uso de la fuerza y la violencia será el medio para conseguir cualquier fin.

Es fácil columbrar que el titular del ejecutivo federal no cumplirá su palabra, terminado el periodo de 5 años a que se ha hecho referencia, los militares seguirán ejerciendo funciones de seguridad pública; en un futuro, con base en alguna argucia falas, se renovara dicho acuerdo por otro periodo igual de extenso.

## **II.6 Análisis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública**

Durante la década de los 90s, México comenzó a sufrir los embates de altos índices de criminalidad, ello en función de la grave crisis económica por la que atravesaba la nación, así como por la expansión y consolidación de diversos grupos organizados dedicados al narcotráfico.<sup>178</sup> Fue entonces que se hizo patente la necesidad de armonizar a los cuerpos de seguridad pública del país; entonces se creó la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dicho cuerpo normativo tuvo vigencia del año 1995 al año 2009; posteriormente fue abrogado y sustituido por la actual Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública, y tiene por objeto regular la integración, organización y

---

<sup>177</sup> Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 118.

<sup>178</sup> “Centenares de expedientes judiciales mexicanos, estadounidenses y de otros países, así como numerosos libros, han establecido las complicidades de las que se beneficiaron las mafias mexicanas en los tres sexenios sucesivos de los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. De 1984 a 2000, generales-jefes de regiones militares; directores de la seguridad federal y luego de la policía federal; zares anti-droga; secretarios (ministros); secretarios particulares de presidentes de la República; gobernadores de estados federados [...], han sido cómplices en la transformación del México neoliberal en el primer narco-Estado del planeta, 'honor' que comparte con Afganistán”. Boyer, Jean, *México contra las mafias del narcotráfico*, Mémoire des luttres, 2009, consultado el 22 de marzo de 2020, en: <http://www.medelu.org/Mexico-contra-las-mafias-del>

funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.

La citada ley sigue refrendando la estrategia de seguridad pública a nivel federal en México, pues aunque en sus artículos 6 y 72 se afirme que las instituciones de seguridad pública y su doctrina serán de carácter civil, de manera paradójica señala en sus artículos 10 y 12, fracciones III y IV, que el Consejo Nacional de Seguridad Pública será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, y estará integrado, entre otros, por el Secretario de la Defensa Nacional y el Secretario de Marina.<sup>179</sup>

Sin duda, esta es otra argucia legal para legitimar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lo cual no tiene ningún sustento constitucional; flagrantemente se contravienen los párrafos noveno y décimo del artículo 21 de la Ley Fundamental, pues es claro que la intención del legislador permanente era propiciar la coordinación de cuerpos de seguridad pública de carácter civil, por lo que con la inclusión de instituciones de corte militar se conforma una amalgama confusa, que se pudiese calificar inclusive de riesgosa para todos los ciudadanos.

Sirvan las líneas que preceden para entrelazar otra precisión, en la ley de referencia se plantean los requisitos de reclutamiento, selección, ingreso, permanencia y demás cuestiones que son aplicables a los elementos que integran las instituciones de seguridad pública. Dichos requisitos deben ser exigidos de forma general a todos los integrantes de la Guardia Nacional, sin importar cuál sea su institución de procedencia.

Es decir, todos los integrantes del nuevo modelo policial de jurisdicción federal deben pasar por un filtro de selección, en el que se acrediten cumplir con el perfil y haber adquirido la formación inicial como policías, para así poder desempeñar las funciones que conlleva la seguridad pública.

---

<sup>179</sup> La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece, en su artículo 12, que el Consejo Nacional de Seguridad Pública estará integrado por: I. El Presidente de la República, quien lo presidirá; II. El Secretario de Gobernación; III. El Secretario de la Defensa nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Seguridad Pública; VI. El Procurador General de la República; VII. Los Gobernadores de los Estados; VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

Asimismo, deben aplicarse a todo el personal las pruebas de control y confianza, tanto para ingreso como permanencia, ello con miras a garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, así como para obtener la certificación policial, tal y como lo establece el numeral 40, fracción XV, de la ley en comento.

De igual manera, el artículo 88, apartado A, del citado instrumento normativo, establece los requisitos de ingreso a las instituciones de seguridad pública, entre los que cabe destacar:

**Artículo 88.-** [...] Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

**A.** De Ingreso:

[...]

**V.** Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación;

**VI.** Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

[...]

**VII.** Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

[...].<sup>180</sup>

En efecto, es la ley quien exige que todos los integrantes de la Guardia Nacional cuenten con un curso básico de formación para ser policías, así como acreditar los proceso de evaluación de control y confianza, lo que en la especie no ocurre en su mayoría, pues gran parte de los actuales integrantes del referido cuerpo policiaco fueron transferidos de forma automatizada, provenientes tanto del Ejército como de la Marina, sin una previa capacitación respecto de las funciones de seguridad pública y sin haber pasado por el tamiz de las pruebas de control y confianza. La ley debe ser observada y acatada a cabalidad; el Estado es quien debe poner el ejemplo a sus gobernados.

No existe ninguna justificación que permita respaldar las graves omisiones en que está incurriendo el Ejecutivo Federal. No puede aplicarse un régimen discrecional a los policías que provienen de las Fuerzas Armadas.

No hay ningún fundamento científico, lógico y jurídico que justifique de plano que los soldados podrán realizar las funciones de seguridad pública sin siquiera tener un curso básico de capacitación, y mucho menos excluirlos de los exámenes de control y confianza, los cuales son una etapa de ingente relevancia en la selección del personal que desempeñará tan exigente función.

---

<sup>180</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Pues, *contrario sensu*, en un argumento igual de equivocado, se podría afirmar que los policías pueden ingresar a las filas del Ejército o la Marina, sin ninguna preparación adicional, y creer que desempeñarán un trabajo cabal y profesional. “Los miembros y personal encargados de la seguridad nacional no corresponden a la idea, al objeto, a la dinámica, ni a la voluntad del legislador original en la configuración de las disposiciones jurídicas en relación con la seguridad pública, así como tampoco cumplen con los requerimientos mínimos indispensables para llevar a cabo las funciones de seguridad pública”.<sup>181</sup> La Guardia Nacional afrontará una crisis operativa; la inminente violación a los derechos fundamentales de los ciudadanos y una deficiente participación de los elementos castrenses en los procesos penales acusatorios, serán los componentes más destructivos dentro de esa institución.

## **II.7 Análisis de la Ley de la Guardia Nacional que autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública**

Una vez que ha sido analizado el fundamento constitucional que autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública en México, así como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo conducente es analizar el contenido de la Ley de la Guardia Nacional,<sup>182</sup> la cual tiene como finalidad establecer la organización, competencia y funciones específicas del supuesto nuevo modelo policial vigente en México.

Como ha sido expuesto en párrafos anteriores, la seguridad pública es un elemento exclusivo del Estado, que busca garantizar la ausencia de riesgos para el desarrollo de las labores diarias de los ciudadanos. “No puede haber desarrollo social sin seguridad pública, ni puede haber seguridad pública sin desarrollo social”.<sup>183</sup> De tal guisa, las estrategias y los modelos policiales federales en México, durante la última década, habían evolucionado meridianamente al grado de pretender abandonar la senda del empirismo y transitar por la vía de la cientificidad.

Al menos esa era la bandera con que navegaba el modelo de la Policía Federal en México; sin embargo, el actual presidente de la República, Andrés

---

<sup>181</sup> Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 81.

<sup>182</sup> Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019.

<sup>183</sup> Mendieta Jiménez, Ernesto *et. al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, INACIPE, 2009, p. 15.

Manuel López Obrador, impulsó diversas reformas a la Constitución Federal para crear su propio modelo policial, de evidente corte militar. Fue el caso que el 26 de marzo de 2019, fueron publicadas diversas reformas al Constitución Federal, y así surgió a la vida jurídica la Guardia Nacional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría Seguridad y Protección Ciudadana.

Anteriormente en el Pacto Federal ya existía la figura de Guardia Nacional; empero, esta tuvo una razón de ser y un momento histórico específico. Se definía como: “una institución de naturaleza eminentemente federalista [...], es la mínima fuerza pública con que cuenta cada uno de los estados para que sus ciudadanos puedan cumplir con el mandato de colaborar en la defensa del país y contribuir a conservar el orden interno. [...] La temporalidad es su nota distintiva y no es un ejército ni regular ni profesional”.<sup>184</sup> Se tomó el nombre de una longeva institución, lo cual ya genera un debate y diversos cuestionamientos respecto de su esencia y sentido teleológico.

Como se puede apreciar de la anterior definición, la connotación que tenía era muy distinta a la que hoy día se le pretende dar, pues se refería a la imagen del ciudadano armado —con base en el servicio militar nacional—, aquel que residía en determinada entidad federativa y participaba en las tareas de seguridad, de forma excepcional, para poder contener alguna emergencia. Dicha participación no conllevaba un servicio permanente, sino a la obligación de todo ciudadano de estar dispuesto y preparado para empuñar las armas cuando fuera convocado por la autoridad competente.

En la actualidad dicha institución ha evolucionado para convertirse en el nuevo modelo policial propuesto por el gobierno en turno. Para regular su actuación fue creada la Ley de la Guardia Nacional, misma que en su arábigo 4o establece que este nuevo modelo de seguridad pública será **de carácter civil**, disciplinado y profesional.

Dicho cuerpo de seguridad tiene por objeto realizar la función de seguridad pública a cargo de la federación y, en su caso, colaborar temporalmente con las diversas entidades federativas o municipios para poder

---

<sup>184</sup> Villalpando Cesar, José Manuel, *La evolución histórico-jurista de la Guardia Nacional en México*, en Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 1118-1128.

incrementar la capacidad de respuesta ante la naturaleza compleja y cambiante del fenómeno de la inseguridad que flagela a la nación, con estricto apego a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

La ley que es objeto de análisis establece en sus artículos 12 y 19 que la Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que comprenderá los mandos de: **i.** Secretario; **ii.** Comandante; **iii.** Coordinador Territorial; **iv.** Coordinador Estatal; y, **v.** Coordinador de Unidad.

Asimismo, señala que las Coordinaciones de Unidad serán de Batallón, Compañía, Sección, Pelotón y Escuadra. De lo anterior se advierte la inminente organización militar con la que opera la Guardia Nacional. “En general, el involucramiento del Ejército ha sido bien recibido por la opinión pública mexicana, quien percibe al Ejército como una entidad menos corrupta que la policía y con mejor posibilidad de responder a la violencia relacionada con los cárteles”.<sup>185</sup> Empero, no se pueden soslayar los efectos negativos de tan desafortunada estrategia, pues los despliegues militares en el territorio nacional no han garantizado la reducción de la violencia; además, se han agravado y normalizado las violaciones a los derechos humanos.

En esta línea, uno de los requisitos para ingresar a la multicitada corporación policial —artículo 25, fracción IX, de la ley en comento—, en los casos que proceda, es que el elemento esté funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando que establece la ley. En efecto, como es sabido, desde sus inicios este nuevo modelo policial federal se ha estado integrando, en un gran porcentaje, por personal que pertenecía a las Fuerzas Armadas.

El *quid* del asunto no estriba en cambiarles el uniforme y la denominación; los soldados y marinos han sido capacitados para neutralizar al enemigo, defender la soberanía nacional. No se puede cambiar su chip hermenéutico de un día para otro. Ellos saldrán a trabajar a las calles con muchas dudas e inseguridad, pues no sabrán distinguir con facilidad si su actuar se apega o no a las normas del fuero civil, ello en virtud de que han sido adoctrinados por muchos años para cumplir otro tipo de deberes.

---

<sup>185</sup> Caballero Delgadillo, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 119.

No se puede justificar una lucha indiscriminada en contra de la delincuencia a costa de los derechos humanos de los gobernados, pues son ellos los que tenderán que lidiar con la falta de técnica y método de los nuevos policías de jurisdicción federal. No obstante, los últimos culpables de este tipo de políticas de Estado son los elementos castrenses; ellos solamente cumplen órdenes, y lo harán a ultranza.

Continuando con este análisis, la fracción III del numeral 39 de la ley de referencia, establece que la profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará, entre otras, a través de las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación.

Tal disposición contraviene lo estipulado por los artículos 21 de la Ley Fundamental y 72 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues, como ya fue señalado, estos dispositivos legales establecen categóricamente que la Guardia Nacional será un modelo policial de corte civil, al igual que su doctrina.

De tal manera, se dejan entrever las intenciones del ejecutivo por mantener la ideología militar en la conciencia de los elementos policiacos federales, pues la supuesta profesionalización de la Guardia Nacional debiera ser una tarea exclusiva de las academias policiales certificadas y las instituciones de educación pública —tal y como se indica en las fracciones I y II del artículo en estudio—.

Finalmente, el artículo 86 de la citada ley, señala que debe haber una coordinación operativa permanente entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Es la propia la ley secundaria la que afirma esta convivencia y adaptación entre soldados y policías civiles; se busca desnaturalizar la genética operativa de estas dos instituciones. No se toma en consideración que en la práctica soldados y policías se discriminan unos a otros; los policías civiles se refieren a los soldados como guachos o salvajes, mientras que los soldados se refieren peyorativamente hacia los policías como civilones —ya que no

merecen ninguna consideración por su bajo linaje bélico—. Existe una lucha de egos permanente, lo que obstaculiza la sinergia en la institución.

Por consiguiente, es notorio que la injerencia del Ejército y la Marina no será transitoria; este conjunto de dispositivos legales allana el camino para que las Fuerzas Armadas sigan jugando un papel primordial en torno a las estrategias de seguridad pública y el fortalecimiento de la labor policial. Es unívoco el interés que pervive en los grupos políticos por legitimar su fuerza y justificar su existencia a través del diseño de políticas de Estado que alteren la esencia democrática y garantista del entramado normativo nacional.

Este nuevo modelo policial es trasunto de una visión autocrática,<sup>186</sup> muchas voces se oponen abiertamente a este tipo de estrategias para combatir a la delincuencia en México; la evidencia demuestra —durante los últimos sexenios— que la solución no está en los modelos reactivos de corte militar, una decisión ineficaz y carente de ética legislativa; los muertos los seguirá poniendo el pueblo mexicano y los problemas en materia de seguridad y delincuencia organizada, al menos en este sexenio, no serán resueltos. Si no se incardinan más policías sustantivamente civiles a la Guardia Nacional, si no se invierte en su profesionalización, desde este momento se podría vaticinar su derrota institucional.

## **II.8 Análisis de las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas en el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional**

En este apartado se analizará el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional,<sup>187</sup> para así constatar cómo es que las razones de Estado siguen influyendo para militarizar la seguridad pública en México.

En ese contexto, es asequible señalar que el objeto del citado reglamento es establecer la organización, estructura y funcionamiento de la Guardia Nacional, institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, así como regular la carrera de Guardia Nacional, su régimen disciplinario y los estímulos aplicables a su personal.<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Es la “Forma de gobierno en la cual la voluntad de una sola persona es la suprema ley.”, Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, consultado el 29 de marzo de 2020, en: <https://dle.rae.es/autocracia?m=form>

<sup>187</sup> Reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 2019.

<sup>188</sup> Así lo establece el artículo 1 del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional.

Sumado a lo expuesto, en la Guardia Nacional existe una Coordinación Operativa Interinstitucional la cual funciona como un órgano permanente, colegiado, auxiliar del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana en aspectos relacionados con la Institución; la cual está compuesta, entre otros, por representantes de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

La referida Coordinación Operativa tiene por objeto optimizar las funciones a cargo de las secretarías que la integran con las demás dependencias de la Administración Pública Federal y la Guardia Nacional, en relación con la seguridad nacional y seguridad pública en el país.

De esta primera aproximación se desprende que tal y como lo establece la Ley de la Guardia Nacional,<sup>189</sup> debe operar a nivel federal una coordinación permanente entre los mandos civiles y militares, de esta manera se establecerán los mecanismos de colaboración estratégica para controlar y dirigir las acciones correspondientes para garantizar la seguridad de los gobernados. Así se justificó y reglamentó la expansión del rol de las Fuerzas Armadas en tareas que debieran ser exclusivas de los cuerpos policiacos de corte civil.

Por otro lado, el artículo 126 del reglamento de maras, establece que la doctrina policial de la Guardia Nacional es el conjunto de conocimientos, ideas, opiniones, principios y valores que orientan la función policial y la perfeccionan, por lo que se reflejará en todos los actos de servicio que realizan los integrantes, garantizando con ello el derecho humano a la seguridad pública y la conformación del espíritu de cuerpo.

Además, en su artículo 127 establece que la doctrina policial de la Guardia Nacional estará fundada, entre otros, por el eje del “servicio a la sociedad”. Esto implica que los integrantes del nuevo modelo policial de jurisdicción federal, se sientan identificados e integrados a la sociedad a la que pertenecen y a la que sirven, velando siempre por salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de todas las personas, así como contribuir a la preservación del orden público y la paz social, por lo que en ningún momento su actuación será arbitraria, hostil, represiva y con uso excesivo de la fuerza.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> En su artículo 86.

<sup>190</sup> Así se desprende de la interpretación literal de los artículos 127 y 128, fracción I, del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional.

Por supuesto que en el mundo del lenguaje jurídico, dichos asertos cumplen las funciones declaradas del Estado; sin embargo, es consabido que para poder dar cumplimiento a tales aspiraciones, es necesario reforzar los aspectos académico, profesional y operacional de los elementos de la Guardia Nacional, solo así se podría garantizar que su actuar se apegue al respeto irrestricto del vigente parámetro de control de regularidad constitucional en México.<sup>191</sup>

El académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales, Jorge Alberto Lara Rivera, afirmó que el presidente Andrés Manuel López Obrador “no ha tenido empacho en caracterizar a la Guardia con este ADN castrense, el cual ahora de alguna manera se quiere convertir en lo civil”.<sup>192</sup> Por su parte el especialista Ricardo Márquez Blas refirió que “[...] sus elementos no están siendo capacitados para realizar la función policial. 'Muestra de ello es que la capacitación en lugar de realizarse en la Academia Superior de San Luis Potosí, se hace en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, con instructores militares. [...] No se puede pasar a un militar de la noche a la mañana a realizar labores de policía’”. Ambos estudios del derecho tienen criterios coincidentes, no comparten la idea de un modelo policial castrense.

Supuestamente, la intención del gobierno en turno es poder contratar a un gran número de civiles para que poco a poco se vayan limpiando las arterias de la Guardia Nacional; empero, el ejecutivo parece olvidar que en México los jóvenes no quieren ser policías; es un gran reto el poder reclutar sangre nueva para la institución, pues los altos riesgos que se corren en esa profesión, así como los bajos salarios, pésimas prestaciones sociales que se dan a sus elementos, así como el desprestigio sistemático al que son sometidos, son factores que impactan negativamente en el interés de los potenciales aspirantes. Este fenómeno ya se hacía visible en los anteriores gobiernos.

---

<sup>191</sup> A partir de la reforma que se hizo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de junio de 2011, se positivizaron, con rango constitucional, los derechos humanos contenidos en tratados internacionales suscritos por México, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha denominado “parámetro de control de regularidad constitucional”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos para el estudio del juicio de amparo*, México, Editorial Color, 2017, pp. 8 y 9.

<sup>192</sup> Espino, Manuel, “Guardia Nacional tendrá 65 mil militares en su primer año”, *El Universal*, 11 de junio de 2019, consultado el 12 de abril de 2020, en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/guardia-nacional-tendra-65-mil-militares-en-su-primer-ano>

De lo cual, es de afirmar que la captación de personal nuevo no es un reto menor, ello sin contar el alto índice de deserción de dicha institución, pues la gente se fastidia y se siente frustrada por haber elegido un trabajo en donde no puede cumplir sus expectativas de vida. Si el ejecutivo quiere cumplir su meta de concluir su sexenio con un estado de fuerza aproximado de 200,000 elementos,<sup>193</sup> debe ofrecer más que un uniforme y una pistola a los interesados.

Sin embargo, no basta con la contratación de miles de nuevos integrantes en la Guardia Nacional, pues de poco serviría llegar a la meta en el estado de fuerza, sí es que no se les impartirá una exhaustiva capacitación en materia de derechos humanos, proceso penal acusatorio, control preventivo provisional, uso de la fuerza, derecho constitucional, uso de armas, manejo de vehículos, proximidad social, inteligencia, entre otros.

La capacitación eficaz, permanente y de calidad es insustituible, es el elemento nuclear que permitirá la consecución de objetivos de alta envergadura en materia de seguridad pública. No basta con afirmar dogmáticamente que se capacitará al personal policial, sino que se deben tomar en cuenta los recursos que ello implica, así como las horas efectivas que se dedicará a esta labor con cada uno de los elementos, quienes tendrán que ser sustraídos de sus tareas de inspección, verificación, prevención, seguridad y vigilancia para poder actualizar sus conocimientos. Es imperativo pugnar por la calidad y no por la cantidad.

Con el propósito de evidenciar la falta de capacitación de los elementos castrenses en tareas de primer respondiente, es menester hacer alusión a los antecedentes del año 2016, en particular en lo tocante al Protocolo Nacional de Actuación Primer Respondiente, el cual tuvo que ser reformado para quedar de la siguiente manera: “Es importante mencionar que las Fuerzas Armadas en actividades de coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, bajo ningún concepto asumen la calidad de Policía Primer

---

<sup>193</sup> El 30 de junio de 2020, el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montañó, al participar en la ceremonia del Primer Aniversario de la Guardia Nacional, la cual encabezó el presidente Andrés Manuel López Obrador, en el Campo Marte, señaló: “Reiteró que la meta es alcanzar 150 mil elementos para finales del próximo año – 2021– y en circunstancias ideales dejar la guardia nacional con 200 mil elementos en el 2024, solo así conseguiremos vencer los retos que la criminalidad que la violencia imponen”. “Cumple Guardia Nacional primer aniversario”, *Revista más seguridad*, 30 de julio de 2020, consultado el 23 de septiembre de 2020, en: <https://www.revistamasseguridad.com.mx/cumple-guardia-nacional-primer-aniversario/>



Respondiente, mismas que se registrarán por su normatividad vigente”.<sup>194</sup> Es decir, los soldados no pretendían intervenir ni en las puestas a disposición ante el Ministerio Público, ni en la fase procesal penal; solo querían emplear la fuerza y preservar el lugar de intervención.

Asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 222, párrafo segundo:

Quando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior –intervención de las Fuerzas Armadas–, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía.<sup>195</sup>

De allí pues que *in claris non fit interpretatio*,<sup>196</sup> las reformas tanto a la ley adjetiva penal como al protocolo de referencia, ponen de manifiesto la falta de interés y preparación que tenían las fuerzas armadas para hacer el trabajo de un policía civil, lo que a la fecha no ha cambiado, ya que para poder comprender y llevar a la práctica tan sofisticados dispositivos legales, se necesitan muchos meses de capacitación; la cual no ha sido proporcionada integralmente a los elementos del Ejército y la Marina que hoy día integran la Guardia Nacional, así como tampoco a las Fuerzas Armadas permanentes.

¿No existen instituciones similares en otros países del mundo? Sí y no. En efecto, en algo más de 40 países existen cuerpos intermedios. Es decir, instituciones con origen, disciplina y *ethos* militar que realizan funciones de policía. En nuestro entorno inmediato están Chile y Colombia como ejemplos. Pero hay una diferencia fundamental entre esos casos y la Guardia Nacional: se trata allí de policías con formación militar, no de soldados metidos a policías.<sup>197</sup>

La anterior diferenciación es tenue pero relevante; en el trayecto formativo de un carabinero chileno o de un policía nacional colombiano, se privilegia la capacitación policial. En la Guardia Nacional los conocimientos policiales van como incómodo anexo en una carrera netamente militar.

---

<sup>194</sup> Protocolo Nacional de Actuación Primer Respondiente, consultado: el 2 de abril de 2020, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO\\_NACIONAL\\_DE\\_ACTUACION\\_PRIMER\\_RESPONDIENTE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf)

<sup>195</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, párrafo adicionado el 17 de junio de 2016.

<sup>196</sup> Es un aforismo latino que significa que cuando el texto de la ley es claro e inequívoco, no ha lugar a interpretación alguna, sino a la pura y simple aplicación del precepto en su literal dicción. “Ante lo claro no se hace interpretación.” Tomado de: Quijada Soto, Rodrigo Eleodoro, *Latín práctico para abogados*, México, Trillas, 2012, p. 92.

<sup>197</sup> Hope, Alejandro, “Guardia Nacional: preguntas y repuestas”, Nexos, 1 de febrero 2020, consultado el 12 de abril de 2020, en: <https://www.nexos.com.mx/?p=46654>

## II.9 La Suprema Corte de Justicia de la Nación califica de constitucional la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública

Como se mencionó en párrafos anteriores, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos, determinó, a través de la Jurisprudencia<sup>198</sup> por reiteración P./J. 38/2000,<sup>199</sup> que es legal la actuación de las fuerzas armadas en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen.

Asimismo, resolvió que el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en tareas de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes. Además, consideró que es legal la participación de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo cual no contraviene lo estipulado en el artículo 129 del Ordenamiento Supremo, pues se integran más como asesores y consultores respecto de aquellos tópicos vinculados con la seguridad pública del país —funciones que desempeña en tiempos de paz, más allá de la disciplina militar—.

De igual forma, aseveró que era una facultad del presidente de la República el disponer de las fuerzas castrenses para garantizar la seguridad interior, ello conforme al arábigo 89, fracción VI, de la Ley Fundamental.

Aunado a esas consideraciones, el más Alto Tribunal indicó que, para llamar a las Fuerzas Armadas, no era necesario declarar la suspensión de derechos y garantías a que alude el artículo 29 de la Carta Magna, ello en virtud de que en la realidad se pueden generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales, que, a juicio del presidente de la República, no

---

<sup>198</sup> La palabra jurisprudencia proviene del latín *iurisprudētia*, compuesta de las raíces latinas *iuris*, derecho y *prudens, tis*, sabiduría o conocimiento; en su sentido etimológico significa sabiduría del derecho. Se define como: “Una fuente formal del derecho, consistente en interpretación válida y obligatoria de la ley que hacen los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial Federal, con el objeto de desentrañar su sentido y dar a la norma preexistente los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; aunque esta conformación judicial no constituye una norma jurídica de carácter general, en ocasiones llena sus lagunas, con apoyo en el espíritu de otras disposiciones legales que estructuran situaciones jurídicas como una unidad, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, disco *Ley de Amparo y su Interpretación*, Poder Judicial de la Federación, Diccionario Jurídico de Amparo, voz jurisprudencia, México, 2005.

<sup>199</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Tomo XI, abril de 2000, página 549, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con número de registro electrónico: 192080, intitulada: “EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)”.

justifiquen el estado de emergencia, pero sí la intervención de una fuerza estatal que, efectivamente, pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional.

Es patente que las consideraciones esgrimidas por el Pleno del Supremo Tribunal, fueron sometidas a la voluntad del poder ejecutivo, ello en virtud de que, previa ponderación, han preferido autorizar la intervención de las fuerzas castrenses para coadyuvar en las tareas de seguridad pública, que dejarle el camino libre al presidente de la Nación para que eche mano de la que podría ser la última de sus cartas: la suspensión de derechos y garantías.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apartó de su papel en el sistema democrático de pesos y contrapesos, al concederle la razón al Ejecutivo Federal. Con dicha resolución se marcó el destino y la muerte de miles. “[...] la argumentación jurisprudencial recurre al mecanismo del ‘ocultamiento’ de los sujetos: ‘instituciones policiales’ en tiempo de paz, para volver objeto de la comunicación otros sujetos que no tienen permanentemente atribuciones policiales, pero que mediante el discurso se incluyen como si las tuvieran siempre [...]”.<sup>200</sup> De forma arbitraria se ha normalizado la renuncia a la libertad a cambio de una dudosa seguridad.

A través de la citada resolución se justificó la usurpación que hacen las Fuerzas Armadas respecto del trabajo que es competencia exclusiva de policías civiles. La misión debiera ser reforzar y capacitar a las instituciones policíacas con personal proveniente de la esfera civil, sin ninguna clase de adoctrinamiento militar; gente con la que se pueda razonar la importancia que tiene la protección de los derechos humanos de todas las personas, sin hacer ninguna diferenciación discriminatoria, en el trato, entre víctimas e indiciados.

El combate a la delincuencia y la preservación del Estado de Derecho requieren de la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, de los tres órdenes de gobierno, con el propósito fundamental de brindar mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes de la república mexicana.

El jurisprudente, sin base jurídica, activa las atribuciones que los militares tienen cuando se declara la ‘suspensión de garantías’ y las amplía también a los tiempos de paz. Como se ve, hay un traslape entre la seguridad pública y la delincuencia organizada, pues esta dejó de ser únicamente aquella vinculada al narcotráfico, que opera a nivel internacional y contra la cual se requiere la tecnología de punta y toda la fuerza del Estado, para ahora convertirse también, por la opinión de la Suprema Corte,

---

<sup>200</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Seguridad pública...*, cit., p. 116.

en la base de la delincuencia común que afecta cotidianamente la vida de los ciudadanos.<sup>201</sup>

En esta línea de pensamiento, es urgente que la nación cuente con policías profesionales, de alto nivel académico, que den respuesta a las demandas de la sociedad y cumplan con los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez y eficiencia exigidos por la norma constitucional. Es imperativo preparar y capacitar debidamente a los elementos encargados de la seguridad pública para que puedan iniciar con honor y limpieza la carrera policial; a cambio, se les debería pagar una nómina que les permita realmente, junto con sus familias, disfrutar de una calidad de vida digna, lo cual contribuiría a erradicar el fenómeno de la corrupción.

Entonces, es menester prescindir de la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en tareas de seguridad pública, pues su intervención erosiona el espíritu del verdadero Estado Democrático de Derecho.

Cuidar de la paz, el orden y la seguridad pública, reprimir los crímenes y delitos, en fin, gobernar la sociedad, son atribuciones de la sociedad que obra a nombre de la ley; la ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley.

Con base en lo expuesto, es viable colegir que la jurisprudencia de mérito no es otra cosa más que un ejemplo de la desviación perversa del poder para interpretar a modo la norma constitucional, en perjuicio de las garantías y los derechos fundamentales de los mexicanos. Expresión cruda de poder y control. “No debe olvidarse que una jurisprudencia no puede cambiar un artículo constitucional, ni tampoco constituye una Ley general y universal como sí lo es la Carta Magna”.<sup>202</sup> Si bien es cierto la jurisprudencia es una fuente formal del derecho, también lo es que este ejercicio filosófico interpretativo de las normas no puede extravasar los límites de la voluntad del legislador originario.

---

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 117.

<sup>202</sup> Sánchez Sandoval, Augusto. *Terrorismo de Estado...*, cit., p. 4.

Las consideraciones que esgrimió el Pleno del Alto Tribunal, último interprete de la constitución, no cuentan con la solides y congruencia argumentativa que exige la importante labor de impartición de justicia. El artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy claro, “En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.<sup>203</sup> La interpretación sistemática y funcional que hicieron de dicho precepto los Ministros, se aparta de su teleología humanista.

Con lo anteriormente sostenido, no se pretende denostar el trabajo y el respetable estatus de las Fuerzas Armadas mexicanas, quienes desempeñan importantísimos deberes dentro del ámbito de su competencia militar.

Dentro de nuestro sistema jurídico el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio a las personas y a sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas [...].<sup>204</sup>

El Estado mexicano no muestra respeto por el fuero militar, utiliza a hombres y mujeres que han jurado defender la soberanía de la Nación, para enmendar las deficiencias gubernamentales en materia de justicia social, economía, educación, medio ambiente, salud, fuentes de trabajo, seguridad pública, entre otras.

Las labores de seguridad interior deben ser comprendidas desde un enfoque humanitario y no bélico, como lamentablemente ha sido justificado con la consagración de la guerra contra la delincuencia organizada en México. Se ha cometido un fraude contra la norma constitucional; las fuerzas armadas operan con un alto grado de discrecionalidad, sin que un mando de naturaleza civil tenga control sobre sus operaciones en el territorio mexicano. Cada sexenio las instituciones armadas castrenses van consolidando su permanencia, en detrimento del estado de fuerza y potencialización de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno.

---

<sup>203</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>204</sup> Martínez Consuegra, Estelí. *Riesgo, guerra contra la delincuencia organizada y política de seguridad en México*, Ciudad de México, Editorial Flores, 2018, p. 164.

## **II.10 Regulación legal del uso de la fuerza empleado por las instituciones de seguridad pública del Estado, así como por la Fuerza Armada permanente**

El uso de la fuerza empleado por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, es una asignatura que merece un estudio minucioso, ello en virtud de la alta jerarquía axiológica de los derechos humanos que se encuentran de por medio.

Al realizar un análisis histórico de la evolución legislativa de nuestro país, se advierte la desafortunada omisión en que había incurrido el legislador permanente al no positivizar las normas mínimas que pudiesen definir las directrices que regularían el uso de la fuerza de los funcionarios policiacos, con irrestricto respeto a los derechos humanos y en apego a los criterios sostenidos por las normas supranacionales vinculantes para México.

Empero, no solo fue el legislador federal quien se mostró indiferente ante la necesidad que tenía la sociedad de contar con una ley que regulara el uso de la fuerza de los agentes policiacos, sino que la mayoría de las legislaturas locales de nuestro país habían incurrido en el mismo vicio, con excepción de la Ciudad de México, Oaxaca, Puebla, Morelos, Estado de México, Sonora, Chiapas y San Luis Potosí, quienes ya habían diseñado sus propios cuerpos normativos para reglar los temas relacionados con el uso de la fuerza.<sup>205</sup>

Con independencia de lo anterior, la actividad relativa al uso de la fuerza de los elementos integrantes de las instituciones de seguridad pública federal había estado regulada por diversos acuerdos y protocolos. Por ejemplo, durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón (2006 – 2012) se publicó

---

<sup>205</sup> Las entidades federativas en comento expidieron sendas leyes para regular el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública, a saber: Distrito Federal (22 de abril de 2008) Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal; Oaxaca (20 de diciembre de 2011) Ley que regula el uso de la fuerza por los integrantes de las instituciones de seguridad pública del estado de Oaxaca; Puebla (19 de mayo de 2014) Ley para proteger los derechos humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiales del estado de Puebla; Morelos (26 de marzo de 2014) Ley para regular el uso de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiales del sistema de seguridad pública del estado de Morelos; Estado de México (18 de marzo de 2016) Ley que regula el uso de la fuerza pública en el estado de México; Sonora (29 de mayo de 2017) Ley número 184 que regula el uso de la fuerza pública por parte de los elementos de las instituciones policiales del estado de Sonora; Chiapas (15 de mayo de 2014) Código que establece el uso legítimo de la fuerza por las instituciones de seguridad pública del estado de Chiapas; San Luis Potosí (23 de mayo de 2015) Ley que establece los principios para el uso de la fuerza pública para el estado de San Luis Potosí. Algunos otros estados de la República mexicana solo han publicado acuerdos o protocolos. Tomado de: Olvera Lezama, Blanca Ivonne, *El uso de la fuerza, práctica forense*, México, Editorial Flores, 2020, pp. 13-20.

el Acuerdo 04/2012,<sup>206</sup> en el cual se establecían los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados de la Policía Federal, del Servicio de Protección Federal y de Prevención y Readaptación Social.

Posteriormente, en el gobierno del exmandatario federal Enrique Peña Nieto (2012-2018) se expidieron el Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza<sup>207</sup> y el Protocolo de actuación para el uso de la fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal.<sup>208</sup>

Sin embargo, fue hasta el año 2019 que el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montaña, presentó un paquete de iniciativas de leyes secundarias al Congreso de la Unión, entre ellas la iniciativa que proponía la creación de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.<sup>209</sup>

La urgente necesidad que tenía México de contar con una norma nacional que pusiera límites al uso de la fuerza empleada por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, dimanaba de diversas recomendaciones de instituciones de derechos humanos nacionales e internacionales, realizadas en virtud de innumerables acontecimientos brutales que habían marcado la historia de nuestro país.

Entre ellas, las 14 recomendaciones hechas al Estado mexicano por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, publicadas el 20 de octubre de 2016, de las cuales destaca la imperiosa necesidad de adoptar una ley nacional sobre el uso de la fuerza empleada por los servidores públicos encargados del orden en

---

<sup>206</sup> Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública, México, 23 de abril de 2012, consultado el 30 de abril de 2020, en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012)

<sup>207</sup> Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza, 18 de octubre de 2017, consultado el 30 de abril de 2020, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017)

<sup>208</sup> Protocolo de actuación para el uso de la fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal, 12 de diciembre de 2016, consultado el 30 de abril de 2020, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5465029&fecha=12/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5465029&fecha=12/12/2016)

<sup>209</sup> Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

concordancia con los estándares internacionales, así como el aseguramiento de su efectiva implementación.<sup>210</sup>

En efecto, la creación de la referida ley tiene como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública; lo cual engloba a la recién formada Guardia Nacional. De tal guisa, el gobierno federal ya cuenta con una ley de aplicación a nivel nacional, con la cual los elementos de seguridad pública de jurisdicción federal podrán homologar sus criterios respecto del uso de la fuerza que ejerzan en razón de la naturaleza de sus funciones.

En ese contexto, es imperativo referirse a los antecedentes internacionales de dicho instrumento legislativo, mismos que reposan en el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley,<sup>211</sup> el cual fue creado por una resolución de la Asamblea de la Naciones Unidas en virtud del reconocimiento que se hace a la encomiable labor de los agentes del orden, así como la inminente necesidad de vedar los abusos en que pudiesen incurrir durante el ejercicio de sus tareas.

Asimismo, en el citado código se reconoció que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley forman parte del sistema de justicia penal, cuyo objetivo consiste en prevenir el delito y luchar contra la delincuencia, y que la conducta de cada funcionario repercute en la totalidad del sistema.

Por tanto, los agentes de la ley tienen el deber de la autodisciplina en plena conformidad con los principios y normas previstos en el código supranacional; se confirmó que todos los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar sujetos al escrutinio público, pues estos han sido formados para servir a la sociedad; en todo momento deben respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas.

---

<sup>210</sup> Organización de las Naciones Unidas, Recomendaciones a México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano, Ciudad de México, Oficina en México del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2016, consultado el 29 de abril de 2020, en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/RecomendacionesMX\\_AltoComisionadoDH\\_ES.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesMX_AltoComisionadoDH_ES.pdf)

<sup>211</sup> Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Asamblea General, CNDH, 1979, consultado el 14 de marzo de 2020, en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Proactiva/1LEGISLACION%20C3%93N3InstrumentosInternacionales/C/codigo\\_conducta\\_funcionarios.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Proactiva/1LEGISLACION%20C3%93N3InstrumentosInternacionales/C/codigo_conducta_funcionarios.pdf)



El código de mérito señala en su artículo 3o que: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.<sup>212</sup> Esta disposición normativa debe ser interpretada en el sentido de que el uso de la fuerza que empleen los agentes policiacos debe ser de carácter excepcional —para lo cual tiene que aplicarse el principio de proporcionalidad—, ya que solo se autoriza el uso de la fuerza bajo criterios de razonabilidad, según las circunstancias específicas, ya sea para prevenir un delito o para efectuar una detención.

En suma, la función policial debe ejercerse con absoluta imparcialidad y observando los principios de legalidad, necesidad, no discriminación y humanidad. Además, los agentes del orden deben tener en consideración durante el ejercicio de sus tareas otros tres principios fundamentales: 1-El principio de oportunidad, el cual establece que la fuerza debe utilizarse en el momento adecuado. 2- El principio de proporcionalidad, el cual se refiere a las pautas para que el tipo y cantidad de fuerza sean los estrictamente necesarios. 3- El principio de responsabilidad, que establece las pautas para un uso responsable de la fuerza por parte del funcionario público que la utiliza.<sup>213</sup>

Estos son los principios a que deben apegarse los elementos de la Guardia Nacional para poder garantizar la legalidad y eficiencia de su actuación operativa. De tal forma, se vuelve indispensable brindar una sólida capacitación profesional a los integrantes de dicha institución, así como crear sistemas internos que permitan la transparencia y el control para garantizar que el ejercicio del uso de la fuerza se mantenga dentro del ámbito del derecho, ello en miras de cumplir con el mandato constitucional de privilegiar la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Por otra parte, en el octavo congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en la Habana, Cuba, en 1990, se redactó un manual el cual se denominó: Principios básicos

---

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>213</sup> Fontecilla Pinto, Alejandro, *Fuerza policial principios y procedimientos*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C, 2014, p. 1.

sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

En dicho instrumento internacional se estipuló que cualquier amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad y, por tanto, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, durante el desempeño de sus funciones, podrán utilizar en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego.

Asimismo, en su numeral 5 establece:

Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; [...].<sup>214</sup>

Además, señala que los agentes de autoridad no podrán emplear armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.

Una de las grandes aportaciones que hace este manual, es que consolida las bases de un principio fundamental, el cual faculta a los agentes de autoridad a negarse a obedecer órdenes ilícitas o arbitrarias emitidas por sus mandos respecto del uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego. Ante tal negativa justificada, los policías y elementos castrenses no deberán ser sancionados. Con ello se plantea la necesidad de imponer la legalidad, la racionalidad y el sentido común sobre aquellos intereses sórdidos e inhumanos que pudieran tener los diversos mandos de las corporaciones armadas.

La articulación del conjunto de principios a los que se ha hecho referencia en párrafos anteriores, constituyen la columna vertebral de la nueva Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual tiene como objetivo establecer

---

<sup>214</sup> Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, 1990, consultado el 14 de marzo de 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Fuerza-Armas-Funcionarios%5B1%5D.pdf>

los vectores normativos que rigen en los tópicos relacionados con el uso de la fuerza y el armamento que emplean los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de jurisdicción federal durante el desempeño de sus funciones.

La ley en comento establece en su artículo 4o. un total de cinco principios que legitiman el uso de la fuerza, estos son:

- a) Absoluta necesidad.** El uso de la fuerza se empleará como último recurso;
- b) Legalidad.** Se actuará con estricto apego a lo previsto en las legislaciones vigentes nacional y supranacional;
- c) Prevención.** Es necesario establecer la logística operativa para evitar en la medida de lo posible el uso de la fuerza;
- d) Proporcionalidad.** Es el uso diferenciado y progresivo de la fuerza en correspondencia con el nivel de resistencia y riesgo; y,
- e) Rendición de cuentas y vigilancia.** Son los controles preestablecidos para evaluar la actuación de los agentes de autoridad en relación a las acciones de uso de la fuerza.

La ley de mérito indica cómo deben aplicarse de forma graduada los niveles del uso de la fuerza, estos son:<sup>215</sup>

- i-** Presencia de autoridad;
- ii-** Persuasión o disuasión verbal;
- iii-** Reducción física de movimientos;
- iv-** Utilización de armas incapacitantes menos letales; y,
- v-** Utilización de armas de fuego o de fuerza letal.

En ese contexto, la ley de referencia establece que se justifica el uso de la fuerza cuando exista una resistencia o agresión real, actual o inminente. En el caso específico del uso de la fuerza letal, también deberá de comprobarse que la agresión se ejerció sin derecho del tercero, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de cualquier otro nivel de fuerza era insuficiente para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos agresivos.

En términos formales, por primera vez las fuerzas civiles operaran, de acuerdo a sus tareas, armas letales y no letales, estas últimas podrán ser

---

<sup>215</sup> Artículo 11 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

utilizadas de manera disuasiva —Bastón PR-24, dispositivos que generan descargas eléctricas, candados de mano, sustancias irritantes en aerosol y mangueras de agua a presión—.<sup>216</sup> Así, esta nueva ley satisface las expectativas internacionales en materia de uso de la fuerza por parte de los agentes de autoridad; sin embargo, ahora el reto en cuestión es su correcta aplicación, lo que garantizaría la vigencia de los derechos humanos en el Estado mexicano.

Ahora bien, la Guardia Nacional, pese a ser una institución de carácter civil, está nutrida por un ADN inminente militar; dicha situación dificulta el cometido de la ley en estudio, pues no basta con que el legislador haya cumplido con la emisión de la ley, sino que el ejecutivo debe enfocar sus esfuerzos en capacitar a los elementos castrenses —entrenados para matar al enemigo— que forman parte de este nuevo modelo policial, lo que de suyo no está sucediendo en el mundo factico, pues los soldados y marinos solo se cambiaron el uniforme y comenzaron a patrullar el territorio nacional.

Uno de los tantos problemas que se columbran, es que los elementos de la Guardia Nacional tendrán el deber de realizar un Informe Policial Homologado, según lo requieran las circunstancias específicas del caso concreto, en el que deberán relatar de forma cronológica cómo es que ocurrieron los hechos,<sup>217</sup> así como detallar las circunstancias que hicieron necesario el empleo de los diversos niveles de la fuerza.<sup>218</sup>

Cualquier error en la descripción o correspondencia de los hechos, será utilizado por la defensa de los detenidos para tratar de establecer que la detención fue ilegal o que el agente de autoridad empleó de forma excesiva la fuerza en contra de su representado.

En suma, la deficiente estrategia empleada por el ejecutivo, tendrá altos costos los cuales se traducirán en violaciones a los derechos humanos de las personas que habitan y transitan por el país, así como severas repercusiones procesales, tanto para víctimas, ofendidos e imputados. Esos serán los efectos paradójales que tendrá el supuesto cumplimiento a las recomendaciones

---

<sup>216</sup> Artículo 15 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

<sup>217</sup> Informe Policial Homologado, Sección 5. Narrativa de los hechos, 21 de febrero 2020, emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Centro Nacional de Información, consultado el 30 de abril de 2020, en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527373/IPH-DELITOS.pdf>

<sup>218</sup> *Ibidem*, Apartado B.1 Niveles del uso de la fuerza.

hechas por los altos funcionarios de los organismos internacionales; el ejecutivo, en complicidad con el poder reformador de la constitución, creó la medicina que terminará matando al paciente.

### **II.11 Los niveles de contacto entre un funcionario encargado de hacer cumplir la ley y un particular**

Los puntos de inspección, verificación, seguridad y vigilancia, también conocidos como retenes, implementados por la autoridad federal para efectuar revisiones a vehículos y sus ocupantes, son verdaderos actos de autoridad que se han normalizado como prácticas cotidianas en todo el territorio nacional, pues la legislación vigente y los criterios emitidos por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autorizan su implementación —bajo el cumplimiento de rigurosos requisitos— como verdaderos actos de investigación y prevención del delito.

Existen opiniones encontradas respecto de su facticidad legal —que emana de un proceso legislativo— y su validez legítima —que irroge un beneficio y respete los derechos humanos y las garantías de los gobernados—  
.219

En efecto, el que una ley cumpla con las diversas etapas del proceso legislativo, no la inviste automáticamente de plena legitimidad, pues el derecho como aparato ideológico del Estado, puede ser diseñado con la intención de controlar a las masas y proteger a ciertos grupos de poder, causando graves afectaciones a los derechos fundamentales de las personas a quienes va dirigida la norma.

Salta a palestra un concepto de aplicación moderna y de dudosa semántica: “sospecha razonada”. Tal noción jurídica faculta a las autoridades federales —policías o militares— para poder restringir las libertades y el patrimonio de las personas en aras de investigar y prevenir conductas ilícitas. Algunos doctrinarios consideran que la sospecha se instituye como un factor pre-delictual.

Dicha restricción de derechos públicos fundamentales puede darse sin la necesidad de que exista una orden judicial.

---

<sup>219</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Terrorismo de Estado*, cit., p. 1.

Ante la incapacidad disuasiva del derecho penal, y ante la impotencia de los sistemas habituales de control, se instrumenta como respuesta la realización de operativos 'pre-delictuales', contra personas inocentes a las que no se les ha comprobado el haber realizado una conducta antijurídica, pero que se sospecha de ellas y se le causan pena y agravios graves, sin juicio penal o administrativo previo.<sup>220</sup>

Una estrategia de seguridad pública que se presta a la suspicacia y a los abusos de autoridad, en algunos casos.

Así, se cuestiona ampliamente la eficacia de dichos actos restrictivos, pues la sociedad está aleccionada en el sentido de que cualquier acto de molestia debe de estar fundado y motivado por la autoridad competente — artículo 16 de la Constitución Federal—, lo cual genera, mayormente, confusión y descontento en los individuos, pues dichos retenes pueden ser implementados de forma azarosa en cualquier parte del territorio nacional.

Ciertos especialistas afirman que “estas 'acciones preventivas por sospecha' no son eficaces para proporcionar mayor 'seguridad objetiva', no logran disminuir el número de delitos que se realizan, pero sí sirven para lograr consenso en ciertos estratos sociales y proporcionarles 'seguridad subjetiva', haciendo creer que se está previniendo y reprimiendo el delito”.<sup>221</sup> Sin embargo, es dable afirmar que en muchos de estos dispositivos de seguridad se han asegurado armas, drogas, personas indocumentadas, mercancía ilegal, hidrocarburos robados, entre otros.

Sí bien es cierto esta no es la estrategia definitiva contra la delincuencia, pero también lo es que la experiencia de los policías, aplicada éticamente, es un recurso de gran valor y no puede ser menospreciada bajo el argumento de que todos los ciudadanos son libres de transitar y, por ello, no se les puede limitar en sus derechos públicos subjetivos, salvo que exista un mandamiento legal, pues dicho aserto conllevaría a que los criminales se puedan mimetizar con mayor facilidad entre la sociedad y puedan deambular con impunidad en el territorio nacional sin poder ser descubiertos.

En este escenario, indefectiblemente se está ante un caso “difícil”, en el cual es necesario realizar un ejercicio de ponderación entre los derechos del individuo afectado, así como el interés social perseguido. Sin duda, el peso que tienen la seguridad, la integridad, la vida y la libertad del resto de la sociedad, están por encima de la restricción temporal que hacen los policías a los

---

<sup>220</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Seguridad pública...*, cit., p.25.

<sup>221</sup> *Idem.*

derechos de un solo individuo, para cumplir con sus funciones de prevención y persecución de los delitos.

Ahora bien, es posible afirmar que en una atmósfera deóntica la restricción de los derechos humanos no debiera ser la regla primaria en materia de seguridad pública, pues se espera un trabajo de mayor esmero y profesionalismo por parte del gobierno; empero, no se puede sostener tal exigencia, de forma absoluta, en el actual contexto social mexicano, pues los índices de criminalidad han habilitado al Estado para poder accionar este tipo de medidas, o mejor dicho, el Estado se ha habilitado a sí mismo con la falta de resultados contra el crimen y las prácticas de corrupción.

Se reitera, no es la estrategia más anhelada e ingeniosa para combatir al crimen, pero tampoco se puede ser indiferente ante el inminente hecho de que diversos delitos se están cometiendo, momento a momento, en la red carretera del país. Lo ideal sería que no hubiera delitos, o que si lo hubiese fueran los menos; solo en esta plataforma idealista no podría sostenerse la necesidad de puntos de inspección policiales, pues otras estrategias políticas serían aún mucho más benéficas y productivas para la consecución del orden público y la paz social.

Desafortunadamente, México está aún muy lejos de aquistar la senda del deber ser; este es el precio que tienen que pagar los mexicanos por elegir a legisladores de pésimo nivel intelectual y gobernadores sin escrúpulos.

En esta línea de pensamiento, cabe hacer alusión a los criterios sostenidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha desarrollado toda una doctrina respecto de los **niveles de contacto** que debe de haber entre una autoridad de seguridad pública y una persona, así como la ya referida sospecha razonada.

En ese contexto, cabe precisar que el Supremo Tribunal ha considerado que la libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones, como lo es la libertad personal. Sin embargo, como cualquier otro derecho humano, al no ser absoluto, **su ejercicio puede ser restringido o limitado con base en criterios de proporcionalidad.**

Así, por regla general, al trasladar la citada prerrogativa constitucional — derecho a la libertad— al campo del derecho penal, deben concurrir una serie

de requisitos legales para hacer procedente su limitación; esto puede ser a través de la emisión de una orden de aprehensión, un caso de urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de un supuesto delictivo en flagrancia —régimen de detenciones—.

Sin embargo, al margen de las citadas hipótesis, existen restricciones momentáneas a la libertad que no pueden ser subsumidas en dichas categorías conceptuales y que deben cumplir con otros parámetros para validar su constitucionalidad. “Es decir, las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, mismos que necesariamente provocan algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado y los habitantes de este país”.<sup>222</sup> Así se demuestra el estatus constitucional de la restricción provisional de la libertad de las personas.

Este tipo de actos son catalogados como restricciones provisionales al ejercicio de un derecho, en virtud de que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad. Dichas restricciones temporales deben atender a un estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable acreditable objetivamente, caso por caso. Dicho esquema operativo no es exclusivo de México, sino que tiene vigencia en diversos países, aún en aquellos que son considerados potencias mundiales.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Tesis 1a. XCII/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, página 1101, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2008643, intitulada: “LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL”.

<sup>223</sup> “En similares términos se han pronunciado otros tribunales. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de Estados Unidos, en uno de los precedentes pioneros en la materia (caso *Terry v. Ohio*) sostuvo que para analizar la validez de un registro personal sin orden judicial, era necesario comprobar que éste se hubiera basado en una sospecha razonable (*reasonable suspicion*). En ese sentido, de acuerdo con la Corte Suprema, para determinar si la actuación de la autoridad fue razonable, “la policía debe ser capaz de señalar hechos específicos y articulados que, considerados conjuntamente con inferencias razonablemente extraídas de esos hechos, permitan justificar esa intrusión”. Así, dicha Corte ha señalado reiteradamente que al analizar la razonabilidad de la actuación policial debe darse prevalencia a las inferencias razonables y específicas que se desprendan coherentemente de los hechos y de su experiencia, y no a “su sospecha inicial o no particularizada” o bien a su “corazonada”. Véase *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, (1967). De igual modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido, desde el caso *Fox, Campbell and Hartley v. The United Kingdom*, que “una sospecha razonable presupone la existencia de datos o informaciones que puedan satisfacer a un observador objetivo de que la persona en cuestión pudo haber cometido el delito”. Véase TEDH, *Fox, Campbell and Hartley v. The United Kingdom*, sentencia del 30 agosto de 1990. Asimismo, en el caso *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, dicho Tribunal sostuvo que en estos casos corresponde al Estado proporcionar los datos o información suficiente para corroborar



No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado categóricamente que en materia de seguridad pública existen diferentes niveles de contacto entre la autoridad y las terceras personas para efectos de prevenir, investigar y perseguir las posibles conductas delictivas. No todo contacto entre una autoridad de seguridad pública y una persona puede catalogarse como detención.

Bajo esa tónica, es de gran importancia diferenciar la forma operativa respecto de cada nivel de actuación, “pues habrá situaciones en las que restricciones temporales a la libertad personal se conviertan en verdaderas detenciones, al verificarse en el instante de la restricción la actualización de una conducta delictiva, mientras que en otros casos se agotará la actuación policial en dicha restricción sin que exista propiamente una detención”.<sup>224</sup> Es por ello que debe reafirmarse que los controles preventivos encuentran su justificación en las facultades que tienen los policías de prevenir y perseguir los delitos.

Empero, para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la **sospecha razonada objetiva** de que se está cometiendo un delito y no una simple sospecha que derive del criterio subjetivo del agente de la autoridad, basado en la presunción de que por la simple apariencia del sujeto es posible que sea un delincuente.<sup>225</sup>

---

que la persona arrestada fue razonablemente sospechosa de haber cometido el delito alegado. Véase TEDH, *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, sentencia del 22 de mayo de 2014. En esa misma línea, el Tribunal Supremo de España ha señalado que “las sospechas que mueven la actuación policial no pueden ser ilógicas, irracionales o arbitrarias y debe respetarse el principio de proporcionalidad.” (Véase sentencia del Supremo Tribunal Español, Segunda Sala, número 677/09, de 16 de junio). En la sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 6695/2015, *PROCESO PENAL DELITOS CONTRA LA SALUD EN LA MODALIDAD DE POSESIÓN DE MARIHUANA CON FINES DE COMERCIALIZACIÓN (VENTA) RGPM\*GAGG\*CRA "Detención inconstitucional del inculpado. Acreditación de la concurrencia de suposición razonable de la comisión de un delito"*, pp. 29 y 30, consultado el 5 de mayo de 2020, en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ DetallePub.aspx?AsuntoID=191231>

<sup>224</sup> Tesis 1a. XCIV/2015 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1097, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2008639, intitulada: “DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES.”.

<sup>225</sup> En ese mismo sentido se pronunció la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Terry v. Ohio* al señalar que de adoptarse un estándar menor, ello llevaría a “permitir intrusionas en derechos constitucionalmente garantizados basadas únicamente en corazonadas desarticuladas”. Así, de acuerdo con esa Corte, “la mera *buena fe* por parte del agente aprehensor no es suficiente” para justificar una sospecha razonable, puesto que “si la buena fe subjetiva fuera el único elemento del test, las protecciones de la Cuarta Enmienda se evaporarían, y las personas estarían seguras respecto de su integridad, casa, papeles y efectos, “sólo a discreción de la policía”. En la sentencia emitida por la Primera Sala de la

Aclarado lo anterior, cabe destacar que el incremento en el empleo de los niveles de contacto debe responder a la razonabilidad constitucional; es decir, el agente policial debe justificar, bajo un estándar de suposición razonable, que en el momento en que tuvo contacto con alguna persona, esta se encontraba cometiendo una conducta delictiva, y que en función de la existencia de verdaderos datos objetivos —horario, lugar, número de personas, conducta evasiva, agresiones físicas, etcétera—, tomó la decisión de incrementar el empleo de los multicitados niveles de contacto.

En esta línea, en el año 2015 la Primera Sala del Máximo Tribunal estableció de forma conceptuada tres niveles de contacto<sup>226</sup> entre una autoridad que ejerce facultades de seguridad pública y una tercera persona, a saber:

- i. **Simple intermediación.** Este es el primer nivel de contacto. Consiste en una simple aproximación del agente de seguridad para con el individuo, sus efectos son la investigación, identificación o prevención. Este nivel de contacto no requiere justificación, ya que no incide en la esfera jurídica del gobernado. Se actualiza, por ejemplo, cuando un agente de policía se acerca a una persona en la vía pública y le hace cierto tipo de preguntas sin ejercer ningún medio coactivo y bajo el supuesto de que dicha persona puede retirarse en cualquier momento.
  
- ii. **Restricción temporal del ejercicio de un derecho.** Este es el segundo nivel de contacto. Dentro de este nivel se encuentra una subclasificación, los denominados controles preventivos en grado menor o superior. En este nivel se autoriza la restricción de la libertad personal, propiedad, libre circulación o intimidad. Para ello, la autoridad deberá acreditar la concurrencia de una suposición razonable de que se está

---

Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 6695/2015, *PROCESO PENAL DELITOS CONTRA LA SALUD EN LA MODALIDAD DE POSESIÓN DE MARIHUANA CON FINES DE COMERCIALIZACIÓN (VENTA) RGPM\*GAGG\*CRA "Detención inconstitucional del inculpado. Acreditación de la concurrencia de suposición razonable de la comisión de un delito"*, p. 31, consultado el 5 de mayo de 2020, en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191231>

<sup>226</sup> Tesis 1a. XCIII/2015 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, página 1096, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2008638, intitulada: "DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE CONTACTO ENTRE UNA AUTORIDAD QUE EJERCE FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y UNA TERCERA PERSONA".

cometiendo una conducta delictiva, la cual variará en cada caso concreto y debe ser acreditable empíricamente. La autoridad deberá señalar detenidamente cuál era la información (hechos y circunstancias) con la que contaba en ese momento para suponer razonablemente que la persona en cuestión estaba cometiendo una conducta ilícita o, por el contrario, si el registro o revisión fue autorizado libremente por el posible afectado.

- iii. **Detención en sentido estricto.** Este es el tercer nivel de contacto. Es la detención de una o más personas que efectúa la autoridad ante la comisión de un delito flagrante.

Tal y como fue mencionado en del segundo nivel de contacto, denominado restricción temporal del ejercicio de un derecho, existe una subclasificación:<sup>227</sup>

**a) Control preventivo en grado menor:** En el cual, los agentes de la policía pueden limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar información a la persona controlada, por ejemplo, su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. En este control preventivo de grado menor, también los agentes de la policía pueden efectuar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo.

**b) Control preventivo en grado superior:** El cual está motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, lo que implica que los agentes policiales estén en posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En este

---

<sup>227</sup> Tesis 1a. XXVI/2016 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 669, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2010961, intitulada: "CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUÉL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA."

supuesto, éstos podrían, además, registrar las ropas de las personas, sus pertenencias, así como el interior de los vehículos.

De lo expuesto, se puede inferir que los niveles de contacto conceptuados por la Primer Sala, facultan a los policías para restringir temporalmente los derechos humanos de los gobernados —con fundamento en criterios objetivos que den origen a una sospecha razonada—, ello bajo el argumento de que los derechos fundamentales no son absolutos, además de que la investigación y la prevención de los delitos son funciones propias de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

En lo esencial, la finalidad de estos controles no es encontrar pruebas de la comisión de alguna conducta delictiva en particular, sino que se realizan con el objetivo de prevenir algún posible delito, de salvaguardar la integridad y la vida de los agentes de la policía, o bien, para corroborar la identidad de alguna persona con base a información de delitos previamente denunciados ante la policía o una autoridad. “En consecuencia, para que la policía realice un control provisional preventivo es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no se trate de una mera sospecha simple derivada de un criterio subjetivo [...]”.<sup>228</sup> Es decir, el oficial de policía no puede justificar la detención de una persona solamente porque tuvo una corazonada.

Así, valoraciones aisladas como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse, no generan por sí solas las razones suficientes para detener e inspeccionar a los sujetos.<sup>229</sup>

Tal proceder resultaría discriminatorio y, por ende, esto traería consigo dos consecuencias: 1- un juez excluiría los datos de prueba, dada su naturaleza ilícita; y 2- el detenido sería puesto en libertad, merced a una ilegal detención. “El control preventivo provisional procede ante las denuncias formal, informal y anónima; o bien cuando la persona exteriorice acciones objetivas

---

<sup>228</sup> Paredes Calderón, Ricardo, *Los datos de prueba ilícitos en el control de la detención*, 3ra. ed., México, Colofón, 2018, p. 67.

<sup>229</sup> Tesis 1a. LXXXIII/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 44, Julio de 2017, Tomo I, página 57, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2014689, intitulada: “CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. LA SOSPECHA RAZONABLE QUE JUSTIFIQUE SU PRÁCTICA DEBE ESTAR SUSTENTADA EN ELEMENTOS OBJETIVOS Y NO EN LA MERA APRECIACIÓN SUBJETIVA DEL AGENTE DE POLICÍA”.

que lleven a suponer la intención de ocultar un delito".<sup>230</sup> Es necesario hacer énfasis en que en la actualización de la sospecha razonada la comisión del delito no es evidente y apreciable de forma directa, pero existen condiciones circunstanciales que justifican la realización de un control preventivo provisional por parte de los agentes de la autoridad.

Ante cualquier autoridad, los agentes policiacos deben saber justificar y explicar detalladamente cuáles fueron las circunstancias de modo, tiempo y lugar que razonablemente le llevaron a estimar que la persona actuó "sospechosa" o "evasivamente" (esto es, que el sujeto probablemente estaba cometiendo un delito o estaba por cometerlo; o bien, cómo es que intentó darse a la fuga).

De igual manera, en aquellos supuestos en los que el control preventivo derive de la comisión de una infracción administrativa, la autoridad debe exponer los datos que permitan identificar en qué consistió tal infracción, así como aquellos que, con posterioridad, hubieran justificado una intromisión mayor en la persona o en sus propiedades.

Tales asertos deben quedar plasmados de forma cronológica en el Informe Policial Homologado,<sup>231</sup> ello en miras de justificar la legalidad de la detención de los probables responsables de alguna conducta ilícita, así como el hallazgo de diversos medios convictivos.

Como se puede ver, la doctrina que ha desarrollado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene como simiente constitucional el artículo 21. De esta manera se ha cubierto una laguna muy grande en el derecho, pues no hay ley sustantiva, adjetiva o protocolo alguno que explique de forma detallada los multicitados niveles de contacto entre una autoridad de seguridad pública y una tercera persona.

Sin embargo, estas directrices que guían la actuación policial son de extrema complejidad al momento de llevarlas a la práctica, tan es así que la Primera Sala ha tenido que publicar diversas tesis desde el año 2015, para poder dilucidar los alcances y significados de la multiplicidad de conceptos y

---

<sup>230</sup> Paredes Calderón, Ricardo, *Los datos de prueba...*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>231</sup> "Es el documento en el cual el Policía Primer Respondiente registra las acciones realizadas en el lugar de intervención y en su caso, a través de él realiza la puesta a disposición", Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente*, consultado el 5 de mayo de 2020, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO\\_NACIONAL\\_DE\\_ACTUACION\\_PRIMER\\_RESPONDIENTE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf)

variables que deben de ser tomados en consideración por parte de los elementos policiacos en ejercicio de sus funciones.

Esto hace que el trabajo de la autoridad se vuelva extremadamente metodológico, lo cual es incongruente con la realidad que vive la institución que combate al crimen, pues los elementos que han transitado por los extintos modelos policiales a nivel federal, no han recibido una capacitación constante, continua e integral que sea acorde con las exigencias del evolucionado sistema de impartición de justicia en México.

Tal afirmación encuentra sustento en las deficientes puestas a disposición que se realizan; los abusos en que incurren los elementos al realizar revisiones injustificadas, violando flagrantemente la graduación de los niveles de contacto; la falta en su capacidad argumentativa cuando tienen que justificar a una tercera persona el motivo por el cual ha sido restringida en sus derechos; el acobardamiento en que incurren cuando comienzan a ser videograbados y prefieren dejar ir a las personas que estaban interrogando.

Es imperativo que la actuación de los policías se adecue a las formalidades que actualmente exige el proceso penal acusatorio y al mismo tiempo se discipline al paradigma de derechos humanos que permea en el entramado jurídico de nuestro país.

Ante esta realidad, la moderna Guardia Nacional enfrenta un reto de gran entidad en materias de capacitación y operación; una misión de inconmensurables dimensiones, ya que no solo se tiene el problema de antiguos policías operando al margen de la ley, sino que ahora se incluyen de manera oficial elementos de las Fuerzas Armadas que poco o nada saben respecto de las leyes civiles y criterios jurisprudenciales que normaran sus recién asignadas labores de seguridad pública.

El instituto armado tendrá que actualizarse, conocer, comprender y aplicar día a día un complejo sistema jurídico; unos meses de capacitación no serán suficientes para poder cumplir tan desaforado reto. Los jueces de control y de oralidad no aceptarán excusas; el incumplimiento de las normas, los excesos, las omisiones y el abuso de autoridad serán sancionados indefectiblemente.

Pero eso no parece ser una prioridad para el ejecutivo; lo que es palmario es su deseo de ver operando su supuesto modelo policial militarizado;

sus integrantes tendrán que aprender sobre la marcha, empero los costos serán muy altos, tanto para los gobernados como para los Guardias Nacionales.

### **CAPÍTULO III**

## **EL MODELO POLICIAL INACABADO DE LA POLICÍA FEDERAL EN MÉXICO. SUS INTENTOS DE INSTALACIÓN Y ADAPTACIÓN PARA ENFRENTAR LA CRIMINALIDAD**

### **III.1 Política criminal y su impacto en la construcción del modelo policial federal en México**

Cuando se trata de analizar la relación entre la función policial y la Política Criminal, es indispensable situarse sobre todo en el contexto de un sector determinado, en este caso, el de la policía del orden federal en México. asimismo, tiene relevancia acotar el estudio a una época determinada que en este caso es precisamente la última década de nuestro tiempo, la cual refleja acciones político-criminales que han llevado a revelar la ineficacia del modelo policial federal en el país.

Una de las cuestiones de mayor importancia es delimitar el alcance que la norma constitucional asignó a las funciones de las policías, incluyendo la policía federal. El artículo 21 Constitucional reconoció facultades de investigación del delito, al ordenar: que “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.<sup>232</sup>

De donde resulta que la policía federal, a partir de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, adquirió competencia para la investigación de los delitos. Cuestión que representó un nuevo reto institucional para el desarrollo de un modelo policial coherente y articulado, el cual fue diseñado originalmente para desempeñar de forma exclusiva funciones de prevención del delito. Con dicha reforma se expandió formalmente el ámbito de las funciones de los agentes federales; sin embargo, en la práctica los fiscales y los policías no logran identificar con precisión el alcance de dicho precepto legal, ya que, por una parte, los agentes del Ministerio Público ven afectada la esfera de su competencia, y por otra, los policías consideran que ahora se encuentran en un plano de igualdad ante el representante social, en cuanto a las facultades y la iniciativa para poder establecer las líneas de investigación de los hechos con apariencia de delito.

---

<sup>232</sup> Párrafo primero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Tal circunstancia no ha permitido una verdadera colaboración institucional; los titulares del Ministerio Público de la Federación y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, al parecer, no compartieron una política criminal de seguridad y procuración de justicia que hiciera viable el funcionamiento de dicho modelo. Ambas autoridades caminaron de manera separada en la instalación del sistema acusatorio en México, y eso provocó, nuevamente, la imposibilidad de instalar un modelo policial federal que fuera compatible con el nuevo paradigma legal. Así, la falta de sinergia y comunicación entre los miembros de dichas instituciones, se tradujo en la ineficacia de sus funciones y el abandono de una política criminal que permita paliar el fenómeno delictivo a nivel federal.

Es de afirmarse que en la última década no se ha terminado de construir el modelo policial federal mexicano, pues, aunque se han realizado diversas reformas legales, así como ajustes a la estructura y nombre de la institución, en el plano operativo no se ha logrado ganar terreno a las conductas criminales que deterioran a la sociedad.

Anteriormente, la competencia de la otrora Policía Federal estaba limitada a la prevención del delito, tal y como lo establecía el artículo 4 de la abrogada Ley de la Policía Federal Preventiva,<sup>233</sup> que estuvo vigente del 4 de enero de 1999 hasta el 1 de junio del 2009.

El citado dispositivo, en su fracción I, le otorgaba la atribución de “Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales”,<sup>234</sup> y en materia de investigación criminal, la fracción IV indicaba que dentro de las atribuciones de esta institución policial estaba: “Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida [...]”.<sup>235</sup> Lo que significaba que no tenía facultades autónomas para la investigación del delito, por lo que era indispensable la formal solicitud del Ministerio Público de la Federación.

---

<sup>233</sup> Ley de la Policía Federal Preventiva, promulgada por el expresidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, la cual tuvo una vigencia de 10 años, consultado el 2 de enero de 2021, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_abro.pdf)

<sup>234</sup> *Idem.*

<sup>235</sup> *Idem.*

Posteriormente hubo una evolución; la Ley de la Policía Federal,<sup>236</sup> que estuvo vigente del 1 de junio del 2009 a la entrada en vigor de la Ley de la Guardia Nacional, en principio, asignaba en su artículo 2o. el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública a la Policía Federal, y marcaba como objetivos esenciales de esta institución los siguientes:

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
- II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;
- III. Prevenir la comisión de los delitos, y
- IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.<sup>237</sup>

En su artículo 8o., fracción I, nuevamente destacó, en primer término, las atribuciones y obligaciones siguientes: “I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales”.<sup>238</sup> Y en la fracción IV se le facultó para realizar investigaciones en aras de prevenir los delitos.

Sin embargo, es notable la atribución que se le concedió en la fracción IX, misma que reforzó la contemplada en el referido artículo 2o., fracción IV, como objetivo de la institución, y que comprendió la realización de investigación de los delitos cometidos bajo la conducción y mando del Ministerio Público, así como las actuaciones que le instruyera este o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables. Cuestión que abonó al argumento de la inminente necesidad de integrar un modelo policial que hiciera interactuar, sistematizadamente, las funciones de prevención e investigación de delitos federales.

Ahora bien, con independencia de las modificaciones realizadas a la Policía Federal, del año 1999 al año 2019, es importante anotar que la regla constitucional de 18 de junio de 2008, fortaleció la idea de instalar un modelo policial que diseñe el proceso colaborativo entre la Policía Federal —hoy Guardia Nacional— con el Ministerio Público de la Federación, para la investigación de los delitos federales. Dicha regla marca una diferencia con las legislaciones e ideas anteriores, de manera que la instauración de un sólido

---

<sup>236</sup> Ley de la Policía Federal, promulgada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, la cual tuvo una vigencia de 10 años, consulado el 2 de enero de 2021, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

<sup>237</sup> *Idem.*

<sup>238</sup> *Idem.*

modelo policial, además de lo anterior, debe contemplar, esencialmente, la creación de un proceso eficiente para la investigación de los delitos federales, bajo un esquema de rendición de cuentas y transparencia policial. Esta regla constitucional encuentra respaldo en las afirmaciones del doctor Juan Luis Gómez Colomer, quien expresa con firmeza que “hay un acuerdo bastante generalizado en considerar a la policía como una institución absolutamente necesaria para investigar con eficacia el crimen”.<sup>239</sup> La institución policial federal debe trabajar hombro a hombro con los Agentes del Ministerio Público en la investigación de los crímenes, dejando de lado los protagonismos.

Sin embargo, la eliminación de la Policía Federal en la última década, obedeció precisamente al hecho de que no había un modelo policial que respaldara su actuación y mostrara los resultados de aquellos policías que sí eran eficientes y honestos. Aunque, el autor antes citado sostiene que el verdadero problema es que no existe realmente un modelo policial en América Latina, es decir, no hay una concepción estatal sobre la organización de la policía como auxiliar de los tribunales y de los fiscales para la investigación del crimen, o si la hay, sus contenidos no están ni bien perfilados ni bien definidos, o lo están de tal manera que la policía es absolutamente ineficaz en su trabajo. Añade que más preocupante es, sin embargo, que no parece deducirse de las políticas respectivas de cada uno de los países que este importante problema esté en vías de solución.

La opinión descrita aplica para la realidad nacional. En México el modelo policial está ausente, y la necesidad urgente de instalarlo se hace patente ante la nueva realidad que refleja la desintegración de la Policía Federal, aunado a la nueva política gubernamental de integrarla a la recién creada Guardia Nacional. México necesita un modelo policial federal que coadyuve a desplegar y trabajar programas de seguridad y procuración de justicia colaborativos, con la idea de hacer que se comuniquen eficientemente el sistema de seguridad y el sistema de justicia penal. Pero, además, este modelo debe trabajar coordinadamente en sus respectivas facultades y puntos de conexión en la investigación de los delitos federales.

---

<sup>239</sup> Gómez, Colomer Juan Luis. “Estado democrático y modelo policial: Una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen”, en Kai Ambos, *et al*, La policía en los estados de derecho latinoamericanos, Max-Planck Gesellschaft, Colombia, 2003, p. 1.

Es ahí donde el Estado debe de invertir sus recursos para poder tener elementos altamente capacitados en las difíciles tareas de prevención e investigación delictiva, y que se permita garantizar que su actuar se apegará a los estándares legales del sistema penal acusatorio mexicano y el genuino respeto a los derechos humanos.

Es decir, es necesario establecer, por una parte, un primer sistema en donde la policía tenga sus metas delimitadas a la prevención de la criminalidad. Por otra parte, en un segundo sistema, el modelo policial debe trabajar en el esclarecimiento de los hechos y la adquisición de medios convictivos para probar el delito y la autoría o participación, lo que constituye también una función esencial de la policía. Ambos sistemas deben estar respaldados por una amplia y rigurosa capacitación de todos los elementos encargados de hacer cumplir la ley, y no caer en improvisaciones.

El modelo policial federal delimitaría la estructura y el funcionamiento de las instituciones policiales en el país, se impondría como un modelo a seguir, sobre todo cuando proviene de un diseño ordenado por la ley constitucional.

Las aludidas atribuciones imponen la ineludible obligación de establecer una estructura y organización basada en la gestión y administración de la función policial que contemple la coordinación en las materias de seguridad y procuración de justicia. Por ende, dirigida a complementar en los procesos ambas funciones: la prevención y la investigación de los delitos. Aspecto que cumpliría cabalmente con la línea de pensamiento constitucional desarrollada en la reforma al artículo 21 constitucional de 18 de junio de 2008.

Prevenir e investigar, dos funciones que deben estar vinculadas por la comunicación eficiente y robustecidas por un sistema tecnológico que permita la gestión y disposición de la información. En el modelo policial federal se deben capacitar y determinar aquellas secciones de la policía encargadas de disminuir o neutralizar los riesgos y las amenazas hacia los ciudadanos por la criminalidad presente y futura. Dado que, obtendrían información suficiente para la elaboración de una Política Criminal de seguridad ciudadana.

Por otra parte, los agentes federales al obtener y procesar la información que surja de la comisión de los delitos, estarían en condiciones de aportarla a las policías de investigación para el desarrollo eficaz de algunas indagaciones de delitos en particular. La adecuada gestión de la información y la correcta

asignación de actividades y funciones garantizarían auténticos resultados en el combate a la criminalidad.

Desde la perspectiva de un sistema de gestión y administración policial, la labor del modelo policial federal sería determinante, técnicamente hablando, para garantizar la convivencia pacífica entre los ciudadanos que actualmente están expuestos a las amenazas y riesgos que surgen en la vida comunitaria, por el nivel de complejidad que muestran las relaciones entre las personas.

Ahora bien, el componente constitucional es fundamental porque delimita la estructura básica de la organización policial. En este caso, el modelo de mérito debería distribuir las funciones de una policía de seguridad que atienda los problemas de la criminalidad moderna relacionada con los delitos federales que han causado afectaciones graves a los derechos de las personas, sobre todo los relacionados con el crimen organizado y los delitos por hechos de corrupción, y también, perfeccionar sus funciones en el rubro de la investigación de los delitos.

El componente administrativo es también de gran trascendencia, porque se relaciona con procesos eficaces y eficientes que permitirían hacer operativa y funcional la actividad relacionada con la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público; el estudio y la evaluación de los resultados obtenidos, permitiría la mejora continua operativa. No se puede soslayar que la estructura jerárquica vertical u horizontal, es uno de los aspectos que suele marcar el éxito o fracaso de una institución policial basada en la meritocracia, y sobre todo, que esa estructura esté regida por un modelo policial que satisfaga las expectativas de las y los mexicanos; el modelo policial federal debe estar encabezado por profesionales altamente competentes y éticos, y no por políticos entusiastas, amigos o conocidos del titular del ejecutivo, que pretenden improvisar en tal delicada función.

Básicamente, el modelo policial deberá centrarse en la categoría constitucional relacionada con la prevención de la criminalidad y el mantenimiento del orden, además de sus relaciones de colaboración con otras instancias para la investigación de los delitos federales. Ambos perfiles son de la mayor relevancia para la vida democrática del Estado mexicano.

En este punto, tiene trascendencia indicar que no es recomendable importar un modelo policial extranjero, en atención a que la realidad del país

plantea retos y desafíos complejos que quizás no están presentes en otras latitudes del mundo. El fracaso en los modelos policiales importados estriba precisamente en que se pretende enfrentar la criminalidad de una región con formas y estructuras que no obedecen a las que son propias de un lugar determinado.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por diversas instituciones federales, quien tiene la obligación de promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas. No obstante, en ningún precepto de la ley se describe cuál es el modelo policial o, al menos, sus componentes que permitan delinear la estructura y el adecuado funcionamiento de la institución policial federal.

La obligación enunciada en la citada ley sigue siendo una materia pendiente; a la fecha, el modelo policial federal en México sigue inacabado y su instalación se trunca con cada cambio de gobierno. Prueba de esta deficiencia institucional es la creación de la Guardia Nacional —de notorio corte militar— que suplió a la Policía Federal.

Así, es dable aseverar que en México permanece ausente la regulación jurídica de un sólido modelo policial federal. En ese contexto, Nieves Sanz afirma que la política criminal es una disciplina valorativa, cuyo objetivo es la prevención de la criminalidad. De tal guisa, señala que en principio se debe estudiar el fenómeno criminal que se quiere prevenir, en un marco de referencia constitucional, para establecer los medios legítimos con que cuenta para ello.<sup>240</sup> Sin embargo, en el caso de nuestro país, ante la indiferencia de instalar un verdadero modelo policial coherente y articulado a las funciones de prevención e investigación de los delitos federales, se ha generado como consecuencia la ineficacia de la institución policial y la proliferación de la conductas criminales.

Se infiere que durante la última década a pesar de que se incluyó normativamente la facultad de establecer un modelo de policía federal, en los términos que indica el artículo 14, fracción VI, de la Ley General del Sistema

---

<sup>240</sup> Sanz Mulas, Nieves. *Política Criminal. Viejos problemas y nuevos desafíos*. Flores Editor y Distribuidor. Editorial Flores. Primera Edición. México, 2017, pp. 8 y 9.

Nacional de Seguridad Pública, las decisiones políticas posteriores antes de crear e instalar dicho modelo, llevaron al debilitamiento de la institución policial hasta desarticularla y anexarla a un nuevo instituto llamado Guardia Nacional, el cual está muy lejos de cumplir con las funciones de prevención e investigación de los delitos, pues su genética militar y falta de capacitación no son acordes a la lógica de un modelo policial civil eficiente.

### **III.2 El desprecio hacia los policías**

En la Ley Fundamental pervive la voluntad del constituyente permanente de coarta los derechos laborales de los policías, pues se les prohíbe explícitamente la reincorporación a su fuente de trabajo por no cumplir con algún requisito de permanencia o por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, sin importar que estos, posteriormente, sean declarados inocentes por una instancia superior mediante una resolución que cause ejecutoria.

Dicha disposición legal atenta flagrantemente contra los derechos humanos de los agentes federales, pues comporta la discriminación y la reducción de los derechos laborales de este sector de la población, quienes por ningún motivo renuncian a su calidad de seres humanos debido a su profesión.

Si bien es cierto que desde hace ya muchos años nuestro país se ha caracterizado por ser un recinto de corrupción, en el que los cuerpos policiales son vistos como uno de los actores principales, tal situación no legitima, de ninguna forma, que desde la Constitución Federal se hagan nugatorios los derechos laborales de los policías.

El Estado busca culpables y los encuentra al señalar a los policías. Este mensaje es bien recibido por la sociedad, la cual no profundiza en sus ejercicios de reflexión para poder comprender la verdadera génesis del fenómeno de la corrupción en nuestro país. Consecuentemente, los policías son criminalizados y se convierten en los chivos expiatorios de un sistema verticalizado en el que las cúpulas son intocables, mientras que los ciudadanos son flagelados por la criminalidad, la cual se potencializa ante la ausencia de un modelo policial eficiente que pueda hacerle frente.

Ante tal escenario, la sociedad, los medios de comunicación y el gobierno mexicano se encargan de desprestigiar y desprestigiar a los policías.<sup>241</sup>

De esta manera el Estado se deslinda de responsabilidades; somete al gremio policiaco y encauza sus esfuerzos para combatir los resultados de la criminalidad, mas no las causas que la originan. En México, la política de seguridad pública opera contra las personas, no contra las situaciones. El Estado se decanta por no olvida las ofensas delictivas, y en una actitud de venganza, que únicamente beneficia a los grupos fácticos, prepondera un sistema reactivo en contra de las infracciones criminales y deja de lado la prevención de las conductas anómicas.

De tal forma se defiende la vigencia de la ley; sin embargo, es palmario que las estrategias implementadas son inadecuadas para la consecución de un verdadero Estado de Derecho. En todas estas empresas el Estado siempre utiliza por delante a su capital policiaco; el brazo fuerte que siempre está a su disposición para hacer cumplir sus determinaciones.

En la actualidad ser policía en México es una profesión que se encuentra desvalorada; es sinónimo de pobreza, corrupción y violencia. La sociedad les ha perdido el respeto a estos servidores públicos; los discrimina y califica su actuar como poco profesional, además de que los percibe como entes represores.

Es deber del Estado brindar a sus gobernados un servicio público policial de vanguardia que se ajuste al marco de legalidad y que realmente sea funcional. El hartazgo social ante las prácticas de corrupción que se encuentran enquistadas en las instituciones policiacas, exige la reinención del modelo policial federal en México; sin embargo, es vital que dichas adaptaciones institucionales vayan acompañadas de un cambio cultural en cuanto al reconocimiento y respeto que merecen tanto los policías como la ley.

No obstante, el gobierno y la sociedad refrendan su desprecio hacia los agentes del orden, no solo con sus acciones, sino también con sus omisiones;

---

<sup>241</sup> Sales Renato, México "desprecia a sus policías"; se registran 22 homicidios por cada 100 mil habitantes: Renato Sales (Video y nota), Aristegui noticias, 22 de diciembre de 2017, consultado el 2 de diciembre de 2020, en: <https://aristeguinoticias.com/2212/mexico/mexico-desprecia-a-sus-policias-se-registran-22-homicidios-por-cada-100-mil-habitantes-renato-sales-video-y-nota/>.



con la indiferencia con que son tratadas las peticiones que plantean los policías en relación a la mejora de sus condiciones laborales, así como el respeto a su dignidad. Ante tal escenario, es muy difícil construir instituciones policiacas sólidas y confiables que puedan cumplir con las funciones positivizadas en la Ley Fundamental.

Para poder tener policías comprometidos con su trabajo, es básico dotarlos de un marco jurídico que permita su estabilidad en el empleo, además de brindarles una adecuada capacitación y el equipo necesario para que desempeñen sus labores, todo ello reforzado por un cambio cultural orientado hacia el respeto tanto de los uniformados como de las leyes. Se requieren policías educados y una sociedad comprometida con la observancia de las normas. Se debe impulsar la conciencia del sentido de pertenencia a un modelo policial de corte civil potencializado, que dignifique a los servidores públicos y no ignore su condición humana.

Se debe tener presente que el policía cuando ejerce la función pública que le fue asignada constitucionalmente, adquiere las responsabilidades sociales de proteger y servir, mismas que son inherentes a su misión. Su actividad debe desarrollarse a través de acciones eficientes y la puesta en práctica de valores propios de una ética social, como la veracidad, la honestidad, la solidaridad y la reciprocidad, entre otros. Consecuentemente, corresponde al Estado mexicano establecer los instrumentos jurídicos, administrativos y sociales dentro de un modelo policial que conduzca al establecimiento de una institución que dignifique la función del sector policiaco frente a la comunidad, para que esta pueda evaluar, objetivamente, su eficacia contra la criminalidad.

Los argumentos enunciados con antelación, evidencian el trato diferenciado al que están sujetos los policías en México. No se debe soslayar que sin policías no hay orden social; las leyes son abstractas y se necesita, indefectiblemente, de los cuerpos policiacos para vigilar su cabal cumplimiento.

Por tales razones, los líderes de la función policial deben unir esfuerzos con la sociedad mexicana, primero para reflexionar con profundidad, y después para crear con responsabilidad una alianza nacional que derribe los obstáculos culturales, sociales y políticos que impiden la adecuada construcción de la institución policial civil en el orden federal.

Asimismo, se debe aceptar que la criminalidad es cambiante y poderosa; se apropia de los avances y medios tecnológicos disponibles a nivel global. Por tanto, es trascendental enfrentarla y adaptarse a los retos que impone. Se tiene que dirigir la capacitación y profesionalización de la policía de jurisdicción federal a la resolución técnica y científica de las investigaciones criminológicas, con un alto estándar de calidad y eficacia, en aras de hacer frente al delito y lograr su correcta prevención.

Además, se debe dotar a la policía de las tecnologías de la información adecuadas que le permitan actuar con eficacia, y por ende, instalar en forma definitiva el modelo policial que atienda los problemas de criminalidad propios de la región. Aunado a lo anterior, es fundamental crear un esquema de incentivos que mejoren sus condiciones laborales y sociales, pues es justo que los policías de jurisdicción federal tengan horarios laborales definidos, acceso a una vivienda digna, un sistema de salud funcional, salarios producto de un servicio profesional de carrera; en general, bienestar para sus familias.

Las políticas dirigidas para la correcta instauración de un modelo policial federal en México deben dar prioridad a la atención de las necesidades institucionales y reformar las normas que limiten sus derechos laborales, de esta manera sería viable establecer una cultura de cero corrupción dentro de las corporaciones policiacas, en donde sus elementos tengan la plena convicción del legal cumplimiento del deber, apartados de prácticas ilícitas.

### **III.3 La ineficacia de los modelos policiales federales en los últimos años**

Durante el periodo comprendido entre los años 2012 a 2020, la incidencia de los delitos de alto impacto del orden federal, no ha podido ser controlada por ninguno de los gobiernos en turno —pese al apoyo que han brindado las fuerzas armadas del país—, sino por el contrario, ha ido al alza según los datos reportados por la Fiscalía General de la República y publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>242</sup>

Aunque la información de referencia se basa en lo que el actual gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador denomina como “Nueva

---

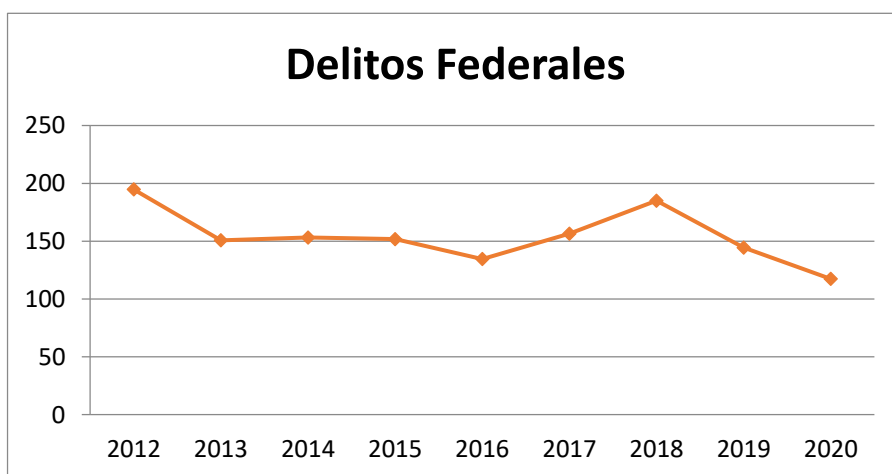
<sup>242</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva*, en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>. Consultado el 23 de enero de 2021.

metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas para fines estadísticos” —de la cual se aprecia la suma total de los delitos federales, así como una nueva clasificación que aparentemente muestra una disminución de las conductas criminales en el orden federal durante el periodo de mérito—, diversos delitos que son de alto impacto, al ser analizados de forma separada, reportan un incremento.

**Incidencia delictiva del fuero federal en el período 2012 – 2020, con base en lo que el gobierno denomina “nueva metodología”**

AÑO	TOTAL DE DELITOS DEL FUERO FEDERAL COMETIDOS A NIVEL NACIONAL
2012	194,773
2013	150,733
2014	153,208
2015	151,786
2016	134,573
2017	156,528
2018	185,012
2019	144,496
2020	117,399

**Tabla 1:** Elaboración propia con datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>243</sup>



**Gráfica 1:** Elaboración propia con datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>244</sup>

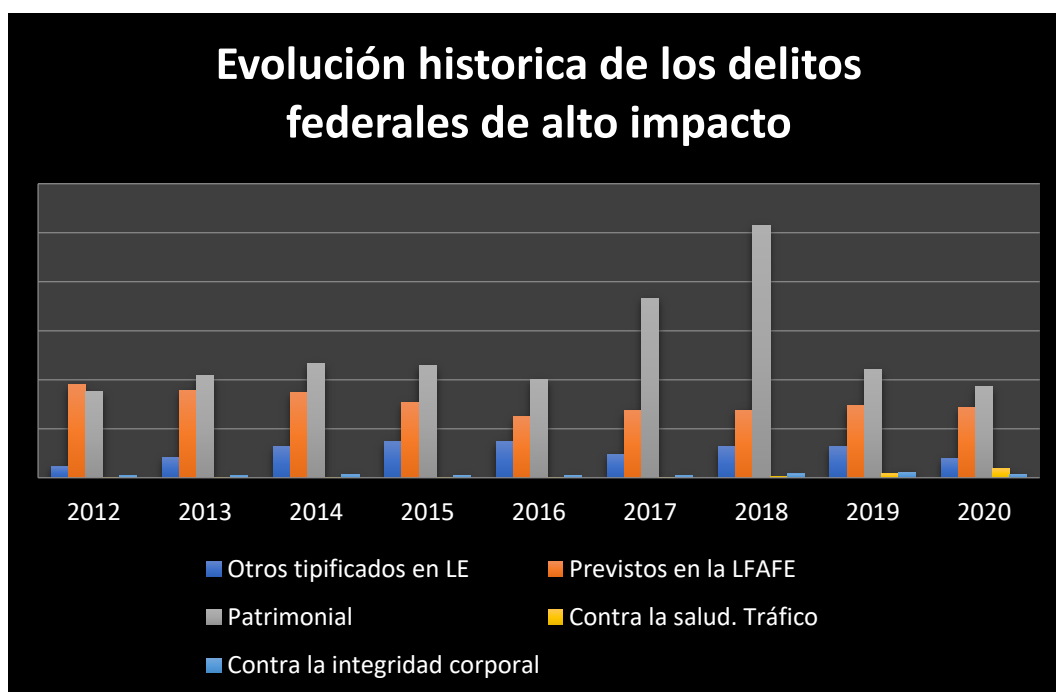
<sup>243</sup> Las cifras de incidencia delictiva se refieren a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas en las Agencias del Ministerio Público de la Federación y reportadas por la Fiscalía General de la República. Con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del Fuero Federal, Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012 - 2020*, publicado el 20 de enero de 2021, consultado el 23 de enero de 2021, en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal?idiom=es>.

<sup>244</sup> *Idem*.

**Incidencia de delitos de alto impacto social del fuero federal en el período 2012 – 2020, analizados de forma separada.**

<b>TOTALES A NIVEL NACIONAL</b>					
<b>AÑO</b>	<b>CONTRA LA INTEGRIDAD CORPORAL</b>	<b>CONTRA LA SALUD. TRÁFICO</b>	<b>PATRIMONIAL</b>	<b>PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS</b>	<b>OTROS TIPIFICADOS EN LEYES ESPECIALES</b>
2012	425	49	17,669	19,015	2,299
2013	441	52	20,800	17,908	4,094
2014	689	67	23,301	17,453	6,444
2015	550	77	22,935	15,353	7,335
2016	531	38	20,138	12,428	7,393
2017	493	139	36,670	13,671	4,846
2018	790	203	51,424	13,837	6,459
2019	1,180	825	22,018	14,755	6,300
2020	774	1,804	18,598	14,416	3,942

**Tabla 2:** Elaboración propia con datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>245</sup>



**Gráfica 2:** Elaboración propia con datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>246</sup>

Del estudio integral del contenido de la Tabla 1 y la Gráfica 1, se puede inferir que la “nueva metodología” aplicada por el gobierno en turno, para

<sup>245</sup> *Idem.*

<sup>246</sup> *Idem.*

calcular la incidencia delictiva a nivel federal, de forma global reporta una notable disminución en las conductas delictivas, pues según los datos reportados, en el año 2012 se cometieron un total de 194,773 delitos federales, en comparación con el año 2020 en el que se cometieron 117,399, lo cual representa una disminución de los injustos penales equivalente al 40%.

Sin embargo, al analizar el contenido de la Tabla 2 y la Grafica 2, en las cuales se hace un análisis por separado de diversos delitos de alto impacto del orden federal, se evidencia un incremento en la incidencia de diversas conductas criminales, como lo son los delitos cometidos contra la integridad corporal, contra la salud en su modalidad de tráfico, patrimoniales y otros especificados en leyes especiales.

De lo anterior se infiere que si bien es cierto los datos publicados por el gobierno en turno, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, muestran una disminución de la incidencia delictiva federal en el año 2020, la citada “nueva metodología” solo es un eufemismo que pretende encubrir la prevalencia e incremento de las conductas criminales que más lastiman a la sociedad mexicana, pues las cifras oficiales demuestran que durante el periodo que comprende del año 2012 al 2020, ha aumentado la tasa de delitos de alto impacto federal, lo que también evidencia el fracaso de las estrategias implementadas en materia de política criminal para combatir dichos injustos penales, pues no han sido mínimamente eficaces; consecuentemente, se colige que los supuestos modelos policiales que han sido diseñados y aplicados durante la última década han sido ineficaces para cumplir con los fines que constitucionalmente están obligados a cumplir.

Esto sin soslayar la poca utilidad que ha tenido la estrategia de convocar a las fuerzas armadas del país para pretender erradicar las conductas criminales de referencia, pues su intervención no se traduce en un verdadero remedio para solucionar el fenómeno criminal nacional del orden federal.

Por tanto, es dable afirmar desde este momento que si se insiste en seguir delegando el trabajo de seguridad pública a los militares, y se abandona la creación y fortalecimiento de un verdadero modelo policial federal técnico y científico de corte civil, no se podrá frenar la alza de las conductas criminales del fuero federal, ni mucho menos prevenir su comisión, por el contrario, los

resultados serán adversos, y de esta forma, muy probablemente, se legitimará el abuso en el uso de la fuerza miliar.

#### **III.4 Repercusiones de la corrupción política y administrativa vinculada a la delincuencia organizada que provocó el deterioro institucional de la 'Policía Federal**

Las prácticas del narcotráfico en México han sido encubiertas por diversos actores políticos a lo largo de la historia. La ambición por el dinero y el poder ha hecho que las estructuras gubernamentales se vean corrompidas por las enormes ganancias que dimanan del tráfico ilícito de sustancias prohibidas como la marihuana, la heroína o la cocaína, por mencionar algunas.

Si se pretende entender de forma holística la situación de ingobernabilidad, violencia y corrupción que prevalece en México, es menester voltear la mirada al pasado y escudriñar en el vasto expediente de la mafiocracia;<sup>247</sup> de esta manera se logra asimilar la naturaleza multifactorial del problema. El quebranto de las instituciones gubernamentales, políticas y de la misma sociedad tiene claros matices de impunidad y sangre.

Los antecedentes más notables de la era del narcotráfico en México datan de finales del siglo pasado. Entre los primeros cárteles de la droga mexicanos destaca el “cártel de Guadalajara” que luego adquirió el mote de “cártel de Sinaloa”, el cual estuvo liderado por Miguel Ángel Félix Gallardo (*el jefe de jefes*), Pedro Avilés, Manuel Salcido (*el cochiloco*), Rafael Caro Quintero (*el príncipe*), Emilio Quintero Payán y Ernesto Fonseca Carrillo (*don neto*). En sus comienzos dicho cartel traficaba marihuana y heroína hacia los Estados Unidos, posteriormente, derivado de su expansión y fortalecimiento, incursionaron en el mercado de la cocaína.<sup>248</sup>

Por otra parte, en su pináculo, el “cártel de Ciudad Juárez” fue encabezado por Amado Carrillo Fuentes, quien fue apodado “*el señor de los cielos*” ya que logró traficar por medio de una gran flota de aviones miles de

---

<sup>247</sup> “El término fue acuñado por Fernando Solanas en su revelador documental *Memoria del saqueo*, en el cual presenta la mafiocracia argentina durante el gobierno del expresidente Menem. En esencia, el documental muestra cómo en conjunto gobernantes locales, legisladores, jueces, empresarios, comunicadores sociales y sindicalistas saquearon el Estado argentino sin mayor reparo”. Tomado de Martínez Amador, David, “Mafiocracia”, Plaza Pública, 7 de junio de 2016, consultado el 9 de octubre de 2020, en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/mafiocracia>

<sup>248</sup> Hernández, Anabel, *Los señores del narco*, México, Grijalbo, 2013, p. 58.

toneladas de droga hacia los Estados Unidos de América. Dicho cártel se encontraba asociado con el entonces cártel de Guadalajara; entre ambos pactaron la consolidación y protección de un territorio para el cultivo de diversas drogas denominado el “triángulo dorado”, el cual está conformado por los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua.<sup>249</sup>

Otro de los cárteles con mayor presencia en el territorio nacional fue el “cártel del Golfo”, el cual fue dirigido en sus comienzos por los capos Juan Nepomuceno Guerra y Juan García Ábrego. Este cártel de la droga fue en su momento el enemigo número uno del cártel de Sinaloa. Por su parte, los hermanos Benjamín Arellano Félix y Ramón Arellano Félix fueron los fundadores del “cártel de Tijuana”; estos también sostuvieron una sanguinaria lucha contra el cártel de Sinaloa.

Es imposible concebir el surgimiento y consolidación de los diversos cárteles de la droga en México, sin la intervención y complicidad del gobierno mexicano. Tal aserto será evidenciado en los siguientes subtemas.

#### **III.4.1 Evolución del narcotráfico en México; las razones de Estado vinculadas con la macrocorrupción**

Con el paso del tiempo, derivado de los intereses, la traición, la muerte y la corrupción, los diferentes cárteles de droga en México se han fragmentado; consecuentemente, nuevos personajes tomaron las riendas de la delincuencia organizada en el país, verbigracia: los hermanos Beltrán Leyva —en un principio trabajaron con el cartel de Guadalajara y, posteriormente, se integraron al cártel del Golfo—; Heriberto Lazcano Lazcano —en sus inicios era parte del brazo armado del cártel del Golfo; posteriormente creó su propio cártel al cual denominó “Los Zetas”—; Ezequiel Cárdenas Guillén (*Tony tormenta*) —fue el sustituto de su hermano Osiel Cárdenas Guillén en el cártel del Golfo—; Vicente Carrillo Fuentes —reemplazó a su hermano Amado Carrillo Fuentes para controlar el cártel de Juárez—; Juan José Esparragoza Moreno (*el Azul*), Ismael Zambada García (*el Mayo*) y Joaquín Archivaldo Guzmán Loera (*el Chapo*) se pusieron a la cabeza del cártel de Sinaloa.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Grillo, Ioan, *El narco*, México, Ediciones Urano, 2012, p. 9.

<sup>250</sup> Hernández, Anabel, *op. cit.*, pp. 82, 218–221, 361 – 363, 426 y 427 y 478 y 479.

De la referida lista de capos, en la actualidad, el único que sigue operando, bajo el concepto de prófugo de las autoridades, es el *Mayo Zambada*. “A diferencia de 'El Chapo', quien acaparaba la atención de los medios, 'El Mayo' tiene un perfil bajo y desde que inició su dedicación al narcotráfico hace 50 años nunca ha pisado la cárcel”.<sup>251</sup> La mayor parte de estos narcotraficantes están muertos o cumpliendo largas sentencias de prisión. Estas circunstancias no han sido óbice para que nuevos sucesores hereden el trono de las diferentes organizaciones criminales; inclusive se han formado nuevos cárteles, lo que agrava el caos y la violencia que se percibe en el país, pues todos pugnan por el control de las rutas y las plazas del territorio nacional para el contrabando de drogas, armas y dinero.

El problema del narcotráfico en México está desbordado, y esto ha sido bajo la aprobación de diversos servidores públicos que se han favorecido económica y políticamente, empero es consabido que la esencia de este fenómeno delictivo rebasa las fronteras del Estado mexicano, al grado que otras naciones han antepuesto sus intereses para capitalizar a su favor todos los beneficios que se generan de esta actividad ilícita.

Sumado a lo expuesto, cabe hacer alusión a algunos casos. En los años 70s del siglo pasado, durante el periodo histórico denominado guerra fría, los Estados Unidos enfrentaban la guerra de Vietnam, dicho conflicto armado tenía la intención de impedir la reunificación de Vietnam bajo un gobierno comunista. Fue entonces que el país norteamericano permitió ingresar a su territorio diversas drogas provenientes de México y Sudamérica, como la marihuana, la heroína y la cocaína, ello con la intención de suministrar estimulantes a sus soldados en el frente de batalla, así como para aquellos que retornaban al país con una adicción desarrollada.<sup>252</sup>

Posteriormente, en 1976, los Estados Unidos puso en marcha “La Operación Cóndor”, misma que tenía por objetivo erradicar el consumo de drogas en ese país a través de la destrucción de cultivos, así como el

---

<sup>251</sup> “El día que El Mayo Zambada sacó de la ruina al Chapo Guzmán y lo ayudó a convertirse en narco magnate”, *Infobae*, 1 de mayo de 2020, consultado el 9 de octubre de 2020, en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/01/el-dia-que-el-mayo-zambada-saco-de-la-ruina-al-chapo-guzman-y-lo-ayudo-a-convertirse-en-narco-magnate/>

<sup>252</sup> Hernández, Anabel, *op. cit.*, p. 118.



derrocamiento de los capos de la droga en México.<sup>253</sup> “Fue el primer intento del gobierno de Estados Unidos de controlar desde territorio mexicano el mercado de la oferta y la demanda de enervantes. O la primera simulación, como se quiera entender”.<sup>254</sup> Fuertes operativos se concentraron en la zona de la sierra madre occidental por parte del ejército y las policías para poder destruir los plantíos de droga. Estados Unidos proporcionó recursos e información táctica para llevar a cabo las operaciones en diversos estados de la República mexicana. Sin embargo, ese operativo federal no logró su cometido; las consecuencias fueron inversas, los capos de la droga comenzaron a organizarse y fortalecerse. Se confirmó el adagio, “lo que no te mata te hace más fuerte”.

Años después, en 1980, la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), impulsó el plan “Irán-contra”. Una vez más Estados Unidos quería evitar que un país se alineara a la ideología comunista; era el momento de atacar a Nicaragua.

Con dicho plan la CIA se entregó a los brazos del narcotráfico, pues realizó diversos pactos con capos de la droga en México y Sudamérica, los cuales consistían en permitir el trasiego de diversas drogas al territorio norteamericano, a cambio de considerables apoyos económicos para sostener el operativo contra el régimen sandinista que imperaba en Nicaragua. “De esta forma, la agencia de inteligencia estadounidense financió su política exterior anticomunista a costa de la salud pública de la población”.<sup>255</sup> Una vez más la potencia de América utilizaba a los países de centro y Sudamérica para imponer sus razones de Estado en la región continental.

Cuando fue consumado el objetivo, el país vecino del norte dejó de necesitar a los capos de la época. Miguel Ángel Félix Gallardo, líder del cartel de Guadalajara, fue arrestado en 1989 en México; por su parte, Pablo Emilio Escobar Gaviria, fundador del “cártel de Medellín”, en Colombia, fue acribillado en 1993 por un comando llamado Bloque de Búsqueda. “Durante la década de 1980 el gobierno de Estados Unidos crió a los cuervos que hoy le sacan los ojos. Dos grupos de narcotraficantes separados por la geografía y la historia se

---

<sup>253</sup> Ayala, Anylú, “Operación cóndor en México: el inicio de la lucha contra el narco”, *Cultura colectiva*, 15 de noviembre de 2018, consultado el 9 de octubre de 2020, en: <https://culturacolectiva.com/historia/operacion-condor-en-mexico-decada-70-usa>

<sup>254</sup> Hernández, Anabel, *op. cit.*, p. 124.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 116.

fundieron gracias a la CIA en una alianza que perdura hasta ahora [...]”.<sup>256</sup> Esta situación coyuntural fue la oportunidad para que nuevas generaciones de criminales tomaran el control del narcotráfico en las respectivas naciones.

Estos son los antecedentes inmediatos que pueden explicar, genéricamente, como las razones de Estado se han impuesto en diversos puntos de la geografía continental; la corrupción, la impunidad y la inseguridad son el legado de las decisiones políticas que han beneficiado a los poderes fácticos y a los grupos políticos de la región, todo ello a costa de la paz nacional.

Es indispensable comprender que el fracaso del modelo policial federal durante la última década, no es un caso fortuito, ni mucho menos un hecho aislado; la constante reinención y la actual desaparición de los cuerpos policiales de corte civil a nivel federal son secuelas generadas por la imposición de políticas encaminadas a satisfacer los intereses de las cúpulas del poder, lo cual deviene en efectos perniciosos para la sociedad.

De todo ello se sirve el actual régimen de gobierno para proyectar en el imaginario colectivo la necesidad de instaurar una nueva maquinaria militarizada, con presencia permanente y ubicua, a la que se le permita el control severo y la supresión de las libertades, pues es la única oferta política que, supuestamente, puede brindar una solución al caos en el que subsistimos. Una estrategia que ya fue probada en otros sexenios con resultados victimizantes para la sociedad mexicana.

#### **III.4.2 El deterioro institucional de la Policía Federal en México insertado en un contexto social y económico marcado por la demanda de drogas de los Estados Unidos**

La epidemia de consumo de drogas en los Estados Unidos se traduce en miles de muertes al año;<sup>257</sup> los norteamericanos son el principal mercado de las

---

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>257</sup> “De acuerdo con el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades, el abuso de drogas en Estados Unidos sumó alrededor de 59 000 muertes en 2016. [...], sobrepasando las causadas por armas de fuego (alrededor de 33 000 en el mismo periodo) y casi las mismas ocasionadas por accidentes de tránsito (alrededor de 40 000)”. Tomado de: *Shubich Green, Yoanna, “¿Cómo influye la epidemia de drogas en Estados Unidos a la violencia en México?”, Foreign Affairs Latinoamérica, 16 de noviembre de 2017, consultado el 20 de noviembre de 2020, en: <http://revistafal.com/como-influye-la-epidemia-de-drogas-en-estados-unidos-a-la-violencia-en-mexico/>*

drogas que se producen en el territorio mexicano. Estos fenómenos solo pueden ser explicados si se acepta que diversos actores políticos y poderes fácticos han intervenido en esta actividad ilícita; con ello se ha producido un efecto de inestabilidad y violencia que ha fragmentado al territorio nacional en múltiples zonas controladas por diversos grupos de la delincuencia organizada, lo cual ha generado una lucha incesante entre los violentos capos de la droga y el gobierno federal, misma que hasta hoy día no ha tenido armisticio.

La violencia en México va de la mano con la demanda de la droga en Estados Unidos. Además, México es uno de los principales proveedores y productores de opiáceos y heroína debido a varios factores: la inexistencia de Estado de derecho que favorece la corrupción, un Estado débil, la alta pobreza y desempleo, la mala calidad educativa y falta de oportunidades laborales, la falta de preparación y profesionalización de los cuerpos policíacos, las redes de complicidades entre autoridades y narcotraficantes y las grandes ganancias obtenidas por la producción y venta de estupefacientes.<sup>258</sup>

La producción y tráfico de drogas es una empresa altamente rentable que no cerrará sus operaciones con la destrucción de los cultivos de droga o la muerte de cientos de narcotraficantes. Ante las condiciones adversas en que vive la mayor parte de la población mexicana, la corrupción y el narcotráfico han sido, por antonomasia, las opciones que permiten acceder a un mejor estilo de vida. El cuerpo policial federal no ha podido escapar a dichas prácticas; en este conjunto de actividades ilícitas, los policías han jugado un papel determinante al brindar sus servicios a los grupos de la delincuencia organizada a cambio de sobornos y el apoyo para escalar dentro de la estructura institucional.

El *quid* del asunto no estriba en adjudicar culpas a una u otra nación, sin embargo, es imperativo reconocer que la demanda de drogas en Estados Unidos es un problema que no ha dejado de avanzar durante la última década,<sup>259</sup> situación que es aprovechada por las redes criminales, quienes aumentan su capacidad de poder en proporción directa al incremento de sus ganancias. “México podría hacer mucho más para erradicar la corrupción derivada del narcotráfico, que está destruyendo su sistema político. Estados Unidos, por su parte, podría aumentar los servicios de rehabilitación para

---

<sup>258</sup> *Idem.*

<sup>259</sup> “Las muertes por sobredosis de drogas aumentaron de 38,329 en 2010 a 70,237 en 2017; seguido de una disminución significativa en 2018 a 67,367 muertes”. “Overdose Death Rates” *National Institute on Drug Abuse*, 10 de marzo de 2020, en: <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/trends-statistics/overdose-death-rates> Consultado: el 21 de noviembre de 2020.

reducir los casos de adicción y sobredosis”.<sup>260</sup> Es de afirmar que la estrategia de combate contra las drogas y los capos mexicanos no tendrá éxito mientras se siga privilegiando el empleo de las armas, la muerte de los enemigos y la militarización de la seguridad pública. Es imperativo atacar sus estructuras financieras y lograr la consignación ante las autoridades de los entes que integran las redes de macrocriminalidad.

El problema del consumo de drogas en Estados Unidos es tan severo que ni las actuales medidas de protección a la salud y de seguridad establecidas por la pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2, han logrado contrarrestar el consumo desmedido de diversas sustancias ilegales.

Los decomisos de cocaína, metadona, fentanilo, heroína, cannabis y metanfetamina en Estados Unidos aumentaron 44 por ciento entre marzo y mayo –de 2020–, [...], de acuerdo con cifras de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP). Pero el aumento de los precios y la demanda, compensaron las pérdidas y la ecuación monetaria no se modificó. Los estadounidenses aportan a los carteles mexicanos entre 120 y 145 mil millones de dólares al año.<sup>261</sup>

El narcotráfico no es exclusivamente un problema de seguridad, sino de salud pública. Urgentemente Estados Unidos debe maximizar sus esfuerzos para atender el incremento en el hábito de consumo de drogas. Mientras exista una alta demanda por parte del país vecino del norte, la oferta en México seguirá creciendo al igual que la violencia. Esto llega al grado de que nuevas sustancias sintéticas están siendo diseñadas, todo ello dentro de un esquema de diversificación de productos, para poder ofrecer al mercado estadounidense nuevas y potentes formas de adicción, en donde los costos de producción y de materia prima son más baratos.<sup>262</sup>

Esto parece ser el episodio de una nueva generación en el tráfico de las drogas. Si bien es cierto el consumo de marihuana ha aumentado significativamente en los Estados Unidos, también lo es que esto se debe a su legalización,<sup>263</sup> y por ende, los traficantes de droga están perdiendo interés en

---

<sup>260</sup> Grillo, Ioan, “Lo que México y Estados Unidos realmente deben hacer contra el narcotráfico”, *The New York Times*, 16 de abril de 2019, en: <https://www.nytimes.com/es/2019/04/16/espanol/opinion/mexico-drogas-trump.html> Consultado: el 21 de noviembre de 2020.

<sup>261</sup> Sierra, Gustavo, “Cómo la cuarentena aumentó el consumo de drogas en Estados Unidos y el poder de los narcos en México”, *Infobae*, 12 de julio de 2020, consultado el 21 de noviembre de 2020, <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/07/12/como-la-cuarentena-aumento-el-consumo-de-drogas-en-estados-unidos-y-el-poder-de-los-narcos-en-mexico/>

<sup>262</sup> *Conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Informe mundial sobre las drogas*. UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, pp. 13 y 14, consultado el 21 de noviembre de 2020, en: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf)

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 20.

esta planta, ya que el mercado comienza a devaluarse. Los cárteles de la droga siguen explorando nuevas estrategias que les permitan adquirir mayores ganancias.

Como puede apreciarse el contexto es sumamente complejo. El gran mercado norteamericano sigue suministrando millones de dólares a las arcas de la delincuencia organizada en México. No es con una política de “abrazos y no balazos” con la que se podrá clausurar a tan redituable empresa.

Diversos eventos que han marcado a la sociedad mexicana, demuestran que los policías del ámbito federal y el ejército han sido utilizados para perpetuar una guerra en territorio nacional contra los grupos organizados traficantes de drogas. Se focalizan los esfuerzos en combatir a los líderes de los cárteles, pero poco se hace para poder desmembrar a las estructuras y debilitarlas económicamente.<sup>264</sup> Por su parte, Estados Unidos no atiende al fenómeno del narcotráfico como un verdadero problema de salud; opta por la guerra y la muerte.

El narcotráfico se gesta desde las entrañas políticas y evoluciona en las calles; rebasa las fronteras de las naciones y se reinventa al paso que evoluciona la sociedad. El consumo desbordado de narcóticos se desarrolla en una dimensión fértil, pues la desorganización de los gobiernos y los pactos políticos de impunidad generan verdaderos vacíos de poder que avivan el fecundo negocio ilegal de las drogas.

La historia ha demostrado que una estrategia bélica no puede inclinar el fiel de la balanza en favor de la paz, la legalidad, el orden social y el Estado de derecho; sin embargo, los discursos pacificadores, que hoy día campean como estrategia para neutralizar a los grupos criminales, se encuentran muy alejados de la posibilidad de erradicar la violencia y las conductas ilícitas endémicas de la nación. Después del discurso, se tiene que aplicar la ley. Las instituciones civiles deben hacerla cumplir. Recaer en la tentación de delegar las funciones de seguridad pública a elementos castrenses es un síntoma de incapacidad.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup> Buscaglia, Edgardo, “Hay un pacto político de impunidad en México”, *El Heraldo de México*, 16 de octubre de 2019, consultado el 21 de noviembre de 2020, en: [https://www.youtube.com/watch?v=f81aZ4\\_4Czk](https://www.youtube.com/watch?v=f81aZ4_4Czk)

<sup>265</sup> *Idem*.

### III.4.3 Las drogas y su regulación en México; el daño colateral al modelo policial federal

Durante las últimas décadas las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico de drogas, tanto en México como en Estados Unidos, han quedado en supuestas buenas intenciones. Una y otra vez se emiten discursos populistas con los cuales se pretenden paliar los síntomas nocivos que arroja la inseguridad. La realidad es que las razones de Estado no han permitido inocuizar el tráfico ilícito de las drogas.

Los actores políticos muestran cierta sensibilidad, empero, tras esa cortina de humo, estiran la mano para recibir la dádiva que acalla sus conciencias. Todo ello se ha traducido en altísimos costos humanos y amenazas a las instituciones democráticas. Han predominado la indolencia y los intereses particulares al momento de encarar los problemas históricos de corrupción política y complicidad gubernamental relacionados con la oferta y la demanda de narcóticos.

La violencia que engendra el mercado de las drogas se potencia y enquistada, de manera inaceptable, en el territorio mexicano, pues es aquí donde se contabilizan los muertos y estalla el desorden social al amparo de la impunidad.<sup>266</sup> A todo ello se suma la corrupción de las autoridades policiales<sup>267</sup> y del sistema de seguridad pública.

En este desorden social el involucramiento estadounidense es evidente, pues han permitido el tráfico de armas hacia nuestro país, con las cuales los diversos cárteles sostienen sus enfrentamientos por el control de territorios y rutas para el tráfico de narcóticos;<sup>268</sup> además, los norteamericanos figuran

---

<sup>266</sup> Pardo Veiras, José Luis, “13 años y 250 000 muertos: las lecciones no aprendidas en México”, *Washington Post*, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/10/28/aos-y-muertos-las-lecciones-no-aprendidas-en-mexico/>

<sup>267</sup> “Los narcos más famosos, desde Miguel Félix Gallardo, fueron inicialmente policías”. Tomado de: “La licuadora del diablo: la mezcla de policías y delincuentes”, *La Jornada*, 31 de julio de 2020, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <https://ljz.mx/2020/07/31/la-licuadora-del-diablo-la-mezcla-de-policias-y-delincuentes/>

<sup>268</sup> El fallido operativo Rápido y Furioso expuso la gravedad del problema de tráfico de armas que provienen de Estados Unidos e ingresan de forma ilegal al territorio mexicano. “¿Cómo fue y en qué falló el plan Rápido y Furioso?”, *CNN*, 22 de septiembre de 2012, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <https://cnnspanol.cnn.com/2012/09/22/como-fue-y-en-que-fallo-el-plan-rapido-y-furioso/>

como los consumidores preferentes de una amplia gama de sustancias prohibidas en el continente americano.<sup>269</sup>

La infructuosa política de guerra contra el narcotráfico —en la que policías federales<sup>270</sup> y soldados<sup>271</sup> fueron sacrificados— no entrañó un viraje sustancial en la solución del problema. Por el contrario, las tasas de violencia y corrupción se exacerbaban de forma brutal.

Por otra parte, los pronunciamientos respecto a la legalización de las drogas han sido ignorados por diversos gobiernos, lo cual ha otorgado un alto poder discrecional a las autoridades policiales, las cuales son reconocidas por sus altos niveles de corrupción; en México la criminalización de las drogas es utilizada para obtener un lucro indebido. Con tales prácticas se han erosionado los valores y principios de las corporaciones de seguridad pública; los agentes del orden se han distraído de sus deberes para integrarse a un subsistema de criminalidad del cual obtienen considerables ganancias.

Durante muchos años, el Estado ha consentido que los policías jueguen un doble papel en el servicio público; una simbiosis entre lo legal y lo ilegal. De esta forma los policías compensan sus deficiencias salariales y vocacionales; prestan sus servicios tanto a la sociedad como a los grupos de la delincuencia organizada. Bajo estas consideraciones es que el pueblo mexicano hoy día no confía en los agentes del orden y, ante tan desafortunado panorama, terminan apoyando decisiones radicales como la militarización de la seguridad pública.

Pese a que ya existen algunos antecedentes que han fincado los cimientos de la regulación de las drogas en México —como la reforma de 2017 en la que la Cámara de Diputados autorizó el consumo de la marihuana con fines medicinales y terapéuticos—;<sup>272</sup> las diversas sentencias emitidas por la

---

<sup>269</sup> “EU incrementó su consumo de cocaína desde 2014, mientras que Colombia aumentó la producción”, *Animal político*, 10 de octubre de 2019, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/estados-unidos-consumo-cocaina-colombia/>

<sup>270</sup> Molina, Héctor, “Desde que se creó la Policía Federal, 1,270 policías han muerto. Los policías federales han sido víctimas también en el combate de la delincuencia organizada y la violencia”, *El Economista*, 30 de julio de 2019, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <https://www.economista.com.mx/politica/Desde-que-se-creo-la-Policia-Federal-1270-policias-han-muerto-20190730-0034.html>

<sup>271</sup> Arista, Lidia, “Guerra contra el narco deja más de 600 militares muertos de 2006 a la fecha”, *Expansión política*, 20 de enero de 2020, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/20/guerra-contra-el-narco-deja-mas-de-600-militares-muertos-de-2006-a-la-fecha>

<sup>272</sup> “Diputados aprueban uso medicinal de la cannabis sativa, índica y americana o mariguana”, *Cámara de Diputados, Boletín No 3577*, 28 de abril de 2017, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Abril/28>

Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que se ha pronunciado a favor del consumo lúdico del enervante;<sup>273</sup> o la reciente aprobación por parte del Senado de la República para la creación de la Ley General para la Regulación del Cannabis—,<sup>274</sup> aún está pendiente la consolidación de un andamiaje jurídico integral que permita legalizar y controlar la producción y consumo de muchas otras drogas, así como la oportuna atención médica de las adicciones.

El meollo del asunto consiste en cambiar el lente con que se miran los problemas que afligen a nuestra sociedad. Es primordial formular innovadores planteamientos para reaccionar de manera contundente ante los retos que produce el añejo fenómeno del narcotráfico en nuestro país. También, es sumamente importante consolidar un modelo policial federal que se caracterice por sus nulos compromisos con los poderes fácticos y políticos; en el que predominen las estrategias operativas basadas en la inteligencia para combatir a las redes del crimen organizado y sus estructuras financieras.

Se debe poner a discusión un nuevo paradigma de políticas públicas más seguras, eficientes y humanas que garanticen la protección de la sociedad y el legítimo actuar de las instituciones; lamentablemente, la prevención y el tratamiento de los consumidores, entendido como un problema de salud pública, sigue siendo una asignatura pendiente.

México debe capitalizar a su favor las experiencias adquiridas en otras latitudes en las que se ha optado por la despenalización del consumo de drogas,<sup>275</sup> lo cual incide sustancialmente en el precio de las mismas y, por ende, los mercados ilegales se devastan. “La legalización —mediante un mercado bien regulado por el Estado— podría romper la estructura económica que produce ganancias descomunales para mafias incontenibles. Y ése sería

---

/3577-Diputados-aprueban-uso-medicinal-de-la-cannabis-sativa-indica-y-americana-o-mariguana

<sup>273</sup> Jurisprudencia 1a./J. 10/2019 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 493, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro electrónico: 2019365, intitulada: “INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD”.

<sup>274</sup> “Senado de México aprueba despenalización de la marihuana para todos sus usos”, *El Economista*, 19 de noviembre de 2020, consultado el 21 de noviembre de 2020, en: <https://www.economista.com.mx/politica/Senado-de-Mexico-aprueba-legalizacion-de-la-marihuana-para-uso-integral-20201119-0082.html>

<sup>275</sup> “Mapa de la Despenalización de las Drogas a Nivel Mundial”, *Talking Drugs*, 31 de agosto de 2018, consultado el 14 de noviembre de 2020, en: <https://www.talkingdrugs.org/es/despenalizacion>



un primer paso para disminuir la violencia y contener la corrupción”.<sup>276</sup> Es imperativo que el Estado restablezca su autoridad; si no se contempla la legalización de diversas drogas, el deterioro de las instituciones de seguridad pública federal seguirá siendo progresivo. La prohibición general de estas sustancias ha activado el campo de inversión y corrupción de los poderes fácticos y de criminales disfrazados de políticos.

Ante los panoramas desoladores generados a lo largo de la historia en México, las políticas públicas deben focalizarse en la prevención, el tratamiento y la reducción de daños para el conjunto de la sociedad y las instituciones, todo ello aunado a la construcción y dignificación de un cuerpo de agentes federales que tengan un serio compromiso con la tarea del combate al tráfico ilegal de armas y drogas; un modelo policial sólido, sofisticado e independiente de las preferencias partidistas de los grupos de poder en turno.

#### **III.4.4 Los poderes fácticos y los órganos del gobierno unidos en un mismo grupo criminal**

Durante muchos años el Estado mexicano ha estado capturado por diversos poderes fácticos —empresas particulares y grupos criminales—,<sup>277</sup> así como por las propias instituciones que conforman al Estado —en su papel de promotoras y coautoras—. Esta captura de los altos mandos del gobierno se hace a través de una red de macrocriminalidad,<sup>278</sup> la cual se articula y refuerza por medio de la corrupción,<sup>279</sup> contactos personales, poder e influencia institucional, medios financieros y potencial de violencia; estos son los recursos políticos empleados de forma ilegítima e ilegal; con ello se busca garantizar la conservación y expansión del gobierno en turno por medio de decisiones políticas vinculantes. Así, se impone un Estado de excepción, en el cual se

---

<sup>276</sup> Dresser, Denise, *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*, México, Aguilar, 2013, p. 271.

<sup>277</sup> Vázquez Valencia, Luis Daniel, *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, México, FLACSO México, Fundación Böll-México y el Caribe, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 12, 31 y 47.

<sup>278</sup> “Se trata de actores particulares, criminales y estatales apoderándose del Estado para lograr los objetivos de la red. [...] el Estado se desvía de la construcción de una idea mínima de bienestar general”. *Ibidem*, p. 63.

<sup>279</sup> “El concepto más amplio de corrupción fue elaborado por el Banco Mundial en 1997 y popularizado por Transparencia Internacional: la corrupción es la apropiación del poder público para fines privados”. *Ibidem*, p. 61.

suspenden —de facto— los derechos de la sociedad en virtud de los intereses de la propia red.

Este conjunto de actores conforma una coalición y superponen sus intereses particulares, los cuales consideran superiores y edificantes, y con diversas argucias encubiertas por el discurso popular, pretenden legitimar su actuar desde una plataforma política. Así es como el sector privado comienza a influir y suplir a las instituciones públicas para obtener beneficios ilegales —el contrapago en los actos de captura estatal suele ser el financiamiento lícito e ilícito de las campañas electorales—. Sin embargo, para que la estrategia pueda tener éxito, es necesario neutralizar a las fuerzas externas o internas que intenten obstruir su consecución. De tal guisa, los poderes fácticos que capturan, usurpan y cometen abusos con el Estado, develan sus impulsos facciosos y consolidan las bases de un Estado tirano y corrupto.

Así, en la última década en México, infinidad de servidores públicos, de los tres órdenes de gobierno, se han visto involucrados en actos de corrupción de los cuales se han beneficiado económica y políticamente. Dichas conductas han impactado de forma negativa en el modelo policial federal nacional, y, por ende, en el orden y la paz social de la nación.

#### **III.4.5 Casos paradigmáticos que permiten acreditar la alianza criminal entre los poderes fácticos y los órganos del gobierno**

Existen diversos ejemplos que permiten acreditar los anteriores asertos. Muchos de ellos son casos emblemáticos que tienen una relación indisoluble con los cárteles de la droga en México. A guisa de ejemplo, se puede citar la fuga del narcotraficante Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, “el chapo”, del penal de máxima seguridad de Puente Grande en Jalisco, a principios del año 2001, durante el gobierno del expresidente Vicente Fox Quesada.

Agentes e informantes de la Administración de Control de Drogas en Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés), afirman que el capo de la droga pagó una suma millonaria como soborno al exmandatario federal para poder concretar su escape y, a la postre, ser protegido políticamente.<sup>280</sup> En dicha operación se vieron involucrados diversos personajes, entre ellos destacan el entonces director del penal de máxima seguridad, Leonardo

---

<sup>280</sup> Hernández, Anabel, *op. cit.*, pp. 14 y 319–322.

Beltrán Santana;<sup>281</sup> el Subsecretario de Seguridad Pública Federal, Jorge Tello Peón;<sup>282</sup> el titular de la extinta Policía Judicial Federal, Genaro García Luna;<sup>283</sup> entre otros.

El citado capo de la droga fue reaprendido el 22 de febrero de 2014, esto durante el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto. Para ese entonces “el Chapo Guzmán”, supuesto líder del cártel de Sinaloa, ya tenía una gran fama. Fue considerado por la revista Forbes como uno de los hombres más ricos del mundo ocupando el lugar 701 en el ranking mundial.<sup>284</sup>

Sin embargo, el 11 de julio de 2015 el poderoso narcotraficante volvió a fugarse; el penal de máxima seguridad del Altiplano en el Estado de México no fue óbice para que el capo pudiera escapar a través de un túnel. Lo anterior deja de manifiesto el poder corruptor que tenía “el Chapo”; sus sobornos llegaban hasta la cúspide de la estructura política del país. “Alex Cifuentes, un narco colombiano que trabajó como secretario de Guzmán entre 2007 y 2013, testificó que el capo pagó US\$100 millones al expresidente mexicano Enrique Peña Nieto”.<sup>285</sup> Los diversos gobiernos en México han visto en los capos de la droga una millonaria fuente de ingresos; los socios perfectos, fácilmente reemplazables, a quienes matan o encarcelan cuando dejan de serles útiles.

El 8 de enero de 2016, fue reaprendido el poderoso narcotraficante de Sinaloa; en esa ocasión fue extraditado a los Estados Unidos en donde se le condenó a la pena de cadena perpetua por diversos crímenes considerados de una “maldad avasalladora”, todos ellos relacionados con las actividades ilícitas del narcotráfico.<sup>286</sup>

---

<sup>281</sup> El exdirector del penal de máxima seguridad en Puente Grande, Jalisco, fue puesto en libertad en el año 2010, durante el mandato del expresidente Felipe Calderón Hinojosa. *Ibidem*, p. 314.

<sup>282</sup> Posteriormente, Jorge Tello Peón se desempeñó en diversos cargos durante el mandato del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, a saber: asesor del presidente, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional. *Ibidem*, pp. 315 y 316.

<sup>283</sup> Genaro García Luna ocupó diversos cargos en materia de seguridad. Trabajó como Coordinador General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); fue titular de la entonces Policía Judicial Federal (PJF); titular de la Agencia Federal de Investigación (AFI); Secretario de Seguridad Pública Federal durante el mandato del expresidente Felipe Calderón Hinojosa. *Ibidem*, pp. 268, 303 y 315.

<sup>284</sup> “El día que el Chapo salió en la revista Forbes”, *Capital México*, 9 de julio de 2018, consultado el 1 de noviembre de 2020, en: <https://www.capitalmexico.com.mx/nacional/cuando-salio-el-chapo-en-la-revista-forbes-y-por-que/>

<sup>285</sup> “Joaquín “El Chapo” Guzmán es condenado a cadena perpetua y 30 años adicionales en Estados Unidos”, *BBC News*, 17 de julio de 2019, consultado el 1 de noviembre de 2020, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49021141>

<sup>286</sup> *Idem*.

Otro caso paradigmático que permite demostrar la captura del Estado mexicano es la guerra contra el narcotráfico impulsada por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa. El exmandatario federal postuló durante su gobierno una ofensiva sin tregua contra los grupos de la delincuencia organizada que asolaban al país. Sin embargo, hoy día, derivado de diversos juicios en los Estados Unidos, así como la información adquirida por miembros de diversas autoridades Norteamericanas, se sabe que la estrategia contra los capos de la droga en México, “fue diseñada para favorecer a el Chapo Guzmán y a sus principales socios: el Mayo Zambada, Ignacio Coronel Villareal y Juan José Esparragoza Moreno”,<sup>287</sup> todos ellos integrantes del otrora cártel de Guadalajara, y posteriormente miembros de la conocida “Federación”, la cual fue una alianza de diversos líderes del narcotráfico para erradicar a los miembros del cártel del Golfo y los Zetas.

Por tales razones, se puede asimilar la postura del gobierno del exmandatario panista, quien estableció como “prioridad estratégica 1” capturar al líder del citado cártel del Golfo, Ezequiel Cárdenas Guillen (Tony Tormenta), y al segundo al mando, Jorge Eduardo Costilla Sánchez (El Coss). Posteriormente, fueron detenidos y abatidos otros enemigos del cartel de Sinaloa, a saber: Alfredo Beltrán Leyva, Marcos Arturo Beltrán Leyva, Edgar Valdez Villareal, Heriberto Lazcano Lazcano (El Verdugo), por mencionar algunos.<sup>288</sup>

Sin duda, la estrategia para combatir al narcotráfico en México, durante el sexenio de Felipe Calderón, estuvo viciada por intereses particulares; no era una lucha generalizada, objetiva e imparcial, era una guerra para anular a un sector de los grupos de la delincuencia organizada en el país; el Estado en su conjunto ya era parte de una red de macrocriminalidad en la que el total de sus integrantes recibían beneficios económicos y políticos. El gobierno articuló un frente de guerra conformado por el ejército mexicano, la Policía Federal y los capos de la zona del pacífico. Según declaraciones del narcotraficante conocido como la “Barbie” (Edgar Valdez Villareal), el entonces presidente de México encabezó diversas reuniones con los integrantes de la “Federación” para organizar la guerra contra los enemigos de la red.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> Hernández, Anabel, *op. cit.*, p. 478.

<sup>288</sup> *Ibidem*, pp. 478 y 479.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 230.

Cabe señalar que las acusaciones contra el expresidente mexicano, no son aisladas. Uno de los testigos clave en el juicio seguido contra “el Chapo” en la Corte del Distrito Este de Nueva York, fue el ya referido colombiano Hildebrando Alexander Cifuentes Villa, quien declaró que el presidente Felipe Calderón recibió millones de dólares en sobornos, tanto por parte de “El Mayo”, así como del cártel de “Los Beltrán Leyva”.<sup>290</sup>

Otra declaración ante la misma Corte de Nueva York que se adminicula a los anteriores señalamientos, es la emitida por Jesús Reynaldo Zambada García, alias “El Rey”, quien es el hermano menor de “el Mayo”. El narcotraficante declaró que entregó al entonces Secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, 5 millones de dólares en efectivo. También afirmó que ese mismo funcionario federal aceptó sobornos de Arturo Beltrán Leyva, “La Barbie” y José Gerardo Álvarez por la cantidad de 50 millones de dólares.<sup>291</sup>

En ese contexto, cabe mencionar que Genaro García Luna fue el Secretario de Seguridad Pública durante el mandato de Felipe Calderón; estos dos personajes, en complicidad, pactaron con delincuentes para obtener diversos beneficios, sin importarles la ola de inestabilidad y muerte que hoy día anega al país. El aludido secretario fue detenido el pasado 9 de diciembre de 2019 en Dallas, Texas; se le imputan tres cargos de conspiración para traficar cocaína y un cargo por hacer declaraciones falsas. Richard P. Donoghue, fiscal federal del Distrito Este de Nueva York, señaló que el exfuncionario federal “es acusado de tomar millones de dólares en sobornos del Cártel de Sinaloa de 'el Chapo' Guzmán mientras controlaba la Policía Federal mexicana y era responsable de asegurar la seguridad pública de México.”<sup>292</sup> De esa magnitud es la red de macrocriminalidad en México; desde la presidencia de la República descende en espiral inficionando a los Secretarios de Estado, políticos, jueces, policías, empresas, etc.

México se ha convertido en un Estado mafioso en donde por muchos años diversos actores políticos han forjado sus carreras y escalado a diversos puestos dentro del servicio público federal. Sexenio tras sexenio ahí están

---

<sup>290</sup> Hernández, Anabel, *El traidor*, México, Grijalbo, 2019, pp. 186 y 187.

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>292</sup> “Genaro García Luna: EE. UU. Detiene por vínculos con el Cartel de Sinaloa al jefe de Seguridad Pública de México”, *BBC News*, 10 de diciembre de 2019, consultado el 1 de noviembre de 2020, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50735350>

estos personajes que tanto daño le hacen a las instituciones públicas y a la sociedad mexicana. Es palmario que bajo estas prácticas criminales el modelo policial federal ha sufrido un grave deterioro; diversos actores políticos han instrumentalizado a la institución policiaca federal para eliminar a los enemigos e incrementar sus fortunas de manera ilegal; así han garantizado su estadía dentro del gobierno; el pacto político de impunidad se renueva con cada nuevo presidente federal. Aunque en un principio el Partido Revolucionario Institucional, a través de sus figuras políticas más emblemáticas, tenía el control sobre los cárteles de la droga en el país, al suceder la transición con el Partido Acción Nacional —año 2000— se perdió la disciplina que existía de los mafiosos hacia los gobernantes, y los desaciertos políticos no se hicieron esperar.<sup>293</sup>

Es patente que en México las redes de macrocriminalidad son sistemas complejos, ello en virtud de que representa una gran dificultad el poder suponer su comportamiento, identificar a la vasta variedad de actores involucrados y su naturaleza, comprender las intrincadas relaciones que estos sostienen con el grueso de los participantes, su organización y su evolución; no hay antecedentes que den cuenta de un patrón.<sup>294</sup> El problema en México está en la manera en que se ejerce el poder político; la impunidad es el blindaje de estos actores nocivos, pues impera, aun hoy día, una democracia sin rendición de cuentas.

Así, uno de los más grandes logros de los narcotraficantes mexicanos es poder introducir su dinero dentro de la económica legal del país, para así limpiarlo y generar ganancias lícitas. De esta manera, a través de empresas legalmente constituidas, se forjan patrimonios multimillonarios que, a su vez, son utilizados para financiar la guerra entre los grupos de la delincuencia organizada y las campañas políticas de candidatos corruptos; de esta manera se apuntala un pacto político de impunidad y corrupción que obstaculiza la creación de políticas públicas que permitan combatir eficientemente a los capos de la droga en México. Es un insulto a la sociedad mexicana el hacerle creer

---

<sup>293</sup> Buscaglia, Edgardo, *op. cit.* Consultado el 21 de noviembre de 2020.

<sup>294</sup> Vázquez Valencia, Luis Daniel, *op. cit.*, pp. 139 y 140.

que con soldados y marinos se puede erradicar a los cárteles de la droga; es necesario afectar su estructura financiera, sus empresas, sus bienes.<sup>295</sup>

Mientras no se trabaje con verdadera inteligencia financiera, capos como “el Mayo” seguirán creando empresas que pueden operar en el mercado de forma libre y bajo supuestos estándares de legalidad, afectando a la economía nacional y la leal competencia, pues se inyectan recursos ilimitados, provenientes del narcotráfico, a las ingeniosas ficciones jurídicas. Por ejemplo, se tienen registros de que el capo Ismael Zambada tiene una red de empresas relacionadas con el tráfico de drogas, entre las que destacan: Nueva Industria de Ganaderos de Culiacán, Autotransportes JYM, Multiservicios Jeviz, Establo Puerto Rico, Jamaro Constructores, Rancho Ganadero las Ánimas, Estancia Infantil Niño Feliz, entre otras.<sup>296</sup> Este gran emporio ha sido forjado a través de mecanismos ilegales en donde el Estado es uno de sus principales cómplices. Las razones de Estado se imponen para que diversos actores políticos y criminales sigan expandiendo su halo de poder; con ello se genera un vacío en el Estado mexicano.

Vació que se hace más profundo con cada servidor público que se deja sobornar; el potente umbral de la corrupción tiene la capacidad de absorber hasta a las fuerzas armadas permanentes del país, situación que no debería causar asombro, pues existen diversos episodios de antigua data que permiten verificar la participación de altos funcionarios castrenses en el proyecto de la gran urdimbre del narcotráfico.

Para poder respaldar los anteriores asertos, es dable hacer alusión a algunos casos paradigmáticos, como el del General Mario Arturo Acosta Chaparro, quien fue juzgado y sentenciado por el Consejo de Guerra en el año 2002 por los vínculos que sostenía con el cártel de Juárez.

Otro de los casos de corrupción más escandalosos del Ejército Mexicano fue el del entonces zar antidrogas de México, Jesús Gutiérrez Rebollo, quien fue nombrado como jefe del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas en 1996, y detenido en 1997 por brindar protección al narcotraficante Amado

---

<sup>295</sup> Esta es la opinión de Edgardo Buscaglia, tomado de Hernández, Anabel, *Los señores...*, cit., pp. 565–574.

<sup>296</sup> Hernández, Anabel, *El traidor*, cit., p. 204.

Carrillo —“el señor de los cielos”—. En 2007 fue sentenciado a 40 años de cárcel por los cargos de delincuencia organizada y delitos contra la salud.<sup>297</sup>

De igual manera, cabe traer a colación la reciente detención, por presuntos vínculos con el narcotráfico, del General Salvador Cienfuegos — conocido como “el padrino”—, quien fuera Secretario de la Defensa Nacional durante el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto. El jefe de las fuerzas armadas mexicanas fue detenido el pasado 15 de octubre de 2020, en Los Ángeles, Estados Unidos, a petición de la Agencia para el Control de Drogas.

Al respecto, Edgardo Buscaglia señala que “esto no es nuevo, el que diga que es algo nuevo o que no sucedió está mintiendo o es ignorante; hay una crisis en todas las instituciones de seguridad mexicanas, todas. [...] Hay una gran tradición de infiltración de las instituciones mexicanas por parte de la delincuencia organizada transnacional [...]”.<sup>298</sup> Aquí se puede afirmar que las fuerzas militares han desempeñado un papel muy importante en la consolidación y fortalecimiento de los cárteles de la droga en México; militares de muy alto rango junto con la clase política y empresarial mexicana pueden ser ubicados dentro de la red de macrocriminalidad que ha capturado al Estado desde hace muchos años.

Esto trae como consecuencia hechos lamentables como los acaecidos el 17 de octubre de 2019, en los que la delincuencia organizada demostró una vez más su capacidad de poder y dominio. En la referida fecha diversos medios de comunicación confirmaron que el hijo de “el Chapo”, Ovidio Guzmán, había sido detenido por elementos del Ejército y, posteriormente, puesto en libertad para pacificar Culiacán, que vivió una ola de violencia en diversos puntos de la ciudad tras la detención.<sup>299</sup>

El anterior episodio pone de manifiesto la impotencia del Estado para combatir al crimen organizado en México; la absoluta ausencia de un modelo

---

<sup>297</sup> “El zar antidrogas que protegió a un capo”, *Milenio*, 19 de diciembre de 2013, consultado el 5 de noviembre de 2020, en: [https://www.milenio.com/policia/el-zar-antidrogas-que-protegio-a-un-capo\\_2](https://www.milenio.com/policia/el-zar-antidrogas-que-protegio-a-un-capo_2)

<sup>298</sup> Buscaglia, Edgardo, “Buscaglia explica por qué Salvador Cienfuegos no hizo negocios con el cártel de Sinaloa y el CJNG”, *La octava*, 22 de octubre de 2020, consultado el 5 de noviembre de 2020, minutos 05:53 a 06:01 y 08:15 a 08:20 en: <https://www.youtube.com/watch?v=T09BzcXucyM>

<sup>299</sup> “Ejército liberó a Ovidio Guzmán para “tratar de evitar más violencia en la zona”, justifica Durazo”, *Aristegui noticias*, 18 de octubre 2019, consultado le 5 de noviembre de 2020, en: <https://aristeguinoticias.com/1810/mexico/ejercito-libera-a-ovidio-guzman-para-tratar-de-evitar-mas-violencia-en-la-zona-durazo/>



policial federal, de corte civil, que coadyuve a la descaptura del gobierno y las instituciones nacionales. La estrategia del actual gobierno se aleja mucho de una eficaz política de seguridad pública para desarticular y procesar a los cárteles de la droga. Los capos de Sinaloa pusieron a prueba al actual gobierno y lograron su cometido. Sin duda este es uno de los ejemplos más evidentes de la captura del Estado mexicano; una captura en la cual se han involucrado los presidentes de la República, los Secretarios de Estado, las policías, el ejército, los grupos de la delincuencia organizada y las empresas.

La evolución del fenómeno del narcotráfico en México es un síntoma más de todo lo que no funciona.<sup>300</sup> El modelo policial federal está deteriorado; no hay verdaderas estrategias de inteligencia para erradicar los fenómenos criminales. Es un modelo obsoleto y despreciado. Este es el país en donde se atacan los efectos, pero se desatienden las causas; donde supuestamente se combate al crimen organizado, pero, convenientemente, pocos hablan de la estructura económica, política y social que lo sostiene. El Estado mexicano está soportado por un andamiaje artificial en donde políticos protegen a narcotraficantes, y narcotraficantes financian campañas políticas. Jueces, policías y criminales, todos ellos en connivencia, toman su tajada de la gran empresa de la corrupción, el caos y la muerte.

Ante este escenario desolador, una gran parte de la sociedad apoya la decisión de militarizar la seguridad pública como la única alternativa de salvación; una postura por demás desesperada y poco informada.

Paradójicamente el Estado ha sido infiltrado por las fuerzas que dice combatir; deambula permanentemente por el sendero de la ilegalidad. Se establecen estrategias cortoplacistas de imagen, pero que generalmente solo vivifican los problemas que flagelan a la sociedad. Así se materializa la voluntad de aquellos que han detentado el poder en los últimos años.

A la luz de los antecedentes de referencia, es asequible afirmar que, durante la última década, ningún modelo policial federal ha logrado cumplir a cabalidad con sus funciones declaradas; la prioridad ha sido procurar la permanencia y expansión de un sistema de corrupción indisoluble, que nutre a los poderes fácticos y los servidores públicos de más alto rango, quienes van avanzando, imponiendo, erosionando, montados sobre una estructura

---

<sup>300</sup> Dresser, Denise, *op. cit.*, p. 253.

institucional corroída. Por tanto, se puede inferir que la fundación de un modelo policial federal robusto e incorruptible no ha sido parte de las prioridades de los gobiernos en México durante la última década, pues tal visión es incompatible con sus intereses mafiosos.

Las hegemonías tienen otros planes, los cuales se encuentran al margen de la ley. Aunque de forma incesante los diversos grupos de poder han pugnado por la pretendida reconstrucción del aparato policial federal, las razones de Estado han prevalecido; se sigue asignando la misma tarea: servir a los intereses de la red de macrocriminalidad. Así prevalece desactivada la seguridad pública a nivel federal y el real combate a la delincuencia organizada. Todo es una simulación; el Estado juega el papel de prestidigitador y la sociedad es víctima del engaño.

#### **III.4.6 Inseguridad, violencia, corrupción e impunidad en el Estado mexicano**

La situación de emergencia que priva en México es un problema que afecta de forma general a la población nacional. Factores como la desigualdad, pobreza, marginación, corrupción, impunidad e ineficacia de las autoridades encargadas de la seguridad pública inciden negativamente en la estabilidad y la paz de la nación.

El problema es de tal magnitud que México es considerado el tercer país más violento del continente americano.<sup>301</sup> Asimismo, los ciudadanos mexicanos consideran como la mayor de sus preocupaciones a la inseguridad;<sup>302</sup> dicho sentir ha sido recurrente durante la última década. Así es como está constituida la compleja trama de las relaciones Estado y sociedad en el país.

La población mexicana no confía plenamente en las instituciones que conforman al ente estatal, entre ellas las policiacas. Esto es consecuencia de la imposición de diversas razones de Estado, que han servido como medida política para la obtención de diversos beneficios ilegales en favor de los grupos

---

<sup>301</sup> Después de Colombia y Venezuela, México es el país más violento del continente americano. Asimismo, México ocupa el lugar número 126 de los 161 países más violentos del mundo, donde el número 1 es el menos violento. *Cfr.* Institute for Economics and Peace. *Global Peace Index 2021*, consultado el 29 de abril de 2021, en: <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>

<sup>302</sup> *Cfr.* INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, V. Percepción de la seguridad pública, consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/#Tabulados>

hegemónicos que han capturado al Estado mexicano y, en consecuencia, debilitado el tejido social.

México tiene grandes deudas en materia de seguridad pública; los desafíos en materia de delincuencia organizada que se han enfrentado durante la última década han disminuido su capacidad preventiva y de reacción. El Estado se muestra como un espectador impasible ante los altos índices de corrupción e impunidad<sup>303</sup> que merman la confianza de los conciudadanos. Delitos como el narcotráfico, el secuestro y el homicidio doloso se asimilan como una actividad cotidiana y normalizada dentro del territorio nacional.

La doctrina especializada en delincuencia organizada afirma “que no hay lugar en el mundo en que las bandas de delinquentes operen sin protección de impunidad. Esto es, no se puede afirmar que no hay infiltrados; ni que policías y autoridades no protegen a bandas delincuenciales”.<sup>304</sup> Es consabido que en las diferentes entidades federativas existen graves deficiencias en las corporaciones policiacas, las cuales no pueden ser subsanadas si los gobiernos estatales no focalizan sus esfuerzos para cumplir con los mecanismos de depuración y capacitación de los agentes del orden. Un modelo policial federal no sería suficiente para poder romper la red de macrocriminalidad que subsiste en los 32 estados de la República y más allá de las fronteras.

Pese a que el actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, insista en que la ya extinta Policía Federal fue un nicho de corrupción indigno de confianza, la sociedad aún sigue identificándola y reconociendo sus actos de valía.<sup>305</sup> Es de reconocerse que esta no era una institución libre de defectos, sin embargo, era la mejor policía, en muchos aspectos, que tenía el país. El haberla desarticulado ha sido un error. Los problemas de inseguridad, corrupción, violencia e impunidad no pueden ser adjudicados a una sola

---

<sup>303</sup> Respecto de la corrupción, México ocupa el lugar número 124 de 180 países, en donde el número 1 es el menos corrupto. Cfr. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, consultado: el 30 de mayo de 2021, en: <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>

<sup>304</sup> Yquera Ortega, Jorge, *La seguridad pública en México: un cambio de estrategia*, México, Editorial Flores, 2019, p. 86.

<sup>305</sup> La extinta Policía Federal ocupa el 3er lugar respecto del factor confianza en la ENVIPE 2019, por debajo de la Marina y el Ejército mexicano. También fue identificada como una institución menos corrupta que los policías de tránsito, los jueces y la policía preventiva. De igual manera, fue reconocida por su buen desempeño. Cfr. INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, VI. Desempeño institucional, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/#Tabulados> Consultado: el 29 de noviembre de 2020.

institución. Este conjunto de problemas tiene orígenes económicos, sociales, culturales, educativos, éticos y de profesionalización y capacidad de las instituciones del Estado mexicano.

La sensación de desprotección y vulnerabilidad que aqueja a los ciudadanos ha sido una constante durante la última década. Ya se ha mencionado que parte de los detonantes que permiten la captura de las instituciones públicas están establecidos en el propio núcleo del Estado, empero también es menester hacer énfasis en que diversas amenazas de carácter transnacional o global —como el tráfico ilegal de armas, las drogas y la trata de personas— pueden exacerbar las condiciones locales de inseguridad.

Las conductas perniciosas que opacan la imagen de las instituciones públicas deben ser suprimidas por medio de nuevas formas de convivencia democrática que permitan proteger de manera real y sostenible los derechos humanos de las personas.

Se deben generar las condiciones necesarias para que los elementos policiacos se abstengan de incurrir en actos de corrupción, así como facilitar los canales de comunicación para que las personas que tengan conocimiento de este tipo de conductas —civiles o los mismos compañeros de la corporación—, puedan denunciarlo ante el órgano interno de control y las respectivas fiscalías, en donde se debiera garantizar en todo momento la protección integral y la no represión del denunciante. Lastimosamente en la realidad han existido diversos casos en los que se ha procesado penalmente a aquellos que han decidido levantar la voz.<sup>306</sup>

Para poder conquistar la seguridad en México y controlar los índices de impunidad y corrupción no es necesario caer en el autoritarismo y el uso indiscriminado de la fuerza; la violencia no reduce a la violencia, eso ya está comprobado con los miles de muertos y la ingobernabilidad que ha dejado esa estrategia en el país. Se debe izar el estandarte del respeto genuino por los

---

<sup>306</sup> El excomisario general de la Policía Federal, Javier Herrera Valles, envió en 2008 una serie de cartas al expresidente Felipe Calderón Hinojosa para denunciar los diferentes delitos en que incurría el entonces Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, sin embargo, aquello devino en una persecución por parte del Estado que le costó casi cuatro años encerrado en prisión. El caso actualmente fue aceptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para estudiar la presunta violación de derechos humanos que sufrió el exmandatario de la Policía Federal. “Calderón sabía de acusaciones contra García Luna: Javier Herrera Valles”, *Milenio*, 26 de octubre de 2020, consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.milenio.com/politica/calderon-sabia-acusaciones-garcia-luna-herrera-valles>

derechos humanos; es momento de idear innovadoras políticas públicas que coadyuven a la mejora social y la prevención de los delitos. Es urgente la consolidación de un verdadero modelo policial nacional de vanguardia.

[...] debe de quedar claro que la eficacia modernizadora de la policía [...], es el efecto de la correlación de algunos de los elementos culturales, jurídico, políticos existentes en el entorno real; así como de las inercias, conflictos y dinámicas en juego entre la sociedad y su gobierno. Así la congruencia del modelo de policía debía de estar sustentada en la configuración legal y administrativa acorde con aquellos principios generales del poder civil emergente.<sup>307</sup>

No se puede seguir justificando el combate a la inseguridad, la corrupción, la violencia y la impunidad a través de mecanismos que vulneren los derechos humanos. El Estado debe ser el actor principal en su descaptura y dejar de lado aquellas razones encaminadas a garantizar la permanencia en el poder de ciertos actores políticos y el control de las instituciones públicas para beneficio de las hegemonías.

#### **III.4.7 Deterioro de la policía federal en la última década; el ocaso policial**

Una de las características más distintivas de la otrora Policía Federal —en sus diversas denominaciones según el sexenio presidencial por el que transitó— era el restringido estado de fuerza con que contaba.

Durante la última década, los gobiernos en turno optaron por continuar con una estrategia militar para hacer frente a la crisis de violencia e inseguridad, lo cual abrió la oportunidad para que diversos mandos castrenses y sus subordinados incurrieran en prácticas ilícitas.<sup>308</sup>

De tal forma, se erosionó la citada institución policial, pues no se pudo apuntalar su poder de acción y presencia dentro del territorio mexicano; se les reconoció mayor confianza a los elementos castrenses, quienes salieron a las calles para hacer gala de su arsenal bélico y derrotar a los “enemigos” del Estado.

Entonces, se controló y limitó el ingreso y capacitación de civiles para engrosar las filas de las diversas divisiones que integraban a la institución

---

<sup>307</sup> Yañez Romero, José Arturo, *Policía mexicana: cultura política, inseguridad y orden público*, México, Plaza Valdez Editores, 1999, p. 21.

<sup>308</sup> Raphael, Ricardo, “Guardia nacional: opiniones vs. datos duros”, *El universal*, 17 de enero de 2019, consultado el 27 de septiembre de 2020, en: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/guardia-nacional-opiniones-vs-datos-duros>

policíaca federal. El anterior aserto se encuentra corroborado ya que en el año 2010 el estado de fuerza de la Policía Federal era de 35,478 elementos, para el año 2018 esta cifra solo ascendió a 37,297, es decir, únicamente tuvo un incremento del 4.9%.<sup>309</sup>

Como ya ha sido aclarado, la Policía Federal vino a sustituir a la denominada Policía Federal Preventiva. Al comienzo de sus operaciones, en el año 2009, esta se integraba por 6 Divisiones que se encargaban no solamente de la prevención de los delitos, sino también de la investigación de los mismos, a saber: Fuerzas Federales, Seguridad Regional, Investigación, Inteligencia, Antidrogas y Científica.

A las citadas Divisiones se sumaron otras instancias administrativas que eran indispensables para el funcionamiento del denominado “nuevo modelo policial”, estas fueron: la Oficina del Comisionado General, Asuntos Internos, Órgano Interno de Control y la Secretaría General.

Posteriormente, en el año 2014 el entonces mandatario federal, Enrique Peña Nieto, fundó una División más, la Gendarmería.<sup>310</sup> En su primer año esta nueva División contaba con un total de 4,228 elementos; sin embargo, en los años 2015 y 2016 su estado de fuerza no fue mejorado sustancialmente, pues solo se apreció un incremento del 21% y 0.5%, respectivamente.

Además, en el año 2017 el número de Gendarmes se redujo en un -4.8%, y para el año 2018 el descenso fue del -3.8%.

No obstante, este fenómeno de inestabilidad y decremento en la constelación de elementos policiacos no fue exclusivo de la División de Gendarmería, pues el patrón se repitió en el resto de las Divisiones de la extinta policía federal.<sup>311</sup>

---

<sup>309</sup> Estos datos fueron recabados a través de la solicitud de información pública con número de folio 0413100045320, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/group/guest/crear-solicitud>. La respuesta fue proporcionada por la Unidad de Transparencia de la Guardia Nacional, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, por medio del Oficio No. SSPC/GN/UT/5897/2020, en fecha 13 de julio de 2020, p. 4.

<sup>310</sup> *Programa Sectorial de Gobernación*, Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2013, consultado el 23 de septiembre de 2020, en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013)

<sup>311</sup> Estos datos fueron recabados a través de la solicitud de información pública con número de folio 0413100045320, *op. cit.*, pp. 4 – 5.

Sirve la siguiente tabla para respaldar las anteriores afirmaciones:

ADSCRIPCIÓN	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
OFICINA DEL COMISIONADO GENERAL	341	369	532	625	611	699	742	824	853
<b>ASUNTOS INTERNOS</b>	108	110	189	225	242	229	300	329	302
ÓRGANO INTERNO DE CONTROL	122	111	128	138	141	128	124	42	43
DIVISIÓN DE FUERZAS FEDERALES	15,315	16,738	17,330	15,785	14,744	14,600	13,953	13,802	13,500
DIVISIÓN DE SEGURIDAD REGIONAL	9,675	9,642	9,270	9,197	8,540	8,401	8,506	8,830	8,865
DIVISIÓN DE INVESTIGACIÓN	2,036	1,774	1,663	1,539	1,361	1,386	1,275	1,636	1,587
DIVISIÓN DE INTELIGENCIA	2,515	3,095	3,469	3,464	3,072	2,909	2,796	2,669	2,556
DIVISIÓN ANTIDROGAS	9 5 9	8 6 4	9 5 2	8 7 6	8 0 2	6 8 4	6 8 4	5 5 5	6 8 5
DIVISIÓN CIENTÍFICA	3 9 2	6 1 0	1,001	9 7 7	9 1 8	8 5 5	8 0 3	7 5 9	7 5 6
DIVISIÓN GENDARMERÍA	0	0	0	0	4,228	5,124	5,146	4,900	4,713
SECRETARÍA GENERAL	4,015	3,682	3,751	3,844	3,795	3,639	3,529	3,515	3,437
<b>TOTAL DE ELEMENTOS</b>	<b>35,478</b>	<b>36,995</b>	<b>38,285</b>	<b>36,670</b>	<b>38,454</b>	<b>38,654</b>	<b>37,778</b>	<b>37,861</b>	<b>37,297</b>

**Tabla 3:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana el 13 de julio de 2020.

Como puede apreciarse, es evidente el rezago en que estuvo la Policía Federal en sus últimos años, al no poder potenciar su estado de fuerza de manera general; por el contrario, la mayoría de las Divisiones reportaron bajas de personal considerables, tan es así que durante la última década renunciaron 17,008 elementos a esta corporación.

A guisa de ejemplo, se presenta la siguiente tabla en la que se muestra como el concepto de “renuncia” fue, en un amplio margen, la principal causa de baja de los elementos en la hoy extinta Policía Federal, seguido de otras hipótesis menos recurrentes, como los son: el incumplimiento a los requisitos de permanencia, defunciones, incapacidades, entre otras.

Todo ello durante el periodo comprendido de abril de 2011 al mes de abril de 2020.<sup>312</sup>

<sup>312</sup> Estos datos fueron recabados a través de la solicitud de información pública con número de folio 0413100045320, *op. cit.*, p. 3.

<b>Bajas de elementos de la Policía Federal / Periodo 2011 – 2020</b>	
<b>1-</b> Renuncia	<b>17,008</b>
<b>2-</b> Incumplimiento a los requisitos de permanencia	<b>2,920</b>
<b>3-</b> Defunción o presunción de muerte	<b>715</b>
<b>4-</b> Incapacidad total	<b>480</b>
<b>5-</b> Jubilación	<b>471</b>
<b>6-</b> Cese	<b>393</b>
<b>7-</b> Remoción	<b>280</b>
<b>8-</b> Insubsistencia de nombramiento	<b>189</b>
<b>9-</b> Separación del servicio	<b>189</b>
<b>10-</b> Destitución	<b>113</b>
<b>11-</b> Invalidez	<b>62</b>
<b>12-</b> Inhabilitación	<b>23</b>

**Tabla 4:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana el 13 de julio de 2020.

Como puede apreciarse, no existe parangón entre las bajas de elementos de la Policía Federal causadas por renunciaciones y los otros conceptos; los diferentes gobiernos, sin excepción, no valoraron a los policías del orden federal. El trato discriminatorio de que fueron objeto tanto por la Constitución Federal —artículo 123, apartado B, fracción XIII— y la sociedad, así como las deficiencias en sus haberes y las condiciones operativas conforman los ejes neurálgicos del ocaso policial.

Es de afirmarse que con cada renuncia presentada el Estado perdió valiosos recursos, tiempo, capacitación y la experiencia ganada en la práctica policial. Indiscutiblemente el problema se agravó con la Creación de la Guardia Nacional; muchos elementos prefirieron renunciar debido a la pauperización de las prestaciones laborales.

Entre los elementos que renunciaron “hay, entre otros, tiradores selectos, expertos en medicina táctica, paracaidistas, operadores aéreos de alto impacto, de operaciones subacuáticas, infiltración aérea, aseguramiento de laboratorios clandestinos y búsqueda, identificación y neutralización de artefactos explosivos improvisados”.<sup>313</sup> La pregunta clave es: ¿Cuál fue el

<sup>313</sup> “La decisión del presidente Andrés Manuel López Obrador de acabar con la Policía Federal provocó la inconformidad entre los agentes capacitados en las divisiones de Fuerzas Federales y Gendarmería, áreas sensibles para la seguridad nacional. Miles de ellos decidieron no incorporarse a la Guardia Nacional (GN), lo que debilita aún más a la institución y aumenta el riesgo de que sean cooptados por la delincuencia organizada”. Dávila, Patricia, “Expolicías federales, en riesgo de que los absorba el crimen organizado”, *Proceso*, 25 de enero de 2020, consultado el 23 de septiembre de 2020, en: <https://www.proceso.com.mx/615664/expolicias-federales-en-riesgo-de-que-los-absorba-el-crimen-organizado>



destino de los miles de elementos capacitados que decidieron deponer las armas?

No puede afirmarse con certeza su destino; sin embargo, existen indicios de que muchos de ellos ingresaron a otras corporaciones policiacas cercanas a sus domicilios, otros tantos consiguieron otro tipo de trabajos que nada tienen que ver con la función de seguridad pública —una lamentable pérdida de talento—; además, existe la posibilidad de que algunos de ellos hayan sido cooptados por el crimen organizado.<sup>314</sup>

La investigadora del Colegio de México, especializada en seguridad nacional, Mónica Serrano advierte de que hay un riesgo “altísimo” de que algunos de estos miles de agentes entrenados en el manejo de armas y ahora desmovilizados se conviertan en mano de obra del crimen organizado. “Hay [...] elementos de la antigua Policía Federal puestos en la calle sin apenas perspectivas de empleo en un contexto con oportunidades criminales y una economía ilícita muy importante. Más cuando en la experiencia mexicana los policías han sido uno de los actores que el crimen organizado ha buscado cooptar.”<sup>315</sup>

El actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, sostiene que esta institución de seguridad pública federal se echó a perder desde hace tiempo; tal aseveración parte de una premisa equivocada, además de generalizar y menospreciar el trabajo profesional de muchos servidores públicos de calidad,<sup>316</sup> cuenta con de ello las diversas detenciones de objetivos prioritarios,<sup>317</sup> así como las múltiples felicitaciones emitidas por los ciudadanos durante el periodo que va del 9 de febrero de 2012 al 14 de mayo de 2020, mismas que obran en los archivos del Centro Nacional de Atención Ciudadana y constan de un total de 63,806.<sup>318</sup>

Es de afirmar que con la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019 y la entrada en vigor de Ley de la Guardia Nacional el 27 de mayo siguiente, se

---

<sup>314</sup> Lambertucci, Constanza, “¿Por qué no soy guardia nacional? Debido al salario, la disciplina militar o el riesgo, un 25% de agentes de la Policía Federal ha rechazado incorporarse al nuevo cuerpo de seguridad” *El País*, 25 de septiembre de 2020, consultado el 2 de octubre de 2020, en: <https://elpais.com/mexico/2020-09-25/por-que-no-soy-guardia-nacional.html>

<sup>315</sup> *Idem*.

<sup>316</sup> El Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador aseveró en un video dirigido a la Nación que: “Esta policía se creó hace como 20 años y la verdad no se consolidó, se echó a perder y con más intensidad se pervirtió en el tiempo que estuvo dependiendo de la Secretaría de Gobernación; desde arriba hacia abajo imperó la irresponsabilidad y la corrupción”. *El financiero*, 3 de julio de 2019, consultado el 23 de septiembre de 2020, en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/policia-federal-no-se-consolido-y-se-echo-a-perder-amlo>.

<sup>317</sup> Detención de Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, El Chapo, el 8 de enero de 2016. “Conoce el relato del policía federal que capturó a uno de los criminales más buscados del planeta”. Consultado el 2 de octubre de 2020, en: <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/el-tiburon-181247?idiom=es>

<sup>318</sup> Estos datos fueron recabados a través de la solicitud de información pública con número de folio 0413100045320, *op. cit.*, p. 4.

dio el golpe final que desarticuló las aspiraciones de construir un portentoso modelo policial federal de corte civil.

La Guardia Nacional oficialmente asumió todas las funciones policiales federales el 31 de diciembre de 2019, una década después de que se estableció la Policía Federal y 90 años después de la creación de la primera fuerza policial federal de México. Si bien la Policía Federal se vio empañada por varios casos de corrupción y graves violaciones de los derechos humanos, muchos expertos han argumentado que hubiera sido mejor aprovechar sus logros y corregir sus defectos que desmantelarla por completo, dada la importancia de establecer una fuerza policial efectiva a nivel federal.<sup>319</sup>

Desde su creación, la Guardia Nacional fue concebida en el discurso político como una institución profesional, disciplinada y de corte civil; tal retórica no es compatible con los hechos. La realidad es que a más de un año de su implantación en la Ley Fundamental, el estado de fuerza de dicha institución de seguridad está integrado, en un muy alto porcentaje, por miembros castrenses, a saber: 54,101 elementos asignados por la Secretaría de la Defensa Nacional (Cuerpo de Policía Militar), 10,149 elementos asignados por la Secretaría de Marina (Policía Naval).<sup>320</sup>

Los elementos de la extinta Policía Federal fueron “invitados” a participar en dicha corporación; al corte del 15 de mayo de 2020 únicamente se habían transferido un total de 26,376 elementos<sup>321</sup> de los 37,297 policías activos con que se comenzó en el año 2019. En total la Guardia Nacional, a más de un año del inicio de sus actividades, cuenta con 90,626 elementos, de los cuales el 71% provienen de las fuerzas armadas y el 29% de la extinta Policía Federal, estos últimos son los únicos civiles dados de alta en el nuevo sistema militarizado de seguridad pública federal.

---

<sup>319</sup> Meyer, Maureen, “Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública”, *Washington Office on Latin America (WOLA)*, 26 de mayo de 2020, en: <https://www.wola.org/es/analisis/primer-aniversario-guardia-nacional-mexico/> Consultado: el 23 de septiembre de 2020.

<sup>320</sup> Estos datos fueron recabados a través de la solicitud de información pública con número de folio 2800100026520, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/group/guest/crear-solicitud>. La respuesta fue proporcionada por la Unidad de Transparencia de la Guardia Nacional, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, por medio del Oficio No. SSPC/GN/UT/6116/2020, en fecha 16 de julio de 2020, p. 4.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 3.

Lo anterior se ejemplifica a través de la siguiente gráfica:



**Gráfica 3:** Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana el 16 de julio de 2020.

De esta manera llegó a su fin el ciclo del modelo policial federal de corte civil en México, por lo menos hasta el 2024, año en que terminara el mandato del actual jefe de Estado. El supuesto nuevo modelo policial prácticamente no está contratando civiles; “los más de 29 mil nuevos elementos reclutados para Guardia Nacional no son ni civiles ni policías. Se trata, por el contrario, de elementos de las fuerzas armadas que las secretarías de la Defensa Nacional y la Marina se han encargado de captar, adiestrar y contratar por su cuenta”.<sup>322</sup> Cabe destacar que todos aquellos elementos que provienen del fuero militar actualmente no cuentan con la Certificación Única Policial.<sup>323</sup>

La certificación de mérito es una exigencia constitucional;<sup>324</sup> en virtud de ella se puede tener la certeza de que el elemento policiaco ha aprobado exitosamente las múltiples pruebas de control y confianza que se realizan como primer filtro en el proceso de contratación de los agentes del orden.

Recapitulando, hay militares sin certificar haciendo el trabajo de policías civiles; no se están contratando civiles para ocupar las plazas vacantes en la

<sup>322</sup> Arturo Ángel, “Ni civiles ni policías: Guardia solo ha reclutado a militares que carecen de evaluación policial”, *Animal Político*, 17 de agosto de 2020, en: <https://www.animalpolitico.com/2020/08/guardia-nacional-civiles-policias-militares-evaluacion/> Consultado: el 23 de septiembre de 2020.

<sup>323</sup> Estos datos fueron recabados a través de la solicitud de información pública con número de folio 2800100026520, *op. cit.*, p. 2.

<sup>324</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 21, párrafo décimo, inciso b), “[...] Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema”.

Guardia Nacional; la mayor parte de los integrantes de la fuerza federal de seguridad pública son militares; las prestaciones sociales y las condiciones de trabajo han empeorado.

Esta es la forma en que se imponen las razones de Estado en México para garantizar la prevalencia del sistema político y las instituciones y ampliar su dominio. Realmente no importan las personas, lo que importa es provocar y satisfacer las peticiones atávicas del vulgo para así imponer un régimen de control ubicuo de corte militar. México avanza hacia la senda del Estado policía en donde la única ley que debe ser obedecida es la voluntad del titular del ejecutivo, quien somete a las instituciones, al pueblo y a sus opositores por medio del ejército. Todo esto es un cruento fraude a la ley y a la sociedad; las repercusiones son perceptibles momento a momento.

El presidente de la República, López Obrador, fue uno de los actores políticos que más criticó las estrategias en materia de seguridad pública implementadas por sus antecesores,<sup>325</sup> sin embargo, es él quien ha retomado estas y las ha llevado a niveles inusitados. “La causa de la violencia en México no es la desigualdad, ni el neoliberalismo, sino la estrategia de “combate frontal” militarizado contra el narcotráfico”.<sup>326</sup> La evidencia recopilada en México durante la última década, demuestra que la militarización de la seguridad pública y otras medidas de “mano dura” no han reducido la violencia, todo lo contrario, la han exacerbado.<sup>327</sup>

La militarización del Estado y la ampliación del catálogo de delitos que merecen la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, son decisiones que se traducirán en graves afectaciones a las libertades y la vida de las comunidades vulnerables; las violaciones a los derechos humanos<sup>328</sup> y el aumento de los homicidios<sup>329</sup> serán las consecuencias inmediatas.

---

<sup>325</sup> “AMLO dijo que era un error militarizar al país”, *Debate*, 15 de mayo de 2020, minutos 0:43 a 2:56, consultado el 21 de septiembre de 2020, en: <https://www.youtube.com/watch?v=FaMLBVAs-YA>

<sup>326</sup> Galindo, Carlos, “El equivocado diagnóstico detrás de la Guardia Nacional”, *Nexos*, 14 de enero de 2019, consultado el 21 de septiembre de 2020, en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1196>

<sup>327</sup> “Al cimentar sus decisiones en un diagnóstico errado, el nuevo gobierno federal no sólo corre el riesgo de no lograr reducir la violencia, sino que la inseguridad incluso puede obstaculizar sus acciones para mitigar la pobreza. Esto, porque la violencia y la impunidad devoran los escasos recursos de las comunidades vulnerables, [...]”. *Idem*.

<sup>328</sup> Un ejemplo de ello es el homicidio de Yessica Silva, acaecido el 8 de septiembre de 2020, el cual fue perpetrado por elementos de la Guardia Nacional en el estado de Chihuahua; el titular de dicha institución policial calificó el hecho como un “desgraciado y lamentable accidente”. El Instituto Chihuahuense de las Mujeres señaló: “Manifestamos nuestro desacuerdo con estas

---

expresiones, pues no puede tratarse de un accidente cuando, en el contexto de un conflicto social, interviene la Guardia Nacional y el resultado es una persona fallecida y otra gravemente lesionada". Tomado de: "No fue un accidente": Ichmujeres rechaza versión de la Guardia Nacional sobre disparo a Yessica Silva", *Animal Político*, 19 de septiembre de 2020, consultado el 21 de septiembre de 2020, en: <https://www.animalpolitico.com/2020/09/ichmujeres-rechaza-version-guardia-nacional/>

<sup>329</sup> "Homicidios en México alcanzarían nuevo récord en 2020 pese al confinamiento, prevé gobierno", *Forbes México*, 2 de septiembre de 2020, consultado el 21 de septiembre de 2020, en: <https://www.forbes.com.mx/noticias-homicidios-mexico-nuevo-record-2020-pese-confinamiento-preve-gobierno/>

## CAPÍTULO IV

### HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN HONORABLE MODELO POLICIAL FEDERAL TÉCNICO-CIENTÍFICO

#### IV.1 Dignificación constitucional de los policías en México; la reforma de las normas discriminatorias

Para poder salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como la preservación del orden público y la paz social en México, el Estado cuenta con el monopolio de la fuerza, el cual es ejercido a través de su brazo fuerte, la policía. Empero, en un Estado Democrático de Derecho la función policial no puede ser designada a cualquier individuo, pues el marco normativo de la materia exige el cumplimiento de diversos requisitos para poder ser investido como operador de la seguridad pública.

Ser un funcionario encargado de hacer cumplir la ley debería ser concebido como un cargo exclusivo y respetado en toda sociedad; es una premisa indispensable el respaldar a los integrantes de las instituciones policiales con un régimen normativo protector de sus derechos fundamentales, pues ellos constituyen un soporte elemental de la sociedad civil.

Sin embargo, en materia de seguridad pública, la realidad en México se asemeja más a una distopía, en la cual imperan niveles preocupantes de violencia, crimen, impunidad, corrupción y condiciones deplorables de trabajo. Una realidad donde el mismo Estado selecciona y condiciona a sus policías para aceptar un empleo altamente riesgoso y mal pagado; una profesión donde el Estado niega constitucionalmente el vínculo laboral que tiene con los agentes del orden a través de un sofisticado régimen especial,<sup>330</sup> con el cual otorga nombramientos administrativos —acto-condición— en vez de contratos laborales, lo que se traduce en la nulificación de diversos derechos fundamentales y el inminente acceso a la senda de la estigmatización social y el trato discriminatorio por parte del empleador.

Las condiciones que permean al sistema de seguridad pública en México son propias de un sistema anómico,<sup>331</sup> en el que se destruye a las instituciones

---

<sup>330</sup> Ver supra, pie de página 134.

<sup>331</sup> En el caso concreto, se hace alusión al concepto de **anomia** desde la perspectiva de **Robert Merton**, quien señaló que la anomia debe ser entendida como: “un producto de la fragmentación de la estructura cultural de la sociedad. Debido a la transformación de la

policiales del país por vía de la corrupción y el desprestigio de sus integrantes. Es la paradoja donde la inseguridad se gesta dentro de las mismas instituciones policiacas, las cuales no cuentan con un régimen laboral digno que garantice su estabilidad.

Dichas afirmaciones encuentran soporte en diversas disposiciones normativas, pero principalmente en la Norma Fundamental.<sup>332</sup>

La Carta Magna actualmente establece que los policías se regirán por sus propias leyes, lo que autoriza desincorporar de su esfera jurídica los derechos fundamentales que sí son reconocidos para el resto de los trabajadores al servicio del Estado.

No obstante, el dispositivo normativo en comento agrega que los policías podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, todo ello sin importar que logren demostrar ante un tribunal que la decisión fue injustificada; la Norma Suprema enfatiza la prohibición de reincorporación al servicio público de aquellos policías que encuadren en los anteriores supuestos.<sup>333</sup>

Esta relación laboral precaria pretende encontrar su justificación al ser catalogada por el legislador permanente como una medida para combatir la corrupción y la inseguridad que permea dentro de las instituciones de seguridad pública del país; sin duda, una medida ineficaz y cuestionable a la luz de la política criminal.

---

sociedad y al paso de una tradicional a otra moderna, se ha producido la desorganización de las normas culturales, con un desfase entre los objetivos establecidos como legítimos y los medios considerados como tales para alcanzarlos". Agrega que: "se puede generar una desorganización cultural donde los individuos se encuentren atrapados en la imposibilidad de alcanzar los fines ideales ante la verificación de la falta de herramientas necesarias para hacerlo. Como consecuencia de ello, y ante el sentimiento de frustración que ello les genera, se fomenta en los individuos la búsqueda de alternativas para tratar de reducir dicho sentimiento, ya sea a través del establecimiento de nuevos fines o de nuevas formas para alcanzar los definidos por la sociedad". Tomado de: López Fernández, María del Pilar, "El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. IV, núm. 8, julio-diciembre, 2009, pp. 130-147. Consultado: el 8 de marzo de dos mil veintiuno, en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211014822005>

<sup>332</sup> Desde 1999, durante el gobierno del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se constitucionalizó, en específico en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, el régimen discriminatorio a que están sometidos todos los policías en México. Ver supra, pie de página 55.

<sup>333</sup> Esta porción normativa encontró sustento en la supuesta "intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia". Cfr. Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (proceso legislativo), Cuaderno de Apoyo, Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, junio, 2008, p.48, consultado el 10 de marzo de 2021, en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

Indefectiblemente, este discurso político adolece de grandes deficiencias, pues únicamente a logrado cristalizar un trato especial y discriminatorio hacia los elementos de seguridad pública federal, violentado flagrantemente derechos fundamentales como la “seguridad jurídica, legalidad y acceso a un servicio de impartición de justicia completo e imparcial;<sup>334</sup> los policías de México son presentados a la sociedad como sujetos sospechosos, y por ende, prevalece en el imaginario colectivo la idea de que estos son peligrosos y corruptos.

Es un desacierto que por una parte el Estado se erija como protector y garante de los derechos de las personas, mientras que por otra se encargue de prejuzgar y desechar a sus policías. Esta circunstancia es incompatible con los principios de un verdadero Estado Democrático de Derecho. El que los policías se tengan que someter a un régimen especial estructurado por sus propias leyes, no significa que deba considerárseles servidores públicos desnudos de derechos humanos. Los policías no surgen de la nada, son miembros extraídos de una sociedad que requiere de sus servicios.

Sin embargo, las ideas, creencias, valores y comportamientos de la sociedad mexicana son las que terminan impactando negativamente en el trabajo de los operadores de la seguridad pública, en virtud de que aceptan los beneficios de un sistema anómico para poder alcanzar sus metas, a costa del desprestigio de los policías, a quienes terminan criminalizando al momento en que estos pretenden hacer su trabajo.

Generalmente, son los gobernados quienes no están dispuestos a respetar las normas; en sus diferentes estamentos se promueve y acepta la corrupción. Crímenes sofisticados o rudimentarios son perpetrados por los integrantes de las diversas clases sociales; los policías en México son reflejo de una sociedad deteriorada éticamente.

Es necesario que la comunidad sea la que respalde a sus policías con buenas prácticas cívicas, que los proteja y reconozca en su ardua labor; los policías no son cosas que puedan ser instrumentalizadas para la consecución de beneficios políticos o económicos; los policías son personas y merecen el genuino respeto a su dignidad.

---

<sup>334</sup> Alvarez León, José Antonio (coord.), *Tópicos de política criminal, La política criminal en el tratamiento a miembros del sistema nacional de seguridad pública*, México, UNAM, 2019, p. 347.



Son estas consideraciones las que sientan las bases para poner en marcha una serie de acciones que signifiquen la reforma de los preceptos legales que discriminan a los policías, principalmente la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la Constitución General de la República.<sup>335</sup>

Es fundamental dignificar a los policías en México a través de una reforma constitucional que les reconozca sus derechos laborales, vivifique el principio de presunción de inocencia<sup>336</sup> que les debe asistir y que los deje de considerar simples prestadores de un servicio administrativo.

La sociedad merece mejores policías, los policías merecen una mejor sociedad. Es un deber del Estado el proteger y respaldar a los agentes federales con un entramado jurídico que les garantice justas prestaciones sociales, salario digno, capacitación y el equipo necesario para desempeño de sus funciones.

El policía del orden federal debe tener la seguridad de estabilidad y permanencia en el empleo y la posibilidad de ofrecer a sus familiares una calidad de vida digna; es menester que sean liberados de las presiones administrativas y las necesidades económicas que los apremian y los hacen sucumbir ante la corrupción.

Los policías tienen que ser respetados tanto por las leyes, el Estado y por la sociedad para poder cumplir a cabalidad con su función; si se logra garantizar estas condiciones mínimas a los operadores de la seguridad pública, difícilmente estos aceptarían una dádiva para dejar de cumplir con sus deberes, además de que la sociedad percibiría a los agentes uniformados como verdaderos aliados. Los policías se convertirían en un arquetipo de buenas prácticas para el resto de la población.

De igual manera, se reducirían las deserciones en las instituciones policiacas, y muchos profesionistas se convencerían de que ser policía no es la

---

<sup>335</sup> El Maestro David Alejandro Parada Sánchez señala al respecto: “Esa prohibición trata a la persona como ser irascible, incapaz de autodeterminarse y decidir vivir con honestidad; se le categoriza como una persona pernicioso que por su simple humanidad es corrupta y por ello se le prohíbe reintegrarse a sus funciones como agente de seguridad pública. Se le trata como si fuera el origen de la corrupción e inseguridad pública, un ente pervertido que pone en peligro a la sociedad y la seguridad pública, por una presunción derivada de haber sido injustificadamente separado del cargo”. Tomado de Alvarez León, José Antonio (coord.), *Tópicos de..., cit.*, p. 353.

<sup>336</sup> La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (conocida como el Pacto de San José) contempla a la “presunción de inocencia” como un derecho humano en su artículo 8.2.

última opción, sino un gran compromiso social y una oportunidad de crecimiento.

Es menester promover la unión entre los habitantes de la República y los agentes del orden a través de un mensaje claro en Ley Fundamental. Estas acciones impulsarían la creación de un nuevo Modelo Policial Federal, el cual quede desincorporado del citado artículo 123 constitucional y, consecuentemente, posibilite la creación de nuevos espacios en los que se pueda debatir la mejora de sus condiciones laborales, y en general, la optimización de sus prestaciones sociales.

Con esta reforma lo que se busca no es colocar más policías en las calles, sino lograr tener a los mejores agentes policiacos federales trabajando para proteger y servir a la comunidad. “El beneficio de contar con cuerpos mejor entrenados y mejor dotados, indudablemente redundaría tanto en la calidad del servicio como en la posibilidad de ejercer un mejor control sobre la actuación de los policías. Ninguna transformación verdadera será posible sin llevar a cabo una lucha frontal contra toda forma de trato abusivo, irrespetuoso o denigrante para el policía”.<sup>337</sup> Por tanto, se afirma que cualquier propuesta tendente a dignificar a los policías, debe estar precedida por la reforma constitucional en comento.

Este nuevo Modelo Policial tiene que ser protegido desde la Ley Suprema. Con ello se podría garantizar la optimización de recursos al dar mejor capacitación a los agentes federales e incrementar la certeza de su permanencia dentro de la institución. El capital humano del aparato policial ganaría prestigio y respaldo social; este es el gran anhelo de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Sin embargo, aseverar lo contrario y perpetuar la actual redacción del dispositivo legal de mérito, seguirá teniendo consecuencias negativas en el tejido social, pues como ya ha quedado evidenciado en el desarrollo de capítulos anteriores, en México históricamente los policías han sido instrumentalizados para la obtención de beneficios económicos y políticos por parte de los poderes fácticos, y es ahí donde estriban las intenciones perversas de dicho trato discriminatorio en los enunciados normativos.

---

<sup>337</sup> Haro-Reyes, Dante Jaime, Reflexión sobre los derechos de los policías en México. Revista Criminalidad, enero-abril, 2013, Vol. 55, pp. 153-164.

Mientras no se materialice la citada reforma constitucional, continuarán cometiéndose indefinidamente los mismos abusos de la última década; ningún modelo policial puede subsistir y desarrollarse en esas condiciones; entonces, la impunidad, la corrupción y el crimen seguirán devastando a la sociedad mexicana. Los poderes fácticos continuarán beneficiándose del desorden e impunidad que prevalece en el país.

Es bien sabido que “las Instituciones Policiales tienen una delicada función dentro del orden jurídico, por lo tanto, su actuar debe ser pulcro tendiente a la excelencia y a proporcionar un gran servicio a la sociedad, incluso al punto de poner en riesgo su propia vida, puesto que eso es lo que la sociedad espera de ellos: velar por la seguridad personal de cada persona como prioridad máxima”.<sup>338</sup> Sin duda, para satisfacer tan altas expectativas sociales, se debe erradicar el régimen especial que pone en desventaja a los agentes federales.

Los anteriores argumentos conllevan a colegir que la restricción constitucional materia de estudio no supera el test de proporcionalidad, pues aunque el legislador pretenda justificar su legitimidad, no es posible aceptar que dicha medida sea idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, y por tanto, la restricción a los derechos fundamentales contenida en dicho precepto legal contraviene a la propia constitución y los tratados internacionales que fueron enunciados en el capítulo segundo de la presente tesis. Es decir, con tal disposición normativa no se puede satisfacer el interés público que hay en el combate al crimen y la corrupción dentro de las instituciones de seguridad pública; es una medida desproporcionada que da un trato diferente a un sector específico de la población de manera injustificada a la luz de la política criminal y los derechos humanos.

#### **IV.2 Constitucionalización de un nuevo Modelo Policial Federal técnico-científico capacitado permanentemente**

Es una opinión generalizada en la sociedad el que los miembros encargados de la seguridad pública reciben una formación improvisada e insuficiente; carecen de una doctrina que los haga conscientes de la importancia de su rol social; además, se les percibe como servidores públicos agresivos e

---

<sup>338</sup> Alvarez León, José Antonio (coord.), *Tópicos de..., cit.*, p. 342.

ignorantes, incapaces de desempeñar oportunamente y eficazmente sus funciones.

Sin duda, la concreción de un modelo policial federal técnico-científico en México, es indispensable para que el vigente sistema penal acusatorio funcione correctamente. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son una pieza fundamental en el sistema de impartición de justicia.

Si se pretende garantizar objetivamente el orden público y la convivencia pacífica de las personas, es básico que el país cuente con un Modelo Policial Federal permanente, el cual esté altamente capacitado y se rijan por altos estándares profesionales y éticos.

México necesita un verdadero Modelo Policial Federal de corte civil fundado en la Constitución General de la República, y perfeccionado en las normas secundarias. Su estabilidad constitucional y su frecuente capacitación serán los componentes base de este portentoso cuerpo policiaco para hacer frente a múltiples delitos que flagelan a la sociedad. Constituye un interés preponderante el contratar y capacitar técnica y científicamente a los mejores agentes para que el Estado pueda cumplir con la encomienda de la seguridad pública.

Por ello, se debe diseñar e implementar un entramado jurídico que garantice la estabilidad laboral de los policías, así como su continua capacitación para que estos puedan responder a las exigencias de los procesos legales con pleno respeto a los derechos humanos. Entonces, se tendrá que dar a los policías una eficiente capacitación continua en áreas del derecho penal —sustantivo y adjetivo—, derecho constitucional y jurisprudencias vigentes relacionadas con sus funciones, aunado a una formación científica con la cual se les dote de equipo útil y las mejores técnicas para combatir los delitos de orden federal.

En esta línea, es vital que se autoricen las partidas presupuestarias que garanticen satisfactoriamente la implementación del nuevo Modelo Policial Federal que opere de forma permanente y evolucione a la par de las necesidades sociales. No se puede esperar obtener buenos resultados en materia de seguridad pública y justicia penal si la capacitación de los agentes policiacos es de bajo nivel. Se debe positivizar en la Carta Magna el referido Modelo Policial Federal en sustitución de la actual Guardia Nacional, así como

hacer obligatorios los parámetros integrales de capacitación para que los funcionarios policiacos federales estén en posibilidad de apreciar el delito cuando este resplandezca y, en consecuencia, puedan actuar conforme a derecho.

En la actualidad hay un déficit en la capacitación y certificación de los elementos policiacos que fungen como garantes de la seguridad pública a nivel federal; los elementos activos de la actual Guardia Nacional, en su mayoría, provienen de instituciones castrenses, en donde se les ha adoctrinado para cumplir con objetivos totalmente distintos a los quehaceres de la función de seguridad pública.<sup>339</sup> Estos nuevos elementos provenientes del ejército y la marina no quieren y no les interesa ser policías, sin embargo, el actual presidente de la República ordenó su incorporación a una institución supuestamente policiaca, la cual por mandato constitucional debiera ser de corte civil, lo que en la *praxis* no sucede. En México seguimos teniendo una mala policía y un buen ejército.

En la medida en que los civiles utilizan y abusan del ejercicio de los trabajos militares en la materia, distorsionan las atribuciones y funciones formales del ejército y aumentan los costos y las dificultades para construir un régimen de control democrático de las fuerzas de seguridad. La policía tiene fundamentalmente una orientación persuasiva y persecutoria, mientras que los militares supuestamente defienden la soberanía del país y la nación de enemigos. Sus doctrinas de entrenamiento y trabajo cotidiano son distintas.<sup>340</sup>

Los actuales Guardias Nacionales no tienen las bases mínimas para desempeñar el trabajo que corresponde a verdaderos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La profesión del policía no se puede aprender de la noche a la mañana, y mucho menos se puede justificar la consecución de la paz y el orden social a costa de la represión y la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La policía mexicana ha reproducido un comportamiento autoritario propio del régimen político en su conjunto, que al evadir la discusión sobre la legitimidad canceló sus posibilidades democráticas. Los cambios políticos recientes aún no muestran transformaciones sustanciales en el comportamiento de las instituciones policiales

---

<sup>339</sup> Este proceso se entiende como la militarización de la seguridad pública, y como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, este modelo operativo no es exclusivo del actual gobierno; sin embargo, hoy día se ha implantado sin disimulo y a la luz de diversas reformas a la Carta Magna para poder garantizar su vigencia y expansión. Dicho proceso es definido en palabras de Cerqueira 1998, citado por Zaverucha, 2008, como: “un proceso de adopción de modelos, conceptos, estrategias y organización y personal militares, que tienen su origen en el sector público-militar y trabajan en la seguridad pública, fungiendo como civiles en la gran mayoría de los casos y ejerciendo funciones de carácter formalmente civil”. *Cfr.* El Cotidiano, núm. 153, enero-febrero, 2009, pp. 63-72, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, consultado el 10 de abril de 2021, en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515309>

<sup>340</sup> *Idem.*

encaminadas hacia su democratización, por el contrario, la militarización de la policía muestra señales en sentido opuesto.<sup>341</sup>

No es posible que un soldado pueda dejar de lado su entrenamiento y su disciplina para convertirse en policía y ejercer trabajos de proximidad social, así como dominar de forma automática las ciencias penales y el derecho constitucional.

Las citadas ramas del derecho son materias que deben ser impartidas a los policías federales de corte civil, para que estos las puedan aplicar en campo y respaldar su trabajo ante los órganos administrativos y judiciales. El nuevo sistema de justicia penal exige una alta preparación a los operadores y sujetos<sup>342</sup> del proceso penal. No se puede improvisar en la delicada función de la seguridad pública, pues, a la postre, las consecuencias se medirán en mayor impunidad, violación a los derechos humanos y elementos sometidos a procesos administrativos y penales por sus deficiencias operativas.

La prevención y la investigación eficaz del crimen se debe soportar con actuaciones legales; la mejor forma de dotar a los policías federales de un bagaje intelectual y empírico compatible con las exigencias del sistema de justicia en México, es a través de una preparación integral en las academias de seguridad pública, desde los cursos básicos de formación con docentes certificados, así como hacer obligatoria la capacitación constante y de calidad de aquellos elementos que ya se encuentren en activo.

En la actualidad, son pocos los policías que tienen el privilegio de ser considerados para poder tomar algún curso adicional que les permita ser mejores en su profesión;<sup>343</sup> la realidad es que la institución policiaca del orden federal se encuentra imposibilitada para proveer a todos sus agentes de una capacitación constante y de calidad, pues la falta de personal, recursos, instalaciones y las extenuantes jornadas laborales no lo permiten, y, en

---

<sup>341</sup> Kai Ambos, *et al*, La policía en los estados de derecho latinoamericanos, Ernesto López Portillo Vargas, La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso México, Max-Planck Gesellschaft, Colombia, 2003, p. 387.

<sup>342</sup> El Código Nacional de Procedimientos Penales reconoce en su artículo 105, fracción VI, la calidad de sujeto dentro del procedimiento a los policías.

<sup>343</sup> “En todos los grupos con instructores hubo consenso en que la capacitación continua es indispensable para los mandos. Sin embargo, refirieron que, por lo general, ningún elemento regresa a la Academia para este tipo de capacitación y mucho menos los mandos que están a cargo de la operatividad. [...] En general, se considera que no existe un seguimiento de las necesidades de formación de los elementos después de la formación inicial”. *Cfr.* Causa en común, “Grupos de enfoque de profesionalización” 2018, consultado el 13 de abril de 2021, en: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Reporte-grupos-de-enfoque-profesionalizacio%CC%81n.pdf>

consecuencia, muchos han tenido que tolerar la frustración de sus aspiraciones profesionales.

El policía es una pieza imprescindible dentro de un engranaje sumamente complejo, diseñado para la prevención y persecución del delito por el Estado. Su capacitación y adiestramiento son torales para la consecución de los objetivos que estos persiguen. Los elementos que integraran el Modelo Policial Federal que se propone, deben dominar las técnicas de investigación de los delitos, además de poseer pleno conocimiento del entramado jurídico que rige su actuar. Estos funcionarios federales deberán ser formados con el objetivo de que puedan introyectar y, posteriormente, llevar a la práctica un régimen ético y disciplinado, tanto en su vida pública como privada.

La sociedad necesita mejores policías que actúen profesional y éticamente, respetuosos de los derechos fundamentales y especialistas en las ciencias penales.

Es inconcuso que estos funcionarios deben ser extraídos de la sociedad civil y capacitados por verdaderos expertos en temas de seguridad pública. Los modelos híbridos de policía —soldados y civiles— no han funcionado en México. Para avanzar en la conformación de este nuevo modelo policiaco técnico-científico, es menester invitar y seleccionar a aquellos profesionistas quienes tengan conocimientos probados en las ciencias afines al sistema procesal acusatorio que rige en México actualmente; todos aquellos profesionistas que superen los filtros de selección y cumplan con los requisitos de competencia, deberán ser remunerarlos de forma satisfactoria, lo cual traería aparejado beneficios como el garantizar la permanencia de los elementos dentro de la corporación, inhibir la corrupción, dignificar a la institución policiaca ante la sociedad y evitar el derroche de recursos, los cuales son muy limitados en el Estado mexicano.

Por tanto, es dable concluir que en México no solo necesitamos más policías para prevenir y combatir los delitos del orden federal, sino que es indispensable generar un perfil policial democrático, en el que se fomente el pensamiento crítico entre sus integrantes y se les brinde capacitación óptima en materias específicas como la ética aplicada a la función policial, técnicas de investigación, uso legítimo de la fuerza, uso de armas fuego, conducción de vehículos de emergencia, derecho penal, criminalística, derecho constitucional

y la interpretación de los criterios jurisprudenciales que han emitido los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Esta es una estrategia de largo plazo, encaminada a garantizar la calidad profesional de los recursos humanos. Solo de esta forma el Modelo Policial Federal podría estar a la altura de las expectativas sociales y las exigencias del sistema penal de corte acusatorio mexicano.

### **IV.3 Sindicalización del personal policial federal como mecanismo de reforzamiento de la conciencia profesional**

Como ya ha sido analizado en capítulos anteriores, la relación que existe entre el Estado y los policías en México es de carácter administrativo; esto posiciona al empleador como un patrón *suigéneris*. De esta forma se justifica la negación de diversos derechos fundamentales en materia laboral a los agentes de seguridad pública federal, verbigracia la sindicalización.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>344</sup> señala que la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva son verdaderos derechos humanos en materia laboral, que forman parte integral de un verdadero Estado democrático de derecho.<sup>345</sup> El derecho humano a la sindicalización comprende la libertad que tienen los trabajadores de constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, sin mayor limitación que el respeto por la ley y sus estatutos.<sup>346</sup>

En México, el derecho a la sindicalización se encuentra positivizado en el artículo 123 de la Constitución General de la República, para diferentes

---

<sup>344</sup> Desde su creación hace casi 100 años, en 1919, la OIT ha desarrollado y mantenido un sistema de normas internacionales del trabajo que ha implicado la adopción de 189 convenios en total.

<sup>345</sup> La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998, consagró como convenios fundamentales y por tanto como derechos humanos, entre otros, los siguientes: la libertad de asociación y la libertad sindical (Convenio núm. 87) y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (Convenio núm. 98). Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *México completa la ratificación de los 8 convenios fundamentales de la OIT*, 21 de septiembre de 2018, consultado el 1 de abril de 2021, en: [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_645429/lang--es/index.htm#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20%E2%80%93%20La%20OIT,Sindicaci%C3%B3n%20y%20de%20Negociaci%C3%B3n%20Colectiva](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_645429/lang--es/index.htm#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20%E2%80%93%20La%20OIT,Sindicaci%C3%B3n%20y%20de%20Negociaci%C3%B3n%20Colectiva)

<sup>346</sup> El derecho humano a la sindicalización se encuentra garantizado, entre otros instrumentos, en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales ya han sido ratificados por México. Cfr. Senado ratifica por unanimidad Convenio 98 de OIT. Consultado el 1 de abril de 2021, en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/41780-senado-ratifica-por-unanimidad-convenio-98-de-la-oit.html>



grupos de trabajadores; sin embargo, a los policías se les ha despojado, a través de una restricción constitucional, de ese derecho humano. Las condiciones de trabajo bajo las cuales tienen que desempeñar sus funciones los policías federales en México, no son tan diferentes a aquellas que prevalecían en diferentes rubros a principios del siglo XX, mismas que fueron el detonante de diversos movimientos sociales como las huelgas de Cananea y Río Blanco, referentes históricos de la nación en materia de derechos laborales.<sup>347</sup>

Sin embargo, las limitaciones a los derechos laborales de que son objeto los agentes federales, no son un hecho aislado o una casualidad; esta limitación responde a la consolidación de una estructura verticalizada que monopoliza el poder y lo ejerce sobre el resto de los integrantes para tener un control absoluto —de forma arbitraria— sobre los sectores más desfavorecidos, a quienes cosifica y utiliza para la consecución de beneficios políticos y económicos.<sup>348</sup> Estos sectores postergados se encuentran en una constante lucha contra las cúpulas del poder; empero, la realidad es que no han logrado mejorar sus condiciones laborales y económicas, sino por el contrario, como miembros de una agencia ejecutora, se han visto estigmatizados por el resto de los estamentos sociales y limitados en el disfrute de sus derechos humanos. Los policías federales en México son bifuncionales; por una parte, son los chivos expiatorios que purgan penas por los delitos promovidos por entes hegemónicos; por otra, fungen como el brazo opresor del estado.

De esta manera, el sistema genera las condiciones legales y fácticas para poder decidir los destinos y controlar las vidas de los policías federales, sobre los que gravita una presunción de peligrosidad; se exhibe ante la sociedad a aquellos elementos que caen en la trampa de lo que Zaffaroni denomina como un “Modelo Policial Suicida”,<sup>349</sup> en el que por un lado los elementos optan por incurrir en actos de corrupción para poder satisfacer sus

---

<sup>347</sup> “En México también se han dado fuertes luchas a favor de los derechos de los trabajadores, entre ellas están las huelgas de Cananea y Río Blanco, sucesos de gran importancia ocurridos durante la primera década del siglo XX, que por tratarse de un desafío al gobierno porfirista son considerados como antecedentes de la Revolución Mexicana que estalló en 1910”. Cfr. El Herald de León, *Cananea y Río Blanco*, consultado el 1 de abril de 2021, en: <https://www.heraldoleon.mx/cananea-rio-blanco/>

<sup>348</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, “La Cuestión Penal Cap: 01 – El poder punitivo y la verticalización”, minuto: 22:40 al 23:10, consultado el 8 de abril de 2021, en: <https://www.youtube.com/watch?v=aoALfyssZoQ>

<sup>349</sup> *Ibidem*, minuto: 17:15.

necesidades económicas y las de sus familias, y por otro, están expuestos a altísimos riesgos; momento a momento está en juego su vida<sup>350</sup> o su libertad. De esta forma “se hace estadística para justificar el control y el abuso de este sector”;<sup>351</sup> Los castigos han sido hegemonizados por retóricos elitistas, quienes son indolentes ante las condiciones de precariedad en que opera el Modelo Policial Federal en México.

Empero, es el sistema el que necesita y reproduce este tipo de policía,<sup>352</sup> pues con ello desvía los recursos que deberían entregarse a los agentes del orden; se exigen cuotas provenientes de actos de corrupción; se reciclan a aquellos elementos que dejan de ser útiles para los intereses del sistema, sin que los elementos policiacos puedan tener derecho a una efectiva defensa ante los tribunales previamente establecidos.

El deterioro del Modelo Policial Federal en México, apunta a las causas estructurales; por ello es que se considera fundamental corregir el rumbo del referido modelo. No se trata de desaparecerlo, si no de corregirlo sobre la marcha; “es una nave que debe irse reparando mientras continúa navegando”.<sup>353</sup> Nuestra sociedad no puede funcionar sin la policía de corte civil.

En esa línea, se debe optar por sustituir las fuentes de ingresos ilegales por fuentes de ingresos legales. Par poder reforzar la conciencia profesional de los elementos policiacos del orden federal, es imperioso brindarles acceso al derecho fundamental de la sindicalización, para que estos puedan tener un canal en el cual se les permita debatir y luchar por la mejora de sus condiciones laborales y garantizar así una mejor distribución de los recursos que les son asignados. Para ello se les debe reconocer tanto en la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanen, este derecho humano, el cual les permitirá consolidar un auténtico organismo que los aglutine y

---

<sup>350</sup> “Mientras que la tasa de asesinatos por 100 mil habitantes en México es de 27.9, la tasa de policías asesinados por cada 100 mil policías es de 151.7; es decir, 5 veces más alta que la población general”. Olivares Flores, Moisés, “Ser policía en México: asesinatos y abuso laboral”, *Animal Político*, 24 de marzo de 2021, consultado el 12 de abril de 2021, en: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/ser-policia-en-mexico-asesinatos-y-abuso-laboral/>

<sup>351</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, “La Cuestión...” *cit.*, minuto: 16:30.

<sup>352</sup> *Ibidem*, minuto: 18:30.

<sup>353</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, “La cuestión penal Temporada 1 Cap. 8 La Criminología cautelar preventiva de masacres”, minuto: 16:01 al 16:10, consultado el 8 de abril de 2021, en: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_945WTHdP-I&t=6s](https://www.youtube.com/watch?v=_945WTHdP-I&t=6s)

proteja de las influencias externas que hoy día los controla y obliga, directa o indirectamente, a incurrir en prácticas que se encuentran al margen de la ley.

En la función policial esta olvidada la conciencia profesional y la inserción en la sociedad. Es momento de acercar a los policías con el pueblo a través de la refundación de un modelo en el que no se tema a las represalias y se cuente con la tan añorada estabilidad laboral. Cuando esto suceda la sociedad será quien disponga de la función de seguridad pública para su beneficio, arrebatándosela a las cupulas del poder, quienes defraudan a los gobernados con falsos modelos policiacos que nacen cíclicamente a la vida jurídica con muchos vicios ocultos.

Por el contrario, de seguir operando las reglas vigentes que naturalizan el perenne conflicto entre gobernados y policías, esto solo abonará a la reproducción de mayor corrupción y diferencias sociales, lo que perpetuará la conservación de una realidad social desigual. De tal magnitud es la importancia de blindar y proteger el modelo Policial Federal en México; la sociedad necesita tener como aliados a los policías para conquistar el orden y la seguridad pública, y así influir positivamente en la desactivación de la hiper-penalización de las conductas sociales y el control absoluto en el que la sociedad mexicana se encuentra inmersa.

#### **IV.4 Modelo policial federal técnico-científico que trabaje coordinadamente con el Ministerio Público Federal**

La deficiencia en la calidad y valor de las investigaciones policiales ha quedado evidenciada con la implantación del proceso penal acusatorio en México. En las audiencias de control de la detención de los indiciados, así como las audiencias de juicio oral, los policías son interrogados y contrainterrogados frente a diversos jueces respecto de los alcances de sus investigaciones y los métodos y técnicas empleados para sustentar su informes y puestas a disposición. Es en estas audiencias que se exhibe ante la sociedad la falta de preparación y profesionalismo de los agentes policiacos, lo que a la postre se traduce en impunidad y la absolución de los acusados por la insuficiencia o deficiencia probatoria.

Sin embargo, estas carencias institucionales no son exclusivas de los cuerpos policíacos; los agentes del Ministerio Público de la Federación durante la última década no han tenido la disposición y compromiso de trabajar coordinadamente con los policías que no pertenecen a la Fiscalía General de la República —anteriormente Procuraduría General de la República— y que también ejercen funciones de prevención e investigación de los delitos federales —anteriormente Policía Federal; hoy Guardia Nacional—.

En la práctica, existe una recíproca desconfianza entre las instituciones que constitucionalmente están facultadas para la investigación de los delitos. Por una parte, los policías quieren dirigir las investigaciones criminales y no recibir órdenes del representante social, y por otra, el Ministerio Público insiste en no reconocer la facultad que tienen las policías para poder investigar los delitos; la lucha de egos y la falta de sinergia es patente entre estas dos instituciones. Con la reforma constitucional del 2008 en materias de seguridad pública y justicia penal, el Ministerio Público no solo perdió su facultad de “fe pública”, sino que también tuvo que ceder parte de su poder a las instituciones policiales para que estas también pudieran ejercer actos de investigación, y así lograr los objetivos del proceso penal acusatorio.

El desprestigio institucional y la falta de coordinación entre las instituciones mencionadas, han tenido como consecuencia que muchos crímenes queden impunes y que la sociedad considere que tanto ministerios públicos como agentes policíacos federales son incompetentes y corruptos, además de que ejercen sus funciones de forma arbitraria. “[...] los estudios de opinión ratifican altos niveles de desconfianza por parte de la sociedad. Parece ser que este fenómeno forma parte de un largo continuo histórico donde, desde sus orígenes, la policía mexicana fue diseñada como instrumento inspirado en el modelo militar y empleada como herramienta de control político, no de protección al ciudadano”.<sup>354</sup> La reputación de los Ministerios Públicos corre la misma suerte. Las instituciones de mérito no pueden ser vistas como instrumentos para hacer valer el poder de forma irracional; es ahí donde estriba la inminente necesidad de dignificar a dichas corporaciones y fomentar la coordinación de sus funciones para optimizar los recursos y los resultados.

---

<sup>354</sup> Kai Ambos, *Op. Cit.*, p. 387.

Como ya ha quedado evidenciado en los títulos anteriores de esta tesis, muchas veces los poderes fácticos, entre los que se encuentra el Estado, tienen interés en que verdaderamente no exista una coordinación eficaz entre los órganos persecutores del delito, para poder así obtener beneficios económicos y políticos y poder salir bien librados de las investigaciones que se incoan en contra de los integrantes de la red de macrocriminalidad. Las resistencias políticas y económicas se decantan, subrepticamente, por la falta de unión entre estas dos instituciones públicas —policías y fiscales—; diversos actores se empeñan en estropear a estas agencias persecutoras del delito para poder deambular en la impunidad y aplicarlas enérgicamente contra los enemigos del régimen. Bajo esa tesitura, se puede hablar de un montaje en la función de la seguridad pública en México.

Al respecto, Ernesto López Portillo Vargas señala:

[...] la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político [asignó] un soporte esencial de lealtad política a la policía. Esa lealtad se garantiza a través de la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quien representa a la policía y quien representa al poder. La complicidad, frente a un amplio margen de impunidad, es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes. Asimismo, para la policía esa impunidad asegura un grado relativo de autonomía mediante el cual establece de manera informal arreglos internos que permiten distribuir privilegios de diversa índole [...]. Lealtad, complicidad, impunidad y autonomía, son [...] los ejes de un complejo mecanismo que ha constituido la base histórica del comportamiento de las instituciones policiales en México.<sup>355</sup>

La deficiencia en la perfilación de objetivos claros por parte de los fiscales y los policías, reporta pésimos resultados en las tareas de prevención de las conductas delictivas y la captura de los delincuentes. Las quejas sobre su ineficacia son, más que comunes, unánimes, lo que devela una exigua organización entre estos servidores públicos. Desde que en 1995 se publicó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se pretendió generar esta sinergia entre policías y Ministerios Públicos, entre otros; sin embargo, a 26 años de la creación de este sistema, los resultados no son los esperados; la confianza en estas instituciones es mínima, por lo que la sociedad ve como última esperanza que el ejército y la marina vengan a realizar el trabajo que los civiles no han podido hacer.

Es innegable que las garantías del Estado de Derecho en el proceso penal acusatorio sólo se pueden satisfacer cuando las investigaciones

---

<sup>355</sup> *Ibidem*, p. 391.

policiales, coordinadas por el representante de la sociedad, se realizan dentro de un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos. La policía y el Ministerio Público son instituciones absolutamente necesarias para investigar técnica y científicamente los crímenes; son la base de los procesos penales en los que se debe privilegiar el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se reparen los daños causados por el delito.<sup>356</sup>

Es por ello que se hace indispensable el contar con instituciones eficaces y profesionales, decididas a trabajar coordinadamente para combatir las conductas criminales; instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública que trabajen de forma organizada a través de canales de comunicación transversales, en los que se privilegie la coordinación y la conquista de objetivos en materia de seguridad para beneficio social, más allá de demostrar “quien es el jefe en la investigación”. Es fundamental fortalecer la idea de instalar un Modelo Policial Federal que lleve a la práctica el proceso colaborativo con el Ministerio Público de la Federación.

Durante la última década, las instituciones de referencia se encuentran obsoletas y enervadas por las malas prácticas del pasado; la necesidad urgente de instalar, capacitar y coordinar a dichas instituciones se hace patente ante las cuestionables decisiones tomadas por el Estado mexicano en materia de política criminal; haber desaparecido a la Policía Federal y dotar de autonomía al Ministerio Público Federal, no parecen ser las decisiones definitivas que permitan solucionar los problemas que tiene el país en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

México requiere un modelo policial federal constitucional inspirado en patrones propios de democracias avanzadas, que coadyuve a desplegar y trabajar programas de seguridad y procuración de justicia colaborativos, con la idea de hacer que se comuniquen eficientemente el sistema de seguridad y el sistema de justicia penal; se debe impulsar un modelo policial federal definitivo que pueda servir de contra peso a las ambiciones de los poderes fácticos.

De esa magnitud es el reto. El modelo policial que se propone deberá ser emulado por las diversas entidades federativas para así garantizar la coordinación entre las diversas instituciones que ejercen funciones de

---

<sup>356</sup> Desde el año 2008, el artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que estos son los objetivos del proceso penal acusatorio.

seguridad pública, bajo las mismas directrices y un mismo lenguaje técnico-científico. Pues, la discrecionalidad en su conformación y la multiplicidad de modelos policiales vigentes en el país, encubren complicidad, corrupción y crimen.

Es de concluirse que los órganos encargados de la función de seguridad pública deben trabajar con precisión y en armonía, para poder dar resultados eficaces dentro de una sociedad que históricamente los denuesta. La fragmentación de las relaciones profesionales entre los policías y los fiscales es promovida y aprovechada ilícitamente por diversos actores, así como desde el propio núcleo donde se gestan las políticas públicas que rigen a la nación; es menester revolucionar los canales de comunicación que hay entre estas dos instituciones, potencializar su capacitación, dignificarlas y hacer entender a la comunidad que estos funcionarios son útiles y necesarios en toda sociedad democrática, por ello deben ser respetados y protegidos. Si realmente se quiere prevenir e investigar los crímenes de manera eficiente, es vital derrocar las barreras que hay entre estos entes y promover la unidad sin importar el nombre de la institución a la que pertenezcan.

#### **IV. 5 Mejora de las condiciones laborales de los policías que integran el nuevo modelo policial federal**

La policía del orden federal en México es objeto de graves abusos por parte del sistema que la controla y la sociedad a la que sirve. Por una parte, el Estado mexicano no garantiza a través de un marco jurídico idóneo las condiciones laborales humanamente aceptables, dignas de toda sociedad democrática. Por otro lado, la sociedad no respalda a sus policías; aquellos servidores públicos que sirven y protegen honorablemente a la comunidad, se encuentran desnudos de derechos.

Es inadmisibles el querer justificar, de forma permanente e irracional, el atropello a los derechos laborales de los agentes del orden por la bien conocida frase “necesidades del servicio”, y menos en una sociedad como la mexicana que pasa desde ya hace bastantes años por una crisis de inseguridad, en

donde los aparatos policiales se encuentran en una posición de desventaja y abandono institucional.<sup>357</sup>

Ninguna persona, llámese legislador experto o ciudadano lego, puede justificar y promover con argumentos lógicos y aceptables el que los policías tengan que trabajar 25 días seguidos por 5 de descanso al mes; con horario de entrada claramente definido, pero no así el de salida; con equipo de trabajo obsoleto o inexistente. Empero, este es el caso de un gran número de policías del orden federal.<sup>358</sup>

En esa línea, “de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el país donde más horas se trabaja por año, en promedio 2,255 horas; es decir, unas 43 a la semana. Sin embargo, en el caso de los policías, la situación es mucho peor, pues la mayoría trabaja por lo menos 70 horas semanales”.<sup>359</sup> En ese contexto, si se calcula que a un policía operativo del orden federal se le exige trabajar 25 días al mes de forma consecutiva, con una jornada mínimo de 12 horas diarias — bajo un esquema en el que no haya incidentes o eventos relevantes—, el resultado arroja un total de 300 horas trabajadas al mes, a las que se les podrían sumar aquellas que correspondan a los días de guardia o las exigidas por las necesidades del servicio; entonces, la cifra de referencia se incrementaría de forma exponencial.

Al respecto, cabe traer a colación algunos datos que reflejan el trato asimétrico que se da a los policías federales en México en comparación con otras latitudes:

- En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que las jornadas laborales de los policías no deberían ser superiores a las ocho horas.
- El rango internacional de las jornadas laborales para policías oscila entre ocho y 12 horas diarias. En ningún país se encontró establecida formalmente una jornada de 24 horas, aunque en Nicaragua y México se identificaron casos con este tipo de jornadas.
- En la mayoría de los países estudiados, los policías trabajan 8 horas por ley.

[...]

#### **América Latina**

---

<sup>357</sup> Déziga Velázquez, Pilar, *Trabajamos mucho, los policías más*, Animal Político, 10 de abril de 2019, consultado el 1 de mayo de 2021, en: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/trabajamos-mucho-los-policias-mas/>

<sup>358</sup> El autor de la presente tesis prestó sus servicios para la extinta Policía Federal, en la División de Seguridad Regional. Las jornadas de trabajo y los horarios que han sido mencionados eran parte del régimen laboral al que estaba sometido.

<sup>359</sup> Déziga Velázquez, Pilar, *op. cit.* Consultado el 1 de mayo de 2021.



- El esquema mayoritariamente adoptado es de ocho horas. El 30% de los países del continente, mantienen jornadas laborales de 12 horas y únicamente en Nicaragua y en México se permite que existan jornadas de 24 horas.
- En Uruguay se generó un catálogo de acciones que únicamente podrán considerarse como necesidades del servicio. Dicha práctica ayuda a disminuir la discrecionalidad con que se hace uso de ese término en otros países, como México. De acuerdo con la Encuesta de Causa en Común “¿Qué piensa la policía?”, el 72% de los entrevistados respondieron que su jornada laboral se extiende por esa razón.

#### **Norteamérica**

[...]

- Estados Unidos se concluye que la jornada ideal no es la de ocho horas, sino la de 10 horas, puesto que se evita la acumulación de horas extras.

#### **Europa**

- El común denominador de las jornadas es de ocho horas. Sin embargo, en los países ex soviéticos que no son parte de la Unión Europea, adoptan esquemas de 12 horas.

[...] <sup>360</sup>

Así, bajo la penumbra del abuso sistemático, no es factible contar con policías que se encuentren en óptimas condiciones para desempeñar sus labores los 365 días del año. Los elementos policiacos federales soportan condiciones inhumanas en sus jornadas laborales, así como la falta de equipo para desempeñar su profesión, por tales motivos es que el rendimiento que se espera de estos no puede cumplir las expectativas sociales. ¿Acaso los policías no tienen derecho a convivir con sus familias, a disfrutar de tiempo de recreación o ingresar a alguna institución académica para potencializar sus conocimientos y habilidades? ¿Por qué los policías tienen que disponer de sus bajos sueldos para poder comprar uniformes, botas, cartuchos, etc.?

Pese a todo lo anterior, los policías del orden federal hacen grandes sacrificios para procurar cumplir con su deber; es consabido que nadie está obligado a lo imposible, excepto ellos —en opinión de muchos jueces, legisladores y ciudadanos—. La sociedad los increpa y juzga; sin embargo, desconocen el contexto general de la problemática que prevalece dentro de la agencia policiaca. ¿Con qué ánimo puede desempeñar su función un policía del orden federal que es abusado por el sistema y despreciado por la sociedad a la que sirve?

Tales problemáticas y la carencia de un marco regulatorio “favorecen situaciones de discrecionalidad y arbitrariedad en el manejo de los horarios de trabajo de los policías, lo que da cabida a los arcaicos razonamientos del “mal

---

<sup>360</sup> Cfr. Causa en Común, consultado en 1 de mayo de 2021, en: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/04/JORNADAS-LABORALES--documento-largo-1.pdf>

necesario” pues, como afirman algunos secretarios de seguridad y directores de policía, la falta de personal y la incidencia delictiva del país, hacen imposible establecer jornadas menores”.<sup>361</sup> Empero, dichos intentos de justificación no son argumentos válidos, pues como ha quedado evidenciado en capítulos anteriores, es el Estado quine fomenta la corrupción y la pauperización de los cuerpos policiacos para obtener beneficios económicos y políticos.

Es por ello que se deben implementar acciones para que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública sea reformada, y así lograr establecer, a nivel nacional, jornadas laborales que sean acordes con las capacidades humanas —8 horas diarias y excepcionalmente 12—; además, se debe incrementar el número del personal policiaco, con elementos civiles y no militares, para poder completar los turnos de servicio. Asimismo, se debe remunerar a los agentes federales por las horas extras laboradas —fijando máximos semanales o mensuales—, lo cual ayudaría a mejorar la eficiencia en las dinámicas laborales y evitar jornadas largas con baja productividad.

Los policías no pueden trabajar 25 días seguidos en horarios inciertos. Merecen tener descanso semanal como cualquier otro trabajador, pues ellos son civiles ejerciendo la función de seguridad pública, y no un grupo de soldados en guerra. El concepto de necesidades del servicio no puede ser utilizado de forma arbitraria por los mandos; es fundamental que en la ley de mérito se establezcan los casos hipotéticos en los que se puede exigir al elemento policiaco el desempeño extraordinario de sus servicios.

De igual manera, la citada ley debe regular la entrega periódica de uniformes, equipo táctico y demás complementos, ya sea en especie o en efectivo, para que los agentes federales puedan tener las herramientas mínimas para desempeñar sus funciones. “Sin condiciones mínimas de desarrollo institucional para sus policías, el país nunca podrá revertir la situación de creciente inseguridad en que se encuentra”.<sup>362</sup> El Estado y la sociedad deben cuidar a sus policías.

Para que el Modelo Policial Federal sea funcional es necesario que cuente con recursos económicos y humanos suficientes, además de la positivización de los diversos derechos laborales a que se ha hecho alusión en líneas anteriores, lo cual es fundamental para garantizar la estabilidad laboral y

---

<sup>361</sup> *Idem.*

<sup>362</sup> *Idem.*

el buen funcionamiento de la corporación en beneficio de los mexicanos. Es patente lo que el modelo policial federal necesita para su correcta implementación y permanencia; lo que falta es voluntad política y consenso social para exigir el cumplimiento de estas propuestas.

#### **IV. 6 Comisión Especial Ciudadana de Rendición de Cuentas dentro del Modelo Policial Federal**

Pese a que la confianza ciudadana en las instituciones policiales está fracturada, los datos oficiales arrojan que en 2019 la extinta Policía Federal fue identificada como una institución menos corrupta que los policías de tránsito, los jueces y la policía preventiva, así como reconocida por su buen desempeño.<sup>363</sup> En realidad, mediante serios esfuerzos políticos y sociales, los números estadísticos pudieran ser optimizados para colocar a un nuevo modelo policial federal en la cúspide de la confianza social.

Sin embargo, en la integración, implementación y permanencia de los modelos policiales del orden federal en México, hay un continuo histórico de deficientes mecanismos de control de actuación y rendición de cuentas. El poder informal que han detentado algunos policías del orden federal y otros actores políticos, son resultado de la utilidad simbólica que se le ha dado a los referidos mecanismos de vigilancia interna, con lo cual se simula controlar la actuación de la corporación policiaca, empero, la realidad es que dichos mecanismos supervisores solamente operan como una cortina de humo para encubrir actos ilícitos.

Estas relaciones de poder informal —caracterizadas por la corrupción de índole económica y política— son permanentes, y la transición de un gobierno a otro parece no afectar su vigencia, pues, como ha quedado evidenciado en capítulos anteriores, dentro de las estructuras de los gobiernos y de la institución policial federal existen cómplices encubiertos que reportan beneficios ilegales a los poderes fácticos. “Los abusos policiales tienen en su origen una estructura jerárquica poco democrática, vertical y abusiva de su

---

<sup>363</sup> La extinta Policía Federal ocupa el 3er lugar respecto del factor confianza en la ENVIPE 2019, por debajo de la Marina y el Ejército mexicano. *Cfr.* INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, VI. Desempeño institucional, consultado el 03 de abril de 2021, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/#Tabulados>

propio poder y operan muchas veces, más al servicio de intereses políticos”.<sup>364</sup> Policías y actores políticos se toleran mutuamente y subsisten como partes integrantes de un mismo sistema, aunque en el discurso se afirme lo contrario.

Esta relación de complicidad se gesta desde que el operador político decide a quien contratar como jefe policiaco; naturalmente se elige a alguien que, aunque no sea experto en la materia, demuestre su lealtad a la estructura política y esté dispuesto a acatar las órdenes que se le den para la consecución de fines que se apartan en la mayoría de las ocasiones del beneficio social. Esto trae como consecuencia que sean nombrados mandos policiales que no tienen la experiencia, el conocimiento ni la sensibilidad para atender los temas de seguridad y policía.

El abuso policial es un fenómeno complejo que obedece a factores de diferentes niveles. Comprende formas tradicionales de efectuar el trabajo policial ajenas a principios democráticos, en las que el control sobre la población, en particular sobre ciertos grupos, es visto como una capacidad ‘natural’ de su trabajo; incluye prácticas de extorsión a la ciudadanía ampliamente institucionalizadas, y depende de factores culturales de la organización policial, no ajenos al resto de la sociedad, en los que se establecen pautas morales sobre quién merece ser castigado.<sup>365</sup>

Para poder evidenciar y suprimir estas prácticas antidemocráticas dentro del modelo policial federal, es necesario establecer un sólido sistema de control actuaciones y rendición de cuentas, por medio del cual se mantenga informada a la sociedad respecto de las actividades que realizan los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a nivel federal, todo ello soportado con datos reales y precisos, para que sea la sociedad quien juzgue momento a momento el desempeño de los elementos policiacos.

Por tanto, para poder materializar dichas aspiraciones sociales, deben ejecutarse diversas acciones para crear una Comisión Especial Ciudadana, de carácter permanente, integrada por reconocidos especialistas en la materia, académicos y un grupo de ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución en materia de seguridad pública, impartición de justicia, investigación criminal y derechos humanos, quienes supervisaran el desempeño del modelo policial federal.

La comisión de referencia podrá atender y dar seguimiento a las quejas y solicitudes que planteen los agentes policiacos integrantes de la corporación

---

<sup>364</sup> Arango Orozco, Juan Pablo, *Corrupción y abuso policial, algunos apuntes*, Causa en común, 6 de noviembre de 2017, consultado el 3 de abril de 2021, en: <http://causaencomun.org.mx/beta/corrupcion-y-abuso-policial-algunos-apuntes/>

<sup>365</sup> Alvarado Mendoza, Arturo y Silva, Forné Carlos, “Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología* No. 3 Vol. 2011, México, 2011.

y cualquier miembro de la sociedad; asimismo, comunicará al órgano interno de control cuando advierta una probable responsabilidad administrativa, y dará el visto bueno a los resultados obtenidos de las investigaciones realizadas con base en los principios de legalidad y exhaustividad.

Aunado a lo anterior, dicho órgano colegiado tendrá reconocida la facultad de formular propuestas en materia de política criminal para la atención del fenómeno delictivo y podrá solicitar su implementación al titular de la corporación policial, siempre y cuando no haya una afectación al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. De igual manera, realizará monitoreos sobre el tratamiento que los medios de comunicación y las redes sociales den a los temas de seguridad pública federal, y los dará a conocer a la opinión pública para garantizar su fiabilidad.

La personalidad jurídica de esta Comisión Especial Ciudadana estará reconocida tanto en la ley como en el reglamento que regulen al modelo policial federal. Por tanto, ambos entes conformarán una simbiosis en la que coexisten y son dependientes uno del otro para garantizar el cabal cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos consagrados en el artículo 21 de la Ley Fundamental.

Esta comisión generará un informe anual de actividades, el cual será de dominio público; su implementación dentro del modelo policial federal ayudará a erradicar la corrupción dentro y fuera de la institución policiaca, y de ser el caso, denunciará ante la Fiscalía General de la República los hechos con apariencia de delito en los que se encuentre involucrado algún elemento de la corporación, “sin excepciones”.

Así, se pretende coadyuvar a recobrar la confianza en la institución de mérito a través de un eficiente mecanismo de control de actuaciones y rendición de cuentas público, honesto y fidedigno, que permita a los ciudadanos evaluar con datos reales el desempeño de los agentes federales. Los policías estarán bajo el escrutinio y supervisión de la referida comisión, y a su vez, se abrirá un canal de comunicación para que los elementos puedan exponer sus inconformidades o propuestas sin temor a represalias.

De igual manera, esta Comisión podrá generar recomendaciones directamente al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, respecto de

aquellos temas que necesiten ser atendidos de forma urgente. Incluso, podrá solicitar acceso a los archivos y bases de datos del modelo policial federal de forma ilimitada, en los casos que así se requiera, con lo cual se evitará que se oculten información que pueda ser fundamental para el cumplimiento de sus funciones.

Los integrantes de la multicitada comisión serán renovados periódicamente para dar oportunidad de implementar nuevas y mejores estrategias para potencializar el modelo policial federal. De esta manera se busca la mejora continua de esta comisión ciudadana.

Por las razones aducidas, se considera que instalar este ente de control, a guisa de panóptico en el núcleo del modelo policial federal, ayudará significativamente a reducir los actos de abuso y corrupción dentro y fuera de la institución, y auxiliará a perfilar los objetivos en materia de seguridad pública federal, con base en diagnósticos de factibilidad.

Igualmente, estas acciones están encaminadas a brindar a la ciudadanía mayor confianza en la agencia del orden federal —evitando la manipulación de los datos y las estadísticas—, además de transparentar el actuar de los policías federales. Y algo muy importante es que este órgano colegiado hará las veces de un asesor especializado en seguridad pública federal, y podrá ser consultado libremente por el personal en general.

En suma, la teleología de esta comisión de corte civil y profesional, es coartar las vías que han permitido históricamente el uso ilegal y el abuso del cuerpo policiaco federal para la consecución de beneficios políticos y económicos por parte de los poderes fácticos. Al ser un órgano de control del modelo policial federal, tendrá facultades amplias para poder realizar las investigaciones que sean necesarias, teniendo como límite el irrestricto respeto por la ley, para así garantizar la objetividad y legalidad de sus determinaciones.

Para evitar que se contamine un nuevo Modelo Policial Federal constitucional, es necesario blindarlo con una Comisión Ciudadana Especializada que procure su correcto funcionamiento; un órgano colegiado apartado de intereses políticos y económicos.

#### **IV.7 Conmemoración nacional: “El día del policía honorable”**

En México no existe un sistema eficaz de estímulos y reconocimiento público para aquellos policías honorables del orden federal. Su labor y actos de sacrificio muchas veces son desvalorados y percibidos con indiferencia.

Mientras el Estado prioriza la obtención de beneficios políticos y económicos para un reducido grupo de poder, los policías siguen siendo explotados, abandonados y desvalorados. La sociedad ve a los uniformados como la personificación de un Estado que busca vigilarlos y castigarlos, lo que se traduce en un sentimiento de animadversión e innumerables muestras de falta de respeto hacia la autoridad; es como si ser policía implicara la renuncia implícita a la condición de persona y a la dignidad que esta conlleva.

A todo ello se suma el poder de influencia de los medios de comunicación, quienes se decantan por difundir noticias perniciosas que solamente fomentan el morbo y el odio por parte de la comunidad hacia los agentes del orden. “En un estudio que mide, en todo el mundo, la percepción respecto de la policía y de la seguridad, nivel de seguridad y tamaño de la policía (WISPI 2016),<sup>366</sup> México fue ubicado entre los 10 peores países por encima, apenas, de Venezuela, Camerún, Bangladesh, Mozambique, Pakistán, Uganda, Kenia, El Congo y Nigeria”.<sup>367</sup> Ante tal escenario, es vital invertir mayores esfuerzos para dignificar y mejorar la imagen del modelo policial federal; una de las vertientes a trabajar sería el difundir el trabajo y las acciones relevantes que los elementos policiacos realizan en favor de la sociedad durante el desempeño de sus funciones.

Así, el Estado debe desarrollar e implementar un sistema de incentivos y reconocimiento para aquellos policías que demuestren cumplir honorablemente con su deber, lo que por una parte coadyuvaría a vivificar la vocación del servicio y la identidad institucional,<sup>368</sup> y, por otra, generaría una mejor percepción en la sociedad respecto de la función policial.

---

<sup>366</sup> Cfr. Mamdooh A. Abdelmottlel, World Internal Security & Police Index, consultado el 15 de mayo de 2021, en: <http://www.ipsa-police.org/Images/uploaded/Pdf%20file/WISPI%20Report.pdf>

<sup>367</sup> Lee, David, *Manual de seguridad para la prevención de delitos*, Empatía hacia la policía, 9 de junio de 2020, consultado el 15 de mayo de 2021, en: [http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad\\_newsletter/20/empatia\\_hacia\\_la\\_policia.asp](http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad_newsletter/20/empatia_hacia_la_policia.asp)

<sup>368</sup> “El 89% no ha recibido, jamás, algún estímulo o reconocimiento. El 68.5% considera que la sociedad los discrimina”. *Idem*.

En ese contexto, una de las estrategias para reivindicar a los guardianes del orden federal, es el fijar una fecha en el último mes del año, en la que se conmemore a los policías honorables, del orden federal, caídos en el cumplimiento de su deber, así como a aquellos que día a día se desempeñan honorablemente en su trabajo. En dicho acto se efectuarán reseñas históricas y se premiará públicamente a aquellos elementos del modelo policial federal que en el transcurso del año hayan destacado por participar en algún hecho que por su naturaleza implique gran sacrificio, valentía, honorabilidad y leal desempeño de las funciones.

Este acto será difundido por los medios de comunicación más importantes del país; asimismo, se invitará a la sociedad mexicana a reconocer el esfuerzo de los integrantes de este nuevo modelo policial y se fomentará una cultura de respeto hacia la autoridad policiaca. En ese día de conmemoración los ciudadanos podrán felicitar directamente a aquellos elementos honorables que se encuentren en servicio, ya sea en las calles, en las carreteras, poblados o ciudades. Con ello se busca reconciliar a estos dos grupos que históricamente han vivido en pugna.

Esta estrategia se avizora como una alternativa para unificar a la sociedad con la policía; las muestras de respeto y el agradecimiento a los agentes policiacos que honorablemente velan por la seguridad, el orden y la paz pública, realmente pueden ser significativas para optimizar su desempeño profesional. Es decir, no solamente se trata de dotarlos de más y mejores armas y chalecos blindados, sino que se debe partir de un cambio cultural en el que se reconozca la calidad humana que tienen estos servidores públicos, a quienes desde ya hace muchos años la sociedad ha abandonado y discriminado. Mediante la práctica de valores básicos como el respeto y el trato digno se puede reforzar la convicción de lealtad y el servicio honorable de aquellos que están dispuestos a ofrendar su vida por la libertad y la seguridad de los mexicanos.

El respeto y reconocimiento que se muestre a los elementos activos del modelo policial federal, redundará en la potencialización de la autoestima de sus integrantes y en la calidad de su trabajo. La difusión del buen desempeño de aquellos elementos policiacos honorables, proveerá a la sociedad de un sentimiento de confianza y mayor seguridad. Son inaceptables los argumentos



que tienden a generalizar y a ensuciar el trabajo honorable que realizan mujeres y hombres policías en beneficio de su país; tales acciones responden a intereses que se encuentran al margen de la ley y sirven para reproducir síntomas de alarma y peligro constante, y posteriormente, son utilizados para legitimar, como supuesta única solución, la militarización de las funciones de seguridad pública.

Las acciones planteadas en líneas anteriores son parte de una estrategia integral, y se proponen con la intención de aspirar a la consecución de un modelo policial federal respaldado por la sociedad. Es posible tener en México mejores funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; es cuestión de voluntad política, civilidad social y una cultura de respeto hacia la autoridad. La conmemoración nacional del policía honorable clarificaría el significado de lo que es proteger y servir a la comunidad.

## CONCLUSIONES GENERALES

Hoy, después de dos años de haber iniciado un serio trabajo de investigación, esta tesis ha llegado a su culmen. Durante el desarrollo de sus diferentes etapas se logró recabar, de manera satisfactoria, una gran cantidad de información que permitió al autor, momento a momento, extender su capacidad de pensamiento crítico y dimensionar con mayor precisión la magnitud e importancia del objeto de investigación y el planteamiento del problema presentados.

Así, desde este momento, es necesario precisar que la hipótesis generada al inicio de la investigación ha quedado demostrada con un completo soporte teórico-argumentativo y a la luz de la rigurosidad del método científico.

De tal suerte, se afirma que el Estado mexicano, justificado en diversas razones, sí deshumaniza a los policías de jurisdicción federal, además, genera una división entre la sociedad y los agentes policiales, lo que abona a un sistema de emergencia, control y corrupción en donde los gobernados son criminalizados y los policías condicionados e instrumentalizados. De todo ello los poderes fácticos obtienen ilegales beneficios económicos y políticos.

Explico con mayor detenimiento mi postura. En el capítulo primero de la presente tesis se analizó cómo el policía federal en México es formado para servir como instrumento en un sistema de poder-dominación, en donde los poderes fácticos, entes públicos y privados, han logrado capturar al Estado mexicano —a través de una red de macrocriminalidad—, con la intención de operar de forma ilegal dentro del umbral de impunidad.

Así, quedó soportado argumentativamente cómo el aparato policial federal subsiste bajo un esquema discriminatorio, tanto de índole social como legislativo; que su disciplina y la concesión ilegal de autonomía son utilizadas para poder recaudar ingresos que sirven para compensar la deficiencia salarial y el desvío presupuestal en dicha institución.

En esta dirección, se analizó que la restricción constitucional que se aplica al gremio policial federal, no supera el test de proporcionalidad, además de que dicho régimen especial sugiere la ejecución de una serie de reglas abusivas, las cuales hacen nugatorios múltiples derechos laborales.

Posteriormente, en el capítulo segundo de esta investigación se revisaron los diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales que

regulan la función, derechos y obligaciones de los cuerpos policíacos de jurisdicción federal.

Los esfuerzos realizados en esta etapa de la investigación permitieron evidenciar que desde las leyes nacionales se discrimina y se genera incertidumbre en el desempeño de la función policial. De ahí, es dable concluir que las disposiciones normativas domésticas y los criterios jurisprudenciales vigentes contravienen flagrantemente los postulados de corte internacional, al grado de generar condiciones sociales de alarma que pretenden justificar la militarización de la función de seguridad pública.

Seguidamente, en el capítulo tercero se explicó cómo las razones de Estado han influido en el deterioro del modelo policial federal en México durante la última década. Se estableció, con base en el estudio de casos paradigmáticos, las repercusiones que ha tenido la corrupción política y administrativa vinculada a la delincuencia organizada, así como la etiología de la ineficacia del modelo policial federal en México y su inacabada implementación en diferentes sexenios.

Por último, en el cuarto capítulo de esta tesis se desarrolló una estrategia conformada por diversas propuestas que pueden ser adoptadas como posibles soluciones, desde la óptica de la política criminal, a la problemática social materia de la presente investigación.

Siguiendo las consideraciones precedentes, se reitera, ha quedado comprobada la hipótesis planteada al inicio de esta investigación; por tanto, es dable afirmar que las razones de Estado son el elemento explicativo del deterioro del modelo policial federal en México durante la última década.

## PROPUESTAS

### **1- Dignificación constitucional de los policías en México; la reforma de las normas discriminatorias**

La restricción constitucional establecida en el artículo 123, apartado B), fracción XIII, de la Ley Fundamental, no supera el test de proporcionalidad, pues no es una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, y, por tanto, la restricción a los derechos fundamentales contenida en dicho precepto legal contraviene a la propia constitución y los tratados intencionales que fueron enunciados en el capítulo segundo de la presente tesis. Es decir, con tal disposición normativa no se puede satisfacer el interés público en el combate al crimen y la corrupción dentro de las instituciones de seguridad pública; es una medida desproporcionada que da un trato diferente a un sector específico de la población de manera injustificada a la luz de la política criminal y los derechos humanos. En consecuencia, se propone la reforma del citado dispositivo legal para desincorporar de la esfera jurídica de los policías del orden federal la restricción constitucional en comento.

### **2- Constitucionalización de un nuevo Modelo Policial Federal técnico-científico capacitado permanentemente**

En México no solo necesitamos más policías para prevenir y combatir los delitos del orden federal, sino que es indispensable generar un perfil policial democrático, en el que se fomente el pensamiento crítico entre sus integrantes y se les brinde capacitación óptima en materias específicas como la ética aplicada a la función policial, técnicas de investigación, uso legítimo de la fuerza, uso de armas fuego, conducción de vehículos de emergencia, derecho penal, criminalística, derecho constitucional y la interpretación de los criterios jurisprudenciales que han emitido los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Esta es una propuesta de largo plazo, encaminada a garantizar la calidad profesional de los recursos humanos. Solo de esta forma el modelo policial federal podría estar a la altura de las expectativas sociales y las exigencias del sistema penal de corte acusatorio mexicano.

### **3- Sindicalización del personal policial federal como mecanismo de reforzamiento de la conciencia profesional**

Par poder reforzar la conciencia profesional de los elementos policiacos del orden federal, es imperioso brindarles acceso al derecho fundamental de la sindicalización, para que estos puedan tener un canal en el cual se les permita debatir y luchar por la mejora de sus condiciones laborales y garantizar así una mejor distribución de los recursos que les son asignados. Para ello se les debe reconocer tanto en la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanen, este derecho humano, el cual les permitirá consolidar un auténtico organismo que los aglutine y proteja de las influencias externas que hoy día los controla y obliga, directa o indirectamente, a incurrir en prácticas que se encuentran al margen de la ley.

### **4- Modelo policial federal técnico-científico que trabaje coordinadamente con el Ministerio Público Federal**

Los órganos encargados de la función de seguridad pública deben trabajar con precisión y en armonía, para poder dar resultados eficaces dentro de una sociedad que históricamente los denuesta. La fragmentación de las relaciones profesionales entre los policías y los fiscales es promovida y aprovechada ilícitamente desde diversos vértices, así como desde el propio núcleo donde se gestan las políticas públicas que rigen a la nación; es menester revolucionar los canales de comunicación que hay entre estas dos instituciones, potencializar su capacitación, dignificarlas y hacer entender a la sociedad que estos funcionarios son útiles y necesarios en toda sociedad democrática, por ello deben ser respetados y protegidos. Si realmente se quiere prevenir e investigar los crímenes de manera eficiente, es vital derrocar las barreras que hay entre estos entes y promover la unidad sin importar el nombre de la institución a la que pertenezcan.

### **5- Mejora de las condiciones laborales de los policías que integran el nuevo modelo policial federal**

Para que el modelo policial federal sea funcional, es necesario que cuente con recursos económicos y humanos suficientes; además, el reconocimiento de sus derechos laborales básicos, tanto en la Constitución General de la República

como en las leyes secundarias, es fundamental para garantizar la estabilidad laboral y el buen funcionamiento de la corporación en beneficio de los mexicanos. Por ello se propone establecer jornadas de trabajo de ocho horas; el incremento salarial; la mejora de condiciones de seguridad social; la dotación de equipo y uniformes nuevos de forma semestral —con base en sus necesidades operativas—; y, establecer dentro de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en las leyes reglamentarias respectivas, un catálogo *numerus clausus* de las hipótesis en las que encuadra el concepto de “necesidades del servicio”.

## **6- Comisión Especial Ciudadana de Rendición de Cuentas dentro del Modelo Policial Federal**

Se propone la creación de una Comisión Especial Ciudadana de Rendición de Cuentas dentro del modelo policial federal mexicano, la cual sea de corte civil y profesional, con la cual se busca coartar las vías que han permitido históricamente el uso ilegal y el abuso del cuerpo policiaco federal para la consecución de beneficios políticos y económicos por parte de los poderes fácticos. Al ser un órgano de control del modelo policial federal, tendrá facultades supervisoras e investigadoras respecto del actuar y desempeño de la totalidad de los elementos que integran el aparato policial, teniendo como limite el irrestricto respeto por la ley, para así garantizar la objetividad y legalidad de sus determinaciones. Dicha Comisión deberá ser un órgano colegiado permanente, apartado de intereses políticos y económicos, integrada por reconocidos especialistas en la materia, académicos y un grupo de ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por sus contribuciones en materia de seguridad pública, impartición de justicia, investigación criminal y derechos humanos.

## **7- Conmemoración nacional: “El día del policía honorable”**

Se propone que se fije una fecha en el último mes del año, la cual será difundida por el gobierno y los medios de comunicación. En esa data se conmemorará a los policías honorables, del orden federal, caídos en el cumplimiento de su deber, así como a aquellos que día a día se desempeñan

honorablemente en su función. Se harán reseñas históricas, y se premiará en un evento público a aquellos elementos del modelo policial federal que en el transcurso del año hayan destacado por participar en algún hecho que por su naturaleza implique gran sacrificio, valentía, honorabilidad y leal desempeño de las funciones. Además, se invitará a la sociedad a reconocer el esfuerzo de los integrantes de este nuevo modelo policial. En ese día los ciudadanos podrán aplaudir y felicitar directamente a aquellos elementos honorables que se encuentren en servicio, ya sea en las calles, en las carreteras, poblados o ciudades. Con ello se busca reconciliar a estos dos grupos que históricamente han vivido en pugna. Una alternativa para unificar a la sociedad y mostrar respeto y agradecimiento a los servidores públicos que honorablemente velan por la seguridad, el orden y la paz pública.

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliografía

- AGAMBEN, Giorgio, Estado de excepción. Homo sacer, trad. de Flavia Costa e Ivana Costa, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2004.
- ÁLVAREZ LEÓN, José Antonio (coord.), *Tópicos de política criminal, La política criminal en el tratamiento a miembros del sistema nacional de seguridad pública*, México, UNAM, 2019, p. 347.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *El estado y sus fundamentos institucionales*, México, Trillas, 1995.
- BACA OLAMENDI, Laura et al (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso / FCE, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt, *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, México, Siglo XXI, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt, *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona, Paidós, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt y Lyon, David, *Vigilancia líquida*, Barcelona, Paídos, 2017.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel y Schteingart, Martha, (coords.), *Las perspectivas del Estado en la obra de Marcos Kaplan*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una modernidad*. Barcelona, Paidós, 2000.
- BOBBIO, Norberto, "Política", en Bobbio, Norberto et al., *Diccionario de política*, 12a ed., México, Siglo XXI, 2005.
- BÜLLESBACH, Alfred, *El pensamiento jurídico contemporáneo*, Madrid, Editorial Debate, 1992.
- BURGOA TOLEDO, Carlos Alberto, "La proporcionalidad interpretativa y la proporcionalidad constitucional", *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*, México, nueva época, núm. 5, julio – diciembre de 2016.
- CABALLERO DELGADILLO, Juan Antonio, *La intervención del ejército en la seguridad pública interior*, México, Fontamara, 2015.
- CARRAU CRIADO, Rafael, *¿Qué es la nación?*, España, Club Universitario, 2013.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Policía y Estado democrático de Derecho*, México, Porrúa, 2004.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- COLEGIO de profesores de derecho de la facultad de derecho de la UNAM, *diccionario de derecho procesal*, México, Oxford, 2004.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 19a. ed., México, Porrúa, 2006.
- CORTE Suprema de Estados Unidos, precedente *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1, (1967).



- DRESSER, Denise, El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México, México, Aguilar, 2013.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Seguridad pública municipal, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Ezequiel Montes, 2003.
- FOUCAULT, Michel, Genealogía del racismo, Madrid, La piqueta, 1992.
- FONTECILLA PINTO, Alejandro, Fuerza policial principios y procedimientos, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C, 2014.
- FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, México, Porrúa, 2015.
- GARCÍA JUÁREZ, Leticia y Kala, Julio César, "Procuración de Justicia en el Sistema Nacional de Seguridad Pública", Revista de Derecho y Ciencias Penales, Iter Criminis, México, INACIPE, s/a.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, El procedimiento penal, constitución y código nacional, México, Porrúa, 2018.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Temas del nuevo procedimiento penal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Seguridad pública y justicia penal... ¿A dónde vamos?, México, INACIPE, 2017.
- GÓMEZ DEL CAMPO, Bernardo, Seguridad humana. Tema obligado, Panamá, SeguridadyDefenza.com, 2016.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, Breve diccionario etimológico de la lengua española, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- GÓMEZ ZAMUDIO, Carlos Guillermo, La Guardia Nacional y su relación con la seguridad pública, México, Flores, 2019.
- GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, Corrupción patológica colectiva, México, INAP, 2006.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia Lucila, La policía de investigaciones en el sistema acusatorio mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- GONZÁLEZ V., A. "La teoría de los sistemas y la seguridad pública", revista Iter Criminis, No. 1, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1988.
- GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, Criminología, 5ta. ed., México, Porrúa.
- GRILLO, Ioan, El narco, México, Ediciones Urano, 2012.
- GUASTINI, Ricardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, 6ta. ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- GUERRERO, Omar, Las ciencias de la administración en el Estado absolutista, México, Fontamara, 1986.
- GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl, Introducción a la lógica, 7a. ed., México, Esfinge, 2004.
- HERNÁNDEZ, Anabel, El traidor, México, Grijalbo, 2019.
- HERNÁNDEZ, Anabel, Los señores del narco, México, Grijalbo, 2013.
- IGNATIEFF, Michael, El mal menor. Ética política en una era de terror. México, Taurus, 2005.
- KAI AMBOS, et al, La policía en los estados de derecho latinoamericanos, Ernesto López Portillo Vargas, La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso México, Max-Planck Gesellschaft, Colombia, 2003, p. 387.
- MÁRQUEZ ROMERO, Raúl y HERNÁNDEZ MONTES DE OCA, Ricardo, Lineamientos y criterios del proceso editorial, México, Universidad

- Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013.
- MARTÍNEZ CONSUEGRA, Estelí. Riesgo, guerra contra la delincuencia organizada y política de seguridad en México, Editorial Flores, Ciudad de México, 2018.
- MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto et. al., La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia, México, INACIPE, 2009.
- MOLINER, María, Biblioteca románica hispánica, Diccionario de uso del español, España, Gredos, 1984.
- OLVERA LEZAMA, Blanca Ivonne, El uso de la fuerza, práctica forense, México, Editorial Flores, 2020.
- OLIVERA DE BARROS LEAL, Cesar Barros (org.), Prevención criminal, seguridad pública y procuración de justicia. Una visión del presente y del futuro, México, INACIPE, 2009.
- ORTEGA CAVERO, David, Thesaurus. Gran Sopena de Sinónimos y asociación de ideas, Barcelona, Sopena, 1985.
- PAREDES CALDERÓN, Ricardo, Los datos de prueba ilícitos en el control de la detención, 3ra. ed., México, Colofón, 2018.
- PAVARINI, Massimo, Control Social y Dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico, 8 va. ed., México, Siglo XXI, 2003.
- PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, "Los protocolos de actuación policial", en García Ramírez, Sergio, et al. (coords.), Seguridad pública y justicia penal... ¿A dónde vamos?, México, INACIPE, 2017.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado. Teoría política, 3a. ed., México, Porrúa, 1962.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del estado, México, Porrúa, 2008.
- QUIJADA SOTO, Rodrigo Eleodoro, Latín práctico para abogados, México, Trillas, 2012.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Sabio Peniche, Norma D., Derechos humanos, 5a. ed., México, Porrúa, 2009.
- REAL Academia Española, Diccionario de la lengua española, 22a. ed., España, Espasa, 2001.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita y Kala, Julio César (coords.), Seguridad y políticas públicas, México, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, 2016.
- REQUENA, Carlos, Gobernanza. Reto en la relación Estado-Sociedad, México, LID Editorial Mexicana, 2014.
- SALINAS SOSA, Juan Carlos, Política de seguridad pública 1994-2014, México, Porrúa, 2019.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, (coord.), Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo, México, Porrúa, 2015.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. Terrorismo de Estado. Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, ISBN en proceso 2020, Proyecto PAPIIT IN 306919, patrocinado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, Universidad Nacional Autónoma de México.
- SANZ MULAS Nieves. Política Criminal. Viejos problemas y nuevos desafíos. Flores Editor y Distribuidor. Editorial Flores. Primera Edición. México, 2017.
- SCHMITT, Carl, Teología política, trad. de Francisco Javier Conde y Jorge Navarro Pérez, Madrid, Trotta, 2009.

- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, disco Ley de Amparo y su Interpretación, Poder Judicial de la Federación, Diccionario Jurídico de Amparo, voz jurisprudencia, México, 2005.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, Elementos para el estudio del juicio de amparo, México, Editorial Color, 2017.
- TEDH -Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Fox, Campbell and Hartley v. The United Kingdom, sentencia del 30 agosto de 1990.
- TEDH -Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Ilgar Mammadov v. Azerbaijan, sentencia del 22 de mayo de 2014.
- TRIBUNAL Supremo de España, sentencia del Supremo Tribunal Español, Segunda Sala, número 677/09, de 16 de junio.
- UNIDAD de Transparencia de la Guardia Nacional, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, por medio del Oficio No. SSPC/GN/UT/5897/2020, en fecha 13 de julio de 2020.
- UNIDAD de Transparencia de la Guardia Nacional, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, por medio del Oficio No. SSPC/GN/UT/6116/2020, en fecha 16 de julio de 2020.
- VARGAS MORGADO, Jorge, La policía: condición jurídica, México, Liber Luris Novum, 2011.
- VARGAS MORGADO, Jorge, Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 constitucional, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel, Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos, México, FLACSO México, Fundación Böll-México y el Caribe, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- VEGA REÑÓN, Luis, La fauna de las falacias, Madrid, Trotta, 2013.
- VILLALPANDO CESAR, José Manuel, La evolución histórico-jurista de la Guardia Nacional en México, en Bernal, Beatriz (coord.), Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, Gendarmería y otras soluciones para la Seguridad Pública y la Seguridad Interior, México, Ubijus, 2018.
- WEBER, Max, La política como vocación, 5a. ed., Madrid, Alianza, 1979.
- YAÑEZ ROMERO, José Arturo, Policía mexicana: cultura política, inseguridad y orden público, México, Plaza Valdez Editores, 1999.
- YQUERA ORTEGA, Jorge, La seguridad pública en México: un cambio de estrategia, México, Editorial Flores, 2019
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Derecho penal, parte general, México, Porrúa, 2001.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, El enemigo en el derecho penal, México, Coyoacán, 2016.

## **Legisgrafía**

- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.  
 Código Nacional de Procedimientos Penales.  
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Convención Americana de Derecho Humanos.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.  
Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia) adoptada el día diez de mayo de 1944 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.  
Declaración Universal de los Derechos Humanos.  
Ley de la Guardia Nacional.  
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.  
Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.  
Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.  
Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza.  
Protocolo de actuación para el uso de la fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal.  
Protocolo Nacional de Actuación Primer Respondiente.  
Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

### **Criterios jurisprudenciales**

- TESIS 1a. XCII/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1101, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2008643, intitulada: "LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL".
- TESIS 1a. XCIII/2015 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1096, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2008638, intitulada: "DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE CONTACTO ENTRE UNA AUTORIDAD QUE EJERCE FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y UNA TERCERA PERSONA".
- TESIS 1a. XCIV/2015 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1097, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2008639, intitulada: "DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES".
- TESIS 1a. XXVI/2016 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 669, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2010961, intitulada: "CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUÉL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA."
- TESIS 2a. XXVIII/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 1083, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la

Federación, Décima Época, materia Constitucional, Laboral, con número de registro electrónico: 2005893, intitulada: “SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL”.

TESIS Jurisprudencial 2a./J. 103/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Tomo XXXII, julio de 2010, página 310, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, materia Constitucional, Laboral, con número de registro electrónico: 164225, intitulada: “SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE.”

TESIS Jurisprudencial P./J. 24/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Tomo II, septiembre de 1995, página 43, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, materia administrativa, con número de registro electrónico: 200322, intitulada: “POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”.

TESIS Jurisprudencial 1a./J. 10/2019 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 493, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro electrónico: 2019365, intitulada: “INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD”.

TESIS Jurisprudencial P./J. 38/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Tomo XI, abril de 2000, página 549, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con número de registro electrónico: 192080, intitulada: “EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)”.

## **Cibergrafía**

ACUERDO 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública, México, 23 de abril de 2012, en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php%3Fcodigo%3D5244759%26fecha%3D23/04/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5244759%26fecha%3D23/04/2012)

- ACUERDO por el que se ordena la publicación del resumen oficial de la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por la Corte Interamericana de Derechos humanos, en el caso “Alvarado Espinoza y otros vs México”, Diario Oficial de la Federación, publicado el 18 de julio de 2019, visible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5566017&fecha=18/07/2019#:~:text=El%2028%20de%20noviembre%20de%202018%20la%20Corte%20Interamericana%20de,Alvarado%20y%20Roc%20C3%20ADo%20Irene%20Alvarado](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566017&fecha=18/07/2019#:~:text=El%2028%20de%20noviembre%20de%202018%20la%20Corte%20Interamericana%20de,Alvarado%20y%20Roc%20C3%20ADo%20Irene%20Alvarado)
- ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020, en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)
- AN / SH, “ASF pide sancionar a ex titular de la División Científica de la Policía Federal, por adquirir software a sobreprecio” Aristegui noticias, 22 de febrero de 2020, en: <https://aristeginoticias.com /2202/mexico/asf-pide-sancionar-a-la-comisaria-de-la-gn-por-adquisicion-de-software-israeli-para-monitoreo-de-redes-sociales/>
- ANIMAL POLÍTICO, “EU incrementó su consumo de cocaína desde 2014, mientras que Colombia aumentó la producción”, 10 de octubre de 2019, en: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/estados-unidos-consumo-cocaina-colombia/>
- ANIMAL POLÍTICO, “No fue un accidente”: Ichmujeres rechaza versión de la Guardia Nacional sobre disparo a Yessica Silva”, 19 de septiembre de 2020, en: <https://www.animalpolitico.com /2020/09/ichmujeres-rechaza-version-guardia-nacional/>
- ARANGO OROZCO, Juan Pablo, Corrupción y abuso policial, algunos apuntes, Causa en común, 6 de noviembre de 2017, en: <http://causaencomun.org.mx/beta/corrupcion-y-abuso-policial-algunos-apuntes/>
- ARISTA, Lidia, “Guerra contra el narco deja más de 600 militares muertos de 2006 a la fecha”, Expansión política, 20 de enero de 2020, en: <https://politica.expansion.mx /mexico/2020/01/20/guerra-contra-el-narco-deja-mas-de-600-militares-muertos-de-2006-a-la-fecha>
- ARISTEGUI, “Ejército liberó a Ovidio Guzmán para “tratar de evitar más violencia en la zona”, justifica Durazo”, 18 de octubre 2019, en: <https://aristeginoticias.com /1810/mexico/ejercito-libera-a-ovidio-guzman-para-tratar-de-evitar-mas-violencia-en-la-zona-durazo/>
- ARTURO Ángel, “Una relación de 17 años con el narco, testimonios y sobornos: las claves del caso contra García Luna”, Animal Político, 11 de diciembre del 2019, en: <https://www.animalpolitico.com/2019/12/narco-testomonios-sobornos-claves-garcia-luna/>
- ARTURO Ángel, “Ni civiles ni policías: Guardia solo ha reclutado a militares que carecen de evaluación policial”, Animal Político, 17 de agosto de 2020, en: <https://www.animalpolitico.com/2020/08/guardia-nacional-civiles-policias-militares-evaluacion/>
- AYALA, Anylú, “Operación cóndor en México: el inicio de la lucha contra el narco”, Cultura colectiva, 15 de noviembre de 2018, en: <https://culturacolectiva.com/historia/operacion-condor-en-mexico-decada-70-usa>

- BBC News, "Joaquín "El Chapo" Guzmán es condenado a cadena perpetua y 30 años adicionales en Estados Unidos", 17 de julio de 2019, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49021141>
- BBC News, "Genaro García Luna: EE. UU. Detiene por vínculos con el Cartel de Sinaloa al exjefe de Seguridad Pública de México", 10 de diciembre de 2019, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50735350>
- BLUNT, Peter y Rondinelli, Dennis, *Reconceptualising Governance*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Department of Public Affairs, 1997, disponible en: <http://bit.ly/2HITwEg>
- BOLETÍN No 3577, Cámara de Diputados, 28 de abril de 2017, en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Abril/28/3577-Diputados-aprueban-uso-medicinal-de-la-cannabis-sativa-indica-y-americana-o-mariguana>
- BOYER, Jean, *México contra las mafias del narcotráfico*, Mémoire des luttés, 2009, en: <http://www.medelu.org/Mexico-contra-las-mafias-del>
- BUSCAGLIA, Edgardo, "Hay un pacto político de impunidad en México", *El Heraldo de México*, 16 de octubre de 2019, en: [https://www.youtube.com/watch?v=f81aZ4\\_4Czk](https://www.youtube.com/watch?v=f81aZ4_4Czk)
- BUSCAGLIA, Edgardo, "Buscaglia explica por qué Salvador Cienfuegos no hizo negocios con el cártel de Sinaloa y el CJNG", *La octava*, 22 de octubre de 2020, en: <https://www.youtube.com/watch?v=T09BzcXucyM>
- CAPITAL MÉXICO, "El día que el Chapo salió en la revista Forbes", 9 de julio de 2018, en: <https://www.capitalmexico.com.mx/nacional/cuando-salio-el-chapo-en-la-revista-forbes-y-por-que/>
- CARMONA DÁVILA, Doralicia, *Reforma al Artículo 123 de la Constitución que crea el "Apartado B", relativo a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito Federal y Territorios*, Memoria política de México, en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/05121960.html#:~:text=El%20d%C3%ADa%20de%20diciembre,a%20efecto%20de%20que%20fueran>
- CFR. CAUSA EN COMÚN, en: [http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/04/JORNADAS-LABORALES\\_-\\_documento-largo-1.pdf](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/04/JORNADAS-LABORALES_-_documento-largo-1.pdf)
- CFR. CAUSA EN COMÚN, "Grupos de enfoque de profesionalización" 2018, en: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Reporte-grupos-de-enfoque-profesionalizacio%CC%81n.pdf>
- CFR. EL COTIDIANO, núm. 153, enero-febrero, 2009, pp. 63-72, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515309>
- CFR. EL HERALDO DE LEÓN, *Cananea y Río Blanco*, en: <https://www.heraldoleon.mx/cananea-rio-blanco/>
- CFR. INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*, VI. Desempeño institucional, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/#Tabulados>
- CFR. Institute for Economics and Peace. *Global Peace Index 2021*, en: <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>
- CFR. MAMDOOH A. Abdelmottlep, *World Internal Security & Police Index*, en: <http://www.ipsa-police.org/Images/uploaded/Pdf%20file/WISPI%20Report.pdf>

- CFR. PROFECO, “Obsolescencia programada: diseñados para morir”, en: <https://www.gob.mx/profeco/es/articulos/obsolescencia-programada-disenados-para-morir?idiom=es>
- CFR. REPORTE INDIGO, “En México, no hay ni un policía por cada mil habitantes”, en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/mexico-tiene-menos-de-un-policia-por-cada-mil-habitantes/>
- CFR. REFORMA constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (proceso legislativo), Cuaderno de Apoyo, Secretaria de Servicios Parlamentarios, México, junio, 2008, p.48, en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>
- CFR. ORGANIZACIÓN Internacional del Trabajo, México completa la ratificación de los 8 convenios fundamentales de la OIT, 21 de septiembre de 2018, en: [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_645429/lang--es/index.htm#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20%E2%80%93%20La%20OIT,Sindicaci%C3%B3n%20y%20de%20Negociaci%C3%B3n%20Colectiva](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_645429/lang--es/index.htm#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20%E2%80%93%20La%20OIT,Sindicaci%C3%B3n%20y%20de%20Negociaci%C3%B3n%20Colectiva)
- CFR. SENADO ratifica por unanimidad Convenio 98 de OIT. En: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/41780-senado-ratifica-por-unanimidad-convenio-98-de-la-oit.html>
- CNN, “¿Cómo fue y en qué falló el plan Rápido y Furioso?”, 22 de septiembre de 2012, en: <https://cnnespanol.cnn.com/2012/09/22/como-fue-y-en-que-fallo-el-plan-rapido-y-furioso/>
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, Organización de los Estados Americanos, párrafos 100-105, disponible en: <http://bit.ly/2jiiDPL>
- CONSEJO Nacional de Seguridad Pública, Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO\\_NACIONAL\\_DE\\_ACTUACION\\_PRIMER\\_RESPONDIENTE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf)
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Fondo, sentencia del 4 de julio de 2007, Serie C, No. 166, párrafo 51, en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_166\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf)
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, Fondo, sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C, No. 150, párr. 78, en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)
- DÁVILA, Patricia, “Expolicías federales, en riesgo de que los absorba el crimen organizado”, Proceso, 25 de enero de 2020, en: <https://www.proceso.com.mx/615664/expolicias-federales-en-riesgo-de-que-los-absorba-el-crimen-organizado>
- DEBATE, “AMLO dijo que era un error militarizar al país”, 15 de mayo de 2020, en: <https://www.youtube.com/watch?v=FaMLBVAs-YA>
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Diario Oficial de la Federación. Publicado el 26 de Marzo de 2019. En:



- [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019)
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018. Fuente: <https://www.gob.mx/sspc/que-hacemos>
- DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de junio de 2008, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)
- DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de marzo de 1999, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4997854&fecha=08/03/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997854&fecha=08/03/1999)
- DÉZIGA VELÁZQUEZ, Pilar, Trabajamos mucho, los policías más, Animal Político, 10 de abril de 2019, en: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/trabajamos-mucho-los-policias-mas/>
- EL ECONOMISTA, “Senado de México aprueba despenalización de la marihuana para todos sus usos”, 19 de noviembre de 2020, en: <https://www.economista.com.mx/politica/Senado-de-Mexico-aprueba-legalizacion-de-la-marihuana-para-uso-integral--20201119-0082.html>
- EL FINANCIERO, 3 de julio de 2019. En: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/policia-federal-no-se-consolido-y-se-echo-a-perder-amlo>
- ESPINO, Manuel, “Olvidan mandos civiles en la Guardia Nacional; todos son militares.”, en el Universal, 4 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/control-guardia-sin-mando-civil-solo-militar?fbclid=IwAR0oBUaaqmuu0Jj22gS81qz2yxjOmV3PwpHm9Y2JWbWntL9adWK10I1nh4>
- FORBES México, “Homicidios en México alcanzarían nuevo récord en 2020 pese al confinamiento, prevé gobierno”, 2 de septiembre de 2020, en: <https://www.forbes.com.mx/noticias-homicidios-mexico-nuevo-record-2020-pese-confinamiento-preve-gobierno/>
- GALINDO, Carlos, “El equivocado diagnóstico detrás de la Guardia Nacional”, Nexos, 14 de enero de 2019, en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1196>
- GARCÍA LUNA, Genaro, Nuevo modelo policial, Gobierno Federal, 2009, disponible en: <http://agenciabk.net/policia.federal.mexicana.pdf>
- GRILLO, Ioan, “Lo que México y Estados Unidos realmente deben hacer contra el narcotráfico”, The New York Times, 16 de abril de 2019, en: <https://www.nytimes.com/es/2019/04/16/espanol/opinion/mexico-drogas-trump.html>
- HOPE, Alejandro, “Guardia Nacional: preguntas y repuestas”, Nexos, en: <https://www.nexos.com.mx/?p=46654>
- INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, V. Percepción de la seguridad pública, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/#Tabulados>
- INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, VI. Desempeño institucional, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/#Tabulados>

- ÍNDICE de Percepción de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional, en: <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>
- INFOBAE, “El día que El Mayo Zambada sacó de la ruina al Chapo Guzmán y lo ayudó a convertirse en narco magnate”, 1 de mayo de 2020, en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/01/el-dia-que-el-mayo-zambada-saco-de-la-ruina-al-chapo-guzman-y-lo-ayudo-a-convertirse-en-narco-magnate/>
- INFORME Policial Homologado, emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Centro Nacional de Información, en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527373/IPH-DELITOS.pdf>
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la primer Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017, visible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/ENECAP2017.pdf>
- LAMBERTUCCI, Constanza, “¿Por qué no soy guardia nacional? Debido al salario, la disciplina militar o el riesgo, un 25% de agentes de la Policía Federal ha rechazado incorporarse al nuevo cuerpo de seguridad” El País, 25 de septiembre de 2020, en: <https://elpais.com/mexico/2020-09-25/por-que-no-soy-guardia-nacional.html>
- LA JORNADA, “La licuadora del diablo: la mezcla de policías y delincuentes”, 31 de julio de 2020, en: <https://ljz.mx/2020/07/31/la-licuadora-del-diablo-la-mezcla-de-policias-y-delincuentes/>
- LEE, David, Manual de seguridad para la prevención de delitos, Empatía hacia la policía, 9 de junio de 2020, en: [http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad\\_newsletter/20/empatia\\_hacia\\_la\\_policia.asp](http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad_newsletter/20/empatia_hacia_la_policia.asp)
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, María del Pilar, “El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores”, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. IV, núm. 8, julio-diciembre, 2009, pp. 130-147. En: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211014822005>
- MARTÍNEZ AMADOR, David, “Mafiacracia”, Plaza Pública, 7 de junio de 2016, en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/mafiacracia>
- MARTÍNEZ, Diana, “Policías obligados a comprar su equipo: Inegi” Heraldo de México, 13 de noviembre de 2018, visible en: <https://heraldodemexico.com.mx/pais/policias-obligados-a-comprar-su-equipo-inegi/>
- MILENIO, “El zar antidrogas que protegió a un capo”, 9 de diciembre de 2013, en: [https://www.milenio.com/policia/el-zar-antidrogas-que-protegio-a-un-capo\\_2](https://www.milenio.com/policia/el-zar-antidrogas-que-protegio-a-un-capo_2)
- MILENIO, “Calderón sabía de acusaciones contra García Luna: Javier Herrera Valles”, 26 de octubre de 2020, en: <https://www.milenio.com/politica/calderon-sabia-acusaciones-garcia-luna-herrera-valles>
- MOLINA, Héctor, “Desde que se creó la Policía Federal, 1,270 policías han muerto. Los policías federales han sido víctimas también en el combate de la delincuencia organizada y la violencia”, El Economista, 30 de julio de 2019, en: <https://www.economista.com.mx/politica/Desde-que-se-creo-la-Policia-Federal-1270-policias-han-muerto-20190730-0034.html>

- MOLOEZNIK, Marcos Pablo, "Militarización de la seguridad pública versus reforma militar en México", en Colectivo de Análisis de la Seguridad Pública con Democracia (Casede), disponible en: <http://bit.ly/2Km74mW>
- MORERA, María Elena, "Seguridad pública: una tarea de ciudadanos + policías", Revista Trabajo Social UNAM, en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/70313/62104>
- MOSSO, Rubén y López Ponce, Jannet "¿Qué es la Iniciativa Mérida y por qué quiere desaparecerla AMLO?", Milenio, en: <https://www.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo-quiere-desaparecerla>
- NATIONAL Institute on Drug Abuse, "Overdose Death Rates", 10 de marzo de 2020, en: <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/trends-statistics/overdose-death-rates>
- NAVA TOVAR, Alejandro, Sobre el Eterno Retorno de la Pena de Muerte y Otros Intentos de Usar Políticamente al Derecho Penal, México, INACIPE, 2020, en: [http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/documentos/sobre\\_pena\\_de\\_muerte\\_politicamente.pdf?fbclid=IwAR0GXFxdIX-FgbYFfnqImPtfK0\\_ZgXTV907mj9SCnPVXJ\\_eRkHjpiUZfo8\\_QE](http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/documentos/sobre_pena_de_muerte_politicamente.pdf?fbclid=IwAR0GXFxdIX-FgbYFfnqImPtfK0_ZgXTV907mj9SCnPVXJ_eRkHjpiUZfo8_QE)
- NOVOA, María, "Seguridad interior, democracia y estado de derecho", en Animal Político, 2 de enero de 2018, disponible en: <http://bit.ly/2IfcySc>
- OLIVARES FLORES, Moisés, "Ser policía en México: asesinatos y abuso laboral", Animal Político, 24 de marzo de 2021, en: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/ser-policia-en-mexico-asesinatos-y-abuso-laboral/>
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, Recomendaciones a México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano, Ciudad de México, Oficina en México del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2016. En: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/RecomendacionesMX\\_AltoComisionadoDH\\_ES.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesMX_AltoComisionadoDH_ES.pdf)
- PACTO Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966. En: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- PARDO VEIRAS, José Luis, "13 años y 250 000 muertos: las lecciones no aprendidas en México", Washington Post, en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/10/28/aos-y-muertos-las-lecciones-no-aprendidas-en-mexico/>
- PAZ Y MIÑO, Samantha, "La deshumanización de la sociedad", Razón y Palabra, Ecuador, Octubre-diciembre 2017, en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vcnzU1L\\_VeYJ:www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1023/pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx.../Downloads/1023-Texto del artículo-3827-1-10-20171214.pdf](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vcnzU1L_VeYJ:www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1023/pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx.../Downloads/1023-Texto%20del%20art%C3%ADculo-3827-1-10-20171214.pdf)
- PROCESO, "Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI", en: <https://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>
- RAPHAEL, Ricardo, "Guardia nacional: opiniones vs. datos duros", El universal, 17 de enero de 2019, en:

- <https://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/guardia-nacional-opiniones-vs-datos-duros>
- REAL Academia Española, Diccionario de la lengua española, en: <https://dle.rae.es/>
- REGLAMENTO de la Ley de la Guardia Nacional, en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019).
- REVISTA más seguridad, "Cumple Guardia Nacional primer aniversario", 30 de julio de 2020, en: <https://www.revistamasseguridad.com.mx/cumple-guardia-nacional-primero-aniversario/>
- RUEDA RODRÍGUEZ, Alma Elena, Comentario de la obra de Vargas Morgado, Jorge, La policía, régimen laboral y otros temas relacionados, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n13/1870-4670-rlds-13-185.pdf>
- SALES HEREDIA, Renato, México "desprecia a sus policías"; se registran 22 homicidios por cada 100 mil habitantes: Renato Sales (Video y nota), Aristegui noticias, 22 de diciembre de 2017, en: <https://aristeguinoticias.com/2212/mexico/mexico-desprecia-a-sus-policias-se-registran-22-homicidios-por-cada-100-mil-habitantes-renato-sales-video-y-nota/>
- SALES HEREDIA, Renato, Urge tomar en cuenta a policías municipales: Renato Sales, Meganoticias Mx, 24 de septiembre de 2020, consultado el 5 de noviembre de 2020, minutos 04:47 a 13:00 en: <https://www.youtube.com/watch?v=EqXgPha-O78>
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, La seguridad depredadora, en: <https://es.slideshare.net/somecirmn-lac/la-seguridad-depredadora>
- SENTENCIA emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 6695/2015, PROCESO PENAL DELITOS CONTRA LA SALUD EN LA MODALIDAD DE POSESIÓN DE MARIHUANA CON FINES DE COMERCIALIZACIÓN (VENTA) RGPM\*GAGG\*CRA "Detención inconstitucional del inculpado. Acreditación de la concurrencia de suposición razonable de la comisión de un delito". En: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191231>
- SHUBICH GREEN, Yoanna, "¿Cómo influye la epidemia de drogas en Estados Unidos a la violencia en México?", Foreign Affairs Latinoamérica, 16 de noviembre de 2017, en: <http://revistafal.com/como-influye-la-epidemia-de-drogas-en-estados-unidos-a-la-violencia-en-mexico/>
- SIERRA, Gustavo, "Cómo la cuarentena aumentó el consumo de drogas en Estados Unidos y el poder de los narcos en México", Infobae, 12 de julio de 2020, <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/07/12/como-la-cuarentena-aumento-el-consumo-de-drogas-en-estados-unidos-y-el-poder-de-los-narcos-en-mexico/>
- TALKING Drugs, "Mapa de la Despenalización de las Drogas a Nivel Mundial", 31 de agosto de 2018, en: <https://www.talkingdrugs.org/es/despenalizacion>
- UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Informe mundial sobre las drogas, 2019, en: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf)

- VICENTEÑO, David, "Sufren carencias 33 academias de policía. Las deficiencias en el equipamiento e infraestructura impiden la óptima formación de uniformados", Periódico Excelsior, 29 de diciembre del 2017, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/12/29/1210544>
- WASHINGTON Office on Latin America (WOLA), "Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública", 26 de mayo de 2020, en: <https://www.wola.org/es/analisis/primer-aniversario-guardia-nacional-mexico/>
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, "La Cuestión Penal Cap: 01 – El poder punitivo y la verticalización", en: <https://www.youtube.com/watch?v=aoALfyssZoQ>
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, "La cuestión penal Temporada 1 Cap. 8 La Criminología cautelar preventiva de masacres", en: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_945WTHdP-I&t=6s](https://www.youtube.com/watch?v=_945WTHdP-I&t=6s)

## **Hemerografía**

- ALVARADO MENDOZA, Arturo y Silva, Forné Carlos, "Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México", Revista Mexicana de Sociología No. 3 Vol. 2011, México, 2011.
- ÁLVAREZ LEÓN, José Antonio, "Criminalidad de cuello azul, civilidad, ciudadanía y prevención. Reflexiones en torno a México", Revista del posgrado en derecho de la UNAM, México, nueva época, núm. 5, julio – diciembre de 2016.
- ÁLVAREZ LEÓN, José Antonio, "Política Criminal y Temática Penal del Gobierno Operador, 2006-2009: Un Breve Recuento", Revista del posgrado en derecho de la UNAM, México, vol. 7, núm. 12, enero – junio de 2011.
- HARO-REYES, Dante Jaime, Reflexión sobre los derechos de los policías en México. Revista Criminalidad, enero-abril, 2013, Vol. 55 (1), pp. 153-164.
- HERRERA, Claudia y Méndez, Alfredo. "Ofrece Calderón ganar la guerra al crimen organizado", La jornada, sección política, México, 23 de enero de 2007.
- JIMÉNEZ, Benito. "Levantamos el moral de la tropa". Periódico Reforma, domingo 27 de marzo de 2011, México D. F.