



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“Análisis del concepto de  
seguridad pública por el Poder  
Ejecutivo desde el año 2000 al  
2022 en México”**

**TESINA**

Que para obtener el título de

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA  
(OPCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA)**

**P R E S E N T A**

**ROLDÁN PORTAL JUAN ÁNGEL**

**DIRECTORA DE TESINA**

**SERAFIN GARDUÑO KARLA PATRICIA**



**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2022**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **Agradecimientos**

**A** mi mamá Gaby, que siempre me ha apoyado sin dudarle y me ha enseñado a tener fortaleza para nunca rendirme

**A** mi papá Arturo, que siempre me ha apoyado sin dudarle y me ha escuchado cuando más lo necesito

**A** mi hermana Angélica, que siempre me ha apoyado sin dudarle y ha estado conmigo hasta en los momentos más difíciles y al gato Víctor que también me acompañó en mis desvelos

**A** mi hermano Jesús Arturo, que siempre me ha apoyado sin dudarle y ha estado conmigo en los momentos más difíciles

**A** Vanessa, por acompañarme en esta etapa y compartirme su cariño

**A** mi familia en general, por confiar en mí, por su cariño, su amor y ser mi guía en todo lo que he hecho hasta la actualidad. Los quiero mucho

**A**gradezco de igual forma a la persona que sin su ayuda, este proyecto no se hubiera podido concretar; la Doctora Karla Patricia Serafín Garduño, por asesorarme y darme de su tiempo

**A**gradezco al maestro Eduardo Pérez Pérez por ser un gran amigo, apoyarme y brindarme de su tiempo y orientación para revisar la redacción de este trabajo

**A** mis amigos Giovanni, Daniel, José, Alice y Jazmín, que nuestra amistad siga presente hasta el resto de los días

A mis sinodales, el Dr. Manuel Quijano Torres, el Dr. Emilio Vizarratea Rosales, el Dr. Javier Ulises Oliva Posada y al Dr. Valeriano Ramírez Medina

**A** la UNAM, por otorgarme toda mi formación profesional y dejarme formar parte de ella

**¡MUCHAS GRACIAS!**

*Solo triunfa en el mundo quien se levanta  
y busca las circunstancias y las crea si no  
las encuentra*

*-George Bernard Shaw*

*No se trata de ser mejor que otra persona,  
se trata de ser mejor de lo que eras tú  
mismo el día anterior*

*Ferran Adrià*

# ÍNDICE

Introducción .....	1
<b>Capítulo 1. La seguridad pública en México a través del tiempo .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Marco teórico .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1.1 Concepto de Estado .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1.2 Concepto de gobierno .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1.3 Concepto de Administración Pública .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1.4 Concepto de Sistema Presidencial y Presidencialismo .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1.5 Concepto de Seguridad Pública y delincuencia organizada .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1.6 Concepto de Sistema Político .....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.7 Artículo 89 constitucional .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 Marco histórico .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.1 La Policía Rural del general Porfirio Díaz .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2 El narcotráfico en la época post revolucionaria .....</b>	<b>23</b>
<b>1.2.3 El sistema político mexicano .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2.4 La Dirección Federal de Seguridad -DFS- .....</b>	<b>31</b>
<b>1.2.5 El gobierno de Miguel de la Madrid y el reconocimiento de los cárteles mexicanos .....</b>	<b>34</b>
<b>1.2.6 La creación de la Policía Federal Preventiva en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León .....</b>	<b>37</b>
<b>Capítulo 2. Análisis de las políticas de seguridad pública del sexenio de Vicente Fox Quesada .....</b>	<b>41</b>
<b>2.1 Factores internos .....</b>	<b>42</b>
<b>2.2 Factores externos .....</b>	<b>47</b>
<b>2.3 Políticas de seguridad pública de Vicente Fox en su Plan Nacional de Desarrollo .....</b>	<b>51</b>

2.4 La Secretaría de Seguridad Pública Federal .....	56
2.5 La Agencia Federal de Investigación .....	57
2.6 Fox y las Fuerzas Armadas .....	58
2.7 Ley de Seguridad Nacional .....	62
2.8 Crecimiento del narcotráfico.....	64
2.9 Resultados .....	66
<b>Capítulo 3. Análisis de las políticas de seguridad pública del sexenio de Felipe Calderón .....</b>	<b>71</b>
<b>3.1 Políticas de Seguridad Pública de Calderón en su Plan Nacional de Desarrollo.....</b>	<b>74</b>
3.1.1 Análisis del modelo de seguridad pública del Gobierno de Felipe Calderón.....	78
3.2 Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública .....	79
3.3 Iniciativa Mérida.....	81
3.4 Calderón y el incremento del uso de las Fuerzas Armadas.....	88
3.5 Policía Federal de México .....	93
3.6 Crecimiento de la violencia y el narcotráfico.....	96
3.7 Resultados .....	99
<b>Capítulo 4. Análisis de las políticas de seguridad pública del Sexenio de Enrique Peña Nieto .....</b>	<b>102</b>
<b>4.1 Políticas de seguridad pública de Peña Nieto en su Plan Nacional de Desarrollo.....</b>	<b>105</b>
4.1.1 Análisis del modelo de seguridad pública del Gobierno de Enrique Peña Nieto.....	112
4.1.2 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia .....	113
4.1.3 Código Nacional de Procedimientos Penales .....	114

<b>4.2 Comisión Nacional de Seguridad .....</b>	<b>116</b>
<b>4.3 Gendarmería Nacional .....</b>	<b>118</b>
<b>4.4 Las Fuerzas Armadas en la administración de Peña Nieto .....</b>	<b>121</b>
<b>4.5 Ley de Seguridad Interior .....</b>	<b>124</b>
<b>4.6 Surgimiento de nuevos cárteles y crecimiento de la violencia .....</b>	<b>127</b>
<b>4.7 Resultados .....</b>	<b>129</b>
<b>Capítulo 5. Análisis de las políticas de seguridad pública del Sexenio de Andrés Manuel López Obrador hasta junio de 2022.....</b>	<b>134</b>
<b>5.1 Análisis del modelo de seguridad pública del Gobierno de López Obrador. ....</b>	<b>139</b>
<b>5.1.1 Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 ..</b>	<b>140</b>
<b>5.2 Análisis de los cambios en seguridad pública, el seguimiento del uso de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública y la Guardia Nacional.....</b>	<b>144</b>
<b>5.2.1 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.....</b>	<b>145</b>
<b>5.2.2 El seguimiento del uso de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública.....</b>	<b>147</b>
<b>5.2.3 La Guardia Nacional .....</b>	<b>151</b>
<b>5.3 El aumento exponencial de los grupos de la delincuencia organizada y narcotráfico a nivel nacional.....</b>	<b>158</b>
<b>5.4 La falta de operatividad de la aplicación del modelo de seguridad pública en los órdenes estatal y municipal. ....</b>	<b>161</b>
<b>5.5 Resultados hasta junio de 2022 .....</b>	<b>163</b>
<b>6. Conclusiones generales .....</b>	<b>169</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>180</b>
<b>Anexo 1 .....</b>	<b>191</b>
<b>Información 1 .....</b>	<b>191</b>

<b>Anexo 2</b> .....	193
<b>Información 1</b> .....	193
<b>Información 2</b> .....	194
<b>Información 3</b> .....	195
<b>Anexo 3</b> .....	196
<b>Información 1</b> .....	196
<b>Información 2</b> .....	197
<b>Información 3</b> .....	197
<b>Información 4</b> .....	198
<b>Información 5</b> .....	199
<b>Información 6</b> .....	199
<b>Anexo 4</b> .....	200
<b>Información 1</b> .....	200
<b>Información 2</b> .....	200
<b>Información 3</b> .....	202
<b>Información 4</b> .....	204
<b>Información 5</b> .....	207
<b>Información 6</b> .....	208
<b>Información 7</b> .....	208
<b>Anexo 5</b> .....	210
<b>Información 1</b> .....	210
<b>Información 2</b> .....	212
<b>Información 3</b> .....	214
<b>Información 4</b> .....	216
<b>Información 5</b> .....	220



<b>Información 6</b> .....	221
<b>Anexo 6</b> .....	221
<b>Información 1</b> .....	221
<b>Información 2</b> .....	222
<b>Información 3</b> .....	222
<b>Información 4</b> .....	222
<b>Anexo 7</b> .....	223
<b>7. Glosario</b> .....	223

# Introducción

México es un país que se ha caracterizado por heredar distintas problemáticas económicas, políticas y sociales; en diversas cuestiones, incluida la inseguridad, la cual involucra las tres, ha sido compleja la construcción de un modelo de seguridad pública que pueda solucionar la crisis de violencia nacional. Con el crecimiento paulatino de los cárteles mexicanos en los años ochenta y su fortalecimiento en los noventa, el gobierno de la República tuvo la necesidad de crear la primera institución de seguridad pública federal en el año 1999, encargada de brindar protección a la población, la cual fue conocida como Policía Federal Preventiva –PFP-. Sin embargo, a partir del año 2000, el desarrollo de los cárteles y la delincuencia organizada fue exponencial, provocando que la violencia se disparara tras constantes enfrentamientos entre los mismos debido a la fragmentación que experimentaron, resultado de una competencia por ver quiénes lograban pasar narcóticos hacia los Estados Unidos. Con el sexenio de Fox, la alternancia trae consigo diferentes cambios, sin embargo, nunca se condensaron por lo mismo, debido a factores internos y externos. Cuando Felipe Calderón ganó las elecciones en el año 2006, su frase “guerra contra el narcotráfico” marcó una nueva etapa donde se incluiría la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.

Con el retorno del Partido Revolucionario Institucional en el año 2012, el ex presidente Enrique Peña Nieto tuvo el reto disminuir la violencia que se había gestado en el gobierno anterior y para lograrlo, tomó la decisión de regresar a la Secretaría de Gobernación las facultades de la Seguridad Interior, por lo que la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública fue una realidad, siendo remplazada por la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Para el año 2018, Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones, y su administración decidió tomar una decisión drástica; la formación de la Guardia Nacional, la cual sería operada por la Secretaría de la Defensa Nacional –SEDENA-. Todos estos eventos

inspiraron al presente trabajo para realizar una investigación y analizar el por qué en la actualidad siguen existiendo altos niveles de violencia.

La presente tesina lleva como título **“Análisis del concepto de seguridad pública por el poder ejecutivo desde el año 2000 a junio de 2022 en México”** porque busca comprender y explicar la manera en que las diferentes administraciones percibieron el concepto de seguridad pública para realizar sus políticas de seguridad, a través de sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, propuestos al inicio de su gestión. El periodo de estudio abarca desde el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000) hasta el sexenio actual del presidente Andrés Manuel López Obrador (junio de 2022).

El objetivo de la tesina es analizar la manera en que cada Presidente de la República Mexicana, comprendió el concepto de seguridad pública para implementarlo en su Plan Nacional de Desarrollo, y al mismo tiempo, las estrategias que desarrollaron para combatir a la delincuencia organizada durante toda su gestión (Incluyendo la creación de instituciones de seguridad). Además de tratar de entender por qué no existen políticas transexenales en la materia.

El trabajo se divide en cinco capítulos, los cuales buscan desarrollar las distintas políticas de seguridad pública de cada sexenio bajo estudio. Cada apartado consta de una introducción donde se describe el proceso electoral en el que llegó cada presidente, sus propuestas para la seguridad pública presentes en su Plan Nacional de Desarrollo, la creación de las dependencias y de los cuerpos de seguridad pública que pusieron en marcha, las leyes que impulsaron, el panorama de inseguridad y delincuencia que existió en su sexenio y los resultados que obtuvieron derivado de sus estrategias. Por último, en la conclusión se analizan todos los elementos expuestos en cada capítulo, además de mencionar el panorama actual y dar una serie de recomendaciones generales.

El capítulo uno otorga el marco teórico de la tesina y describe el marco histórico. El desarrollo conceptual permite entender los términos utilizados durante todo el proyecto, por lo que se comenzará desarrollando el concepto de Estado, gobierno, sistema político, presidencialismo, seguridad pública, delincuencia organizada,

administración pública, y por último se explicará el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual detalla las facultades del Ejecutivo. Así mismo, el marco histórico ofrece el panorama y los antecedentes de los eventos que se estudiarán, a lo cual se retomará a la Policía Rural de Porfirio Díaz, el narcotráfico en la época post-revolucionaria, el sistema político mexicano (El cual favoreció la centralización de las políticas de seguridad y alienó a gobernadores y presidentes municipales al partido único), la Dirección Federal de Seguridad, el gobierno de Miguel de la Madrid y el reconocimiento de los cárteles mexicanos, así como la creación de la Policía Federal Preventiva en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. Se eligieron esos acontecimientos porque son el preámbulo para comprender algunas de las causas que acrecentaron el problema del narcotráfico y por ende, la ola violencia que se encuentra viviendo la nación mexicana, además de que permite entender la relación entre Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Seguridad Interior, definidas en el anexo 7 (Glosario).

En el capítulo dos se analiza la gestión de Vicente Fox, comenzando con una introducción acerca de las elecciones del año 2000 para comprender cómo fue el proceso electoral que lo llevó a la victoria. Consecutivamente se hace una revisión a su Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) destacando las estrategias de seguridad pública que propuso. También se estudia la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la cual fue la primera institución del rango de Secretaría de Estado enfocada en la Seguridad Pública nacional, además de la Agencia Federal de Investigación. Posteriormente, se examinará el papel de las Fuerzas Armadas, la implementación de la Ley de Seguridad Nacional y el crecimiento del narcotráfico en su administración. Por último, se expondrán los resultados obtenidos durante su gobierno.

En el capítulo tres se revisa el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, iniciando con una introducción sobre las elecciones federales del 2006, para pasar a su Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y analizar su modelo de seguridad pública. Consecuentemente, se examinará la modificación hecha a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y también a la Iniciativa Mérida, estrategia

pilar de su gobierno. Así mismo, se analizará el incremento del uso de las Fuerzas Armadas y del estallido de la violencia y el narcotráfico en su administración. Por último, se estudiará la creación de la Policía Federal y se expondrán los resultados de su mandato.

En el cuarto capítulo se hará un ejercicio similar, en este caso enfocado en la administración de Enrique Peña Nieto, iniciando de la misma forma que los apartados anteriores, es decir, con una introducción sobre el proceso electoral del año 2012 y el pacto por México enfocado en la seguridad pública. Acto seguido, se revisarán sus políticas de seguridad pública presentes en su Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), al igual que su modelo de seguridad. También se inspeccionará el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Comisión Nacional de Seguridad, la Gendarmería Nacional, la presencia de las Fuerzas Armadas, la Ley de Seguridad Interior y el surgimiento de nuevos cárteles en su sexenio. Finalmente, se hará una evaluación de los resultados obtenidos de su estrategia de seguridad.

El quinto capítulo tiene la misma base de sus antecesores, con la diferencia que se analiza la administración actual de Andrés Manuel López Obrador, la cual no ha concluido. Comienza con una introducción que explica el desarrollo electoral suscitado en el año 2018, y prosigue a estudiar su modelo de seguridad pública, al igual que sus políticas presentes en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) que propuso. Consecutivamente, se hace un análisis de los cambios en seguridad pública que incluyen; el seguimiento del uso de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional. Otro elemento que se repasa es el aumento exponencial de los grupos de la delincuencia organizada y narcotráfico a nivel nacional, así como la falta de operatividad de la aplicación del modelo de seguridad pública a nivel estatal y municipal. Por último, se hace un análisis de los resultados obtenidos hasta junio de 2022.

Finalmente, se da una serie de seis recomendaciones generales sobre las estrategias de seguridad pública, mismas que deberían de considerarse para su

implementación, así mismo, se resalta el papel que tienen las Fiscalías para disminuir la violencia, y se proponen cuatro sugerencias para optimizar a dicha Institución.

## Capítulo 1. La seguridad pública en México a través del tiempo

### 1.1 Marco teórico

Como menciona José Estrada, ***“La seguridad se considera un bien público, un derecho tanto individual como colectivo y es responsabilidad del Estado”*** (Estrada Rodríguez, 2013). En pocas palabras, se debe considerar la visión de la construcción del Estado como un ente, en el que se configura como el único que puede tomar la responsabilidad de la seguridad y el bien común. Partiendo de esta lógica, el bien común significa la preservación del orden y la paz, pues dichos preceptos son algunos de los que más preocupan en las actuales democracias, y permite el adecuado desarrollo social. Se debe recordar que la creación del Estado obedeció a un pacto social, que desde Hobbes se menciona que el hombre en Estado de naturaleza es Antisocial y se mueve motivado por el miedo o temor. Su permanencia se autoimpone a los demás y esto mismo genera conflicto con otros individuos, por lo que es necesario crear una figura que gobierne sobre los demás, es decir, el más poderoso. Es así como bajo las palabras de Hobbes, la visión de que un solo hombre gobernará era la que imperó desde los inicios de las monarquías (Hobbes, 2008).

Continuando bajo la línea de la construcción del Estado, Jean-Jacques Rousseau en su texto ***“el contrato social”*** (Rousseau, 1999), se traduce que el pacto social es el Estado, y debe de proteger tanto los bienes privados como a cada individuo, formándose por la voluntad general. Rousseau hace el trabajo de dividir lo que es la fuerza y voluntad, iniciando así con la conciencia de la división de poderes (Rousseau, 1999) y las leyes del Estado, el cual debe de ser soberano.

Desde la independencia de las trece colonias y la revolución francesa, la figura del Estado, como lo conocemos hoy en día, comenzó a tomar cuerpo, puesto que estos

dos eventos históricos, además de la paz de Westfalia en 1648, fueron los que dotaron de sentido tanto a la soberanía nacional, como la aplicación de más formas de gobierno que se diferenciaban de la monarquía. Fue así como la república y la democracia tuvieron su primera instauración en el mundo, mediante la creación de los Estados Unidos de América (Esencial mencionar este evento porque con la formación de los Estados Unidos, nace lo que hoy conocemos como Estados modernos), ya que se comienza a plantear la creación de instituciones que sirvan como medio entre el Estado, el gobierno y la ciudadanía.

A partir del inicio del siglo XX, con el presidente Woodrow Wilson, en su libro “The State”, el Estado toma un enfoque prioritario, y como menciona Guillermo Garduño; **“Conforme estas directrices teóricas reestructuró los restos de los antiguos ministerios herencia de los sistemas camerales impuestos por las cortes europeas del siglo XIX y los transformó en poderosos departamentos que a la vez que concentraban grandes funciones y capacidad de decisión en el Ejecutivo, posibilitaban el desempeño de una nueva racionalidad en los procesos y una enorme capacidad de ejercicio de gestión frente a los poderes legislativo y judicial”** (Valero, 2017).

Con él, la administración pública se ve fortalecida, creando un manual de cómo debe operar el Estado para satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía. También, con esta acción se puede notar la formulación de nuevas instituciones que desempeñarían un papel importante en la Administración Pública y que conformarían novedosos modelos de gestión pública a lo largo de todo el siglo XX. Al igual, la primera y segunda guerras mundiales generan un antecedente para lo que sería la defensa y supervivencia de las naciones, debido a que sientan las bases de las preocupaciones de los Estados por enemigos exteriores, y gracias a esto se crean aparatos de inteligencia, e incluso en algunas regiones de América Latina, los regímenes autoritarios se justifican como forma de “Protección Nacional”.

La guerra fría fue un nuevo evento que dejó al mundo polarizado en dos partes, los Estados globalizados y los Estados Socialistas. Después de que finalizó ese acontecimiento, la entrada de la globalización marcó una ruptura en México y

América Latina, desde aspectos económicos hasta sociales, porque la fijación ya no se concentró en defender a los Estados-Nación por la polaridad, sino que comenzó una partida hacia la democracia, en conjunto con la protección de los derechos humanos y con ello, la seguridad comenzó a tomar un nuevo rumbo que implicaba no solo la protección exterior, sino también la del interior.

Es importante entender la idea, debido a que dicha situación era legitimada por la ciudadanía, primordialmente por las posibles amenazas de invasión extranjera, por lo que se requería de un Estado fuerte para la defensa nacional. Sin embargo, los regímenes autoritarios encontraron justificación en ese supuesto y cometieron todo tipo de acciones que resultaron contraproducentes, pues más que defender los derechos los ciudadanos, hicieron todo lo contrario, generando un aumento significativo en violaciones a las garantías individuales. Estas condiciones favorecieron el ambiente ideal para el desarrollo del narcotráfico y el crimen organizado, pues las instituciones de los diversos países estaban penetradas por dichas organizaciones delictivas. Es así que el panorama de América Latina no se notaba alentador para el desarrollo institucional en derechos humanos y seguridad pública.

### **1.1.1 Concepto de Estado**

Finalizando la discusión histórica del Estado, como primer concepto se encuentra la clásica definición contractualista conjuntada entre Tomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau que se define como; ***“Los fines primarios del Estado es garantizar la paz y la defensa, se erige con responsabilidad de hacer prevalecer el orden a través del uso legítimo de la fuerza. Encuentra su justificación porque el individuo cede al Estado la voluntad de gobernarlo a fin de garantizar la paz, inclusive con el uso de la fuerza”*** (Carvente Contreras, 2014). Al igual; ***“Como el fin de esta institución es la paz y la defensa de todos, y como quien tiene derecho al fin lo tiene también a los medios, así como hacer cualquier cosa que considere necesaria, ya sea por anticipado para conservar la paz y la seguridad”*** (Carvente Contreras, 2014). La definición resume



perfectamente a los tres autores, pues recopila a la perfección la definición de su pensamiento, pues el Estado es quien debe de tomar el uso legítimo de la fuerza para el bien común, siendo su compromiso el garantizar paz y seguridad a sus subordinados. Con el enfoque de Weber, **“el Estado moderno es definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios, y del monopolio legítimo de la fuerza”** (Bobbio, 1989). Se habla de que el Estado es aquel que puede hacer uso de la fuerza legítima, además de ocuparse del abastecimiento de bienes y servicios públicos. También, la construcción del Estado no solo se remota a un orden jurídico, sino que este es conocido como un ente social e integral, asumiendo que su conformación tiene diferentes causas históricas (Carvente Contreras, 2014). Otro concepto importante de mencionar es de corte sociológico, el cual es descrito por el Dr. José Agustín Basave; **“La organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un conjunto de funcionarios y definido y garantizado por un orden jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar un bien común”** (Basave Fernández del Valle, 2003). Con esas definiciones, queda claro que el Estado desde su visión clásica, tiene la obligación de aportar bienestar a la ciudadanía, y esto lo hace mediante un orden jurídico, es decir, mediante las leyes, sin olvidar que los individuos son quienes lo aprueban y lo legitiman para ser gobernados. El Estado es un nivel de conciencia ciudadana que permite entender la organización y administración de los recursos tanto físicos como humanos para su propio desarrollo y bienestar.

El Estado mexicano está compuesto por el **ejecutivo, legislativo y judicial**. El ejecutivo es quién tiene las dos actividades primordiales; el gobierno y la administración. El legislativo es aquel que se encarga de la creación, promulgación, y publicación de las leyes que favorecen a la comunidad en general. Por último, el poder judicial tiene el objetivo de administrar, procurar e impartir la justicia, además de resolver los distintos conflictos, todo lo anterior está escrito en el artículo 40 de la Constitución Política Mexicana.

### 1.1.2 Concepto de gobierno

Existen diferentes perspectivas para entender el concepto de gobierno, siendo este de carácter jurídico, sociológico, y administrativo. De manera jurídica, Jorge Fernández Ruíz escribe; ***“En su acepción amplia, el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental; es decir, al conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos. Más en sentido restringido, se habla de gobierno para eludir solo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea, a la actuación del órgano ejecutivo del aparato gubernamental conocido como poder ejecutivo”*** (Fernández Ruíz, 2010).

Dentro de ese sistema se tiene como eje fundamental que depende del poder ejecutivo, siendo quien toma las decisiones para el desarrollo económico y social. Para María Fernández Ruíz, el gobierno está definido como; ***“Un conjunto de órganos depositarios del poder público, cuyos titulares ejercen, en consecuencia, las funciones públicas respectivas; y en sentido restringido, el gobierno es el órgano o conjunto de órganos depositarios del poder ejecutivo”*** (Fernández Ruiz, 2015). Tales autores mantienen la misma postura al mencionar que el gobierno es quien ejerce las funciones públicas respectivas, siendo este el que se encargará, a través de diversas instituciones, de resolver las demandas y necesidades de la población.

Desde la perspectiva sociológica, Foucault hace un aporte interesante respecto al concepto de gobierno. Carvente Hugo vuelve a hacer un análisis de lo que significa la palabra gobierno para dicho autor, el cual rescata que el gobierno domina tanto al hombre como a las cosas que dependen del mismo (recursos naturales, económicos, políticos, entre otros.), es decir, el entorno donde vive el hombre. Al igual, redacta que el bien común es reducido o ampliado a lo que el gobernante considera como el bien común, es decir a su juicio, siendo que las decisiones políticas siempre tendrán una apreciación subjetiva de lo que se considera lo que es bueno y lo que no para la ciudadanía (Foucault, 1999). Continuando con esta

misma línea, la esencia consiste en redimensionar las estrategias, asumiendo que el cambio de las relaciones del hombre son las causas (Carvente Contreras, 2014), es decir, buscar nuevas opciones. Desde dicha perspectiva, se entiende que el gobierno no sólo debe verse desde el punto de vista jurídico, pues la ley solo sirve como un parámetro para medir qué tanto puede coexistir el hombre en sociedad. Sin embargo, la realidad la dictan las relaciones que existen entre cada ser humano, por lo que es necesario entender que cada uno tendrá diferentes demandas y necesidades sociales. Además, cabe mencionar que el poder de las personas no es perpetuo porque la dinámica del hombre tampoco lo es, siendo cambiante social y políticamente, de ahí la existencia de las instituciones

### **1.1.3 Concepto de Administración Pública**

Para el desarrollo de esta tesina, es importante entender el concepto de administración pública, porque es la que permite entender cómo se formaron las distintas instituciones dedicadas a brindar seguridad pública en el orden federal. Existen diversos significados para el término administración, su razón deriva del latín como; “administratio” compuesto por ad (a) y “ministrare” (servir, cuidar) y los romanos lo empleaban para referirse al acto o a la función de prestar un servicio a otras personas (Guerrero, 1982). Posteriormente, el término de administración tuvo una connotación con la magistratura, la cual se guardó como institución política. Sin embargo, con los nuevos aportes en la materia, Woodrow Wilson asoció el término al estudio de la administración del Estado, pero con total separación de la política (Guerrero, 1982). Omar Guerrero abre una discusión del por qué la administración nunca llegó a definirse como un estudio o ciencia, siendo este término empleado y llevado a otras áreas de aprendizaje, por lo que surgieron distintos enfoques que relacionaron este término a empresas privadas, como lo fueron Frederick Taylor y Henri Fayol, para aplicarlo en sus organizaciones con el ideal de desarrollar procesos de dirección, previsión, organización coordinación y control.

Definiendo el concepto, Omar Guerrero menciona que la administración pública como racionalidad es un esfuerzo conjunto creado por la unión de energías

individuales para establecer una cooperación, es decir, una organización dirigida a establecer metas colectivas, con el tinte de públicas por la misma definición. Además de que implica subordinación para ser miembro de la misma estructura. Lynton Caldwell la define como: **“Cualquiera que sea su forma, podría ser en función la coordinación, el sustento, protección y dirección de la red pública los asuntos públicos de la sociedad”** (Caldwell, 1953). Alfonso Nava sostiene; **“La administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad”** (Nava Negrete, 2002). En este sentido, se entiende que la administración pública es un esfuerzo racional y colectivo capaz de establecer una cooperación, la cual llevará la dirección del Estado para atender las necesidades generales que a todo lo que sea público le interese, a través de instituciones. En el caso de México, **la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** publicada el 29 de diciembre del año 1976 dice que **“La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada”**<sup>1</sup>. En pocas palabras, la ley orgánica reconoce que la Administración pública en México y de acuerdo al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas y municipios, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

#### **1.1.4 Concepto de Sistema Presidencial y Presidencialismo**

El debate entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario siempre ha acaparado una gran discusión dentro del campo de la ciencia política. Sin embargo, para el interés de esta tesina solo se abordará el sistema presidencial porque este es el que se encuentra adoptado por el Estado mexicano en el artículo 80 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Jorge Carpizo en su texto “concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina” aborda la

---

<sup>1</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero consultado el 19/08/2022 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

cuestión del sistema presidencial, mencionando que sus principales características son:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.**
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a este**
- c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.**
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.**
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.**
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.**
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero este no puede dar un voto de censura.**

El Sistema Presidencial Mexicano comparte algunos puntos establecidos por Carpizo (Carpizo, 2007), pues el Presidente es la figura que sustenta tanto el Jefe de Estado (Siendo el representante de México con las demás naciones), como al Jefe de Gobierno (Al ser el líder de toda la administración pública federal). Además, se dice que la separación del Poder Legislativo y Ejecutivo es nítida, y que el congreso no participa en la elección de quién precederá el ejecutivo. El artículo 82 se menciona los requisitos para ser presidente y con la nueva reforma de 2014, el cargo lo ocupará a partir del primero de octubre. Al igual, en el artículo 89 se mencionan sus facultades, pero se dedicará un apartado para discutir dicho artículo más adelante.

Continuando por la misma línea, Jorge Carpizo en su texto “El presidencialismo mexicano” resume en estos puntos lo que significó la sucesión presidencial y permite entender cómo era el comportamiento del Ejecutivo en México:

- a) ***El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que como la gran mayoría de legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tiene son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.***
- b) ***La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.***
- c) ***La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo.***
- d) ***Las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernantes de las entidades federativas.***
- e) ***La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.***
- f) ***El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.***

Al igual que Jorge Carpizo, Maurice Duverger ofrece una definición de lo que resulta ser el presidencialismo; ***“el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre, Funciona sobre todo en países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de Estados Unidos a una sociedad diferente”*** (Duverger, 1992). En pocas palabras, Duverger hace una distinción entre un modelo presidencial de uno presidencialista, siendo México el segundo caso. Además, Lorenzo Meyer da una definición similar al del autor antes citado, diciendo; ***“Se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y los municipios. El término presidencialismo, finalmente, también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas,***

*tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y campesinos, medios de información, comunidades académicas, etc.* (Meyer, 1996)” Estos tres autores definen el término de presidencialismo de manera adecuada, ya que presentan un panorama completo de las atribuciones del ejecutivo en México, y la forma en la que se estructuraban todas las relaciones de poder.

### **1.1.5 Concepto de Seguridad Pública y delincuencia organizada**

En la actualidad, muchos intelectuales contemporáneos que estudian temas de seguridad pública han mencionado que la seguridad es deber del Estado y que esta debe tener como objetivo la protección de los derechos humanos y la paz social. De acuerdo con la **“LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA”** en su artículo segundo, la seguridad pública se define como; **“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los 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 investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”**<sup>2</sup>. Dicha cita refuerza lo anterior mencionado porque resalta la importancia de que la seguridad debe de procurar la integridad y libertad de las personas, siendo así que el modelo de seguridad pública va focalizado a la ciudadanía y a su correcta preservación. Luis Estrada menciona que; **“El mayor de los bienes que integran el bien común es la seguridad; porque de la seguridad pública depende el goce de los demás derechos como la libertad, los bienes patrimoniales, la paz pública, la justicia, etcétera. Por tanto, es un pacto**

---

<sup>2</sup> “LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA en su artículo tercero consultado el cuatro de agosto de 2022 <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/pronaledh/images/stories/LGSNSP.pdf>

**contractual donde los ciudadanos ceden parte de su poder para otorgar soberanía al ente abstracto del Estado que deberá velar por su seguridad y beneficio**". La definición de Luis Estrada es similar a lo que propone Hobbes al mencionar que los ciudadanos otorgan su poder al Estado, y, por lo tanto, es posible mencionar que la argumentación teórica de la seguridad pública gira en torno a procurar los derechos humanos, la paz, el orden público y que el Estado es quién debe de encargarse de procurar tal bien.

Otra definición es la de la Presidencia de la República mexicana del año 2001, en su Plan Nacional de Desarrollo, que está definida como; **"la Seguridad Pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos"**. Desde esta definición se considera que los estados y municipios tienen la función de otorgar Seguridad Pública a la ciudadanía, visión que cobra relevancia porque anteriormente no existía esta responsabilidad establecida en las leyes, por lo que actualmente se necesita que exista tal organización y así mismo, se establezca una coordinación entre los tres diferentes órdenes de gobierno para la actuación de las corporaciones de seguridad.

Así mismo, es fundamental agregar una definición de Seguridad Pública más contemporánea que considera otros aspectos que no examinan las anteriores tesis; **"La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el Estado de Derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos... Que las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social"**<sup>3</sup>. Esta especificación está dada por la OEA en la Primera Reunión de ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA I). Dicha tesis incluye nuevos

---

<sup>3</sup> OEA, Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas, México D.F., 7 y 8 de octubre de 2008, en: [http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc) (disponible al 3 de marzo de 2010).



conceptos fundamentales que cambian el paradigma de la seguridad del siglo pasado; la procuración de la educación, la salud, el desarrollo económico y social. Siendo así, la Seguridad Pública añade nuevos términos para considerar que existe una aplicación correcta de las leyes y el desarrollo social.

Para la “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, por delincuencia organizada se entiende; **“Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar , en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tiene como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionados por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: Terrorismo, acopio o tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos, corrupción de personas menores de dieciocho años de edad, trata de personas, contrabando o equiparable, defraudación fiscal y contra el medio ambiente, serán investigados, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley<sup>4</sup>”.**

### 1.1.6 Concepto de Sistema Político

Existen diversas definiciones que permiten entender el funcionamiento de los sistemas políticos, en el caso de Maurice Duverger, lo define como: **“Sistema político es la entidad en el cual confluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un subsistema que es lo que se denomina régimen político”** (Duverger, 1992). Para Samuel Phillips, es; **“Conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones identificables en el régimen jurídico, en relación de un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio las instituciones y los actos del gobierno”** (Phillips Huntington, 1972). David Easton define de manera similar al sistema político; **“Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue**

---

<sup>4</sup> Ley Federal contra la Delincuencia Organizada consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_200521.pdf) vigente hasta el tres de agosto del año 2022.

**las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad”** (Easton, 1969). Por último, Carlos Gómez Díaz de León hace una definición más desarrollada del sistema político; **“Es la expresión organizativa de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población. Este sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado”**. (Gómez Díaz de León, 2016). Por lo tanto, los sistemas políticos son parte de una estructura establecida, legitimada política y socialmente, y que tienen como fin modificar la utilización del poder para alcanzar cualquier objetivo deseado. La definición de Carlos Gómez sintetiza el sistema político mexicano del siglo XX, pues el régimen del partido único **“modificaba la utilización del poder político a fin de obtener el objetivo deseado”**, y la explicación del caso mexicano será abordada en el marco histórico.

### **1.1.7 Artículo 89 constitucional**

En el artículo 89 constitucional se describe cuáles son las facultades y obligaciones del Presidente, siendo para el interés de esta tesina las relacionadas al campo de la seguridad, destacando;

- a) Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- b) Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- c) Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército,

de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

- d) Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley
- e) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- f) Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución.
- g) Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- h) Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación

Además de lo anterior, también es jefe de la administración pública federal. Sin embargo, existieron diversas modificaciones al mismo artículo que se han suscitado desde el surgimiento de la constitución hasta la actualidad, y a continuación se hablara de ellas (Revisar anexos 1 información 1).

En total han sido 18 reformas que en general modificaron el artículo 89 hasta el año 2022, añadiéndose nuevas facultades y tareas al ejecutivo. Desde este punto de vista, los diversos cambios han agregado mayor poder a dicha autoridad federal, sin embargo, en este momento cabe preguntarse ¿Qué tan positivo o negativo es que el Ejecutivo tenga cada vez mayores facultades? ¿Qué consecuencias pueden traer este tipo de acciones? ¿Hasta qué grado será bueno darle mayores facultades al Presidente de la República? Si bien esta tesina no responderá dichas preguntas porque no es el tema en cuestión, si es importante poner en debate dichos temas debido al interés que ha surgido por estudiar de manera no tan profunda este fenómeno, pues el tiempo en el cual se han hecho mayores modificaciones seguidas ha sido del año 2011 al 2019. En relación al proyecto, el artículo 89 permite ver cuáles son las facultades del ejecutivo para sostener las riendas del Estado en temas de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, tal y como se dice en la fracción VI, VII, XVIII y IX del mismo artículo. La problemática sigue siendo las grandes

funciones del ejecutivo y que si este debe de concentrar un mayor número de facultades, favoreciendo el modelo centralizado.

## **1.2 Marco histórico**

A lo largo de la historia, la concepción de la seguridad ha ido cambiando dentro de la esfera del poder y el desarrollo humano. Desde que los Estados comenzaron a formarse, se pensó en una visión integral de seguridad, en la cual se privilegiaba la estabilidad del mismo y así, se lograra legitimar dentro de la ciudadanía. Al inicio de la guerra fría, la visión se transformó en la priorización del Estado, debido a que existía la posibilidad de que en cualquier momento surgiera una invasión de un país a otro, y así el sometimiento del mismo que se encontraba más vulnerable. En tal sentido, todo tipo de instrumentos de protección estaban fijados hacia el Estado y no a la población.

De igual forma, nuevos tipos de amenaza comenzaron a surgir, como lo son la delincuencia organizada y el narcotráfico, pero este tipo de problemáticas no tenían que ver con un enemigo fuera de la nación, sino que era interno y estaba ligado dentro de las instituciones gubernamentales. Esta situación se agudizó en la década de los años 80 y 90, convirtiéndose en la nueva encrucijada de los diferentes gobiernos a perseguir. De acuerdo con lo anterior, tenemos que comprender diferentes conceptos que pueden explicar el fenómeno que se encuentra estudiando el presente trabajo. La Seguridad Pública será el concepto clave que abordará esta investigación, pues responderá tanto la pregunta de investigación como los objetivos que se plantean

### **1.2.1 La Policía Rural del general Porfirio Díaz**

La Policía Rural fue una corporación que sirvió al general Porfirio Díaz para el control del país, al igual que para la vigilancia de las carreteras y caminos. También se encargó de imponer un orden social junto con la policía urbana y así, mantener la paz y armonía social como se menciona en el Archivo General de la Nación; ***“El objetivo exclusivo de la Policía Rural es cuidar de la seguridad de los caminos,***

***ayudar a la policía urbana en todo lo concerniente a su ramo, dar garantías a todos los ciudadanos, evitar los delitos, perseguir a los criminales, aprehenderlos y ponerlos a disposición de las autoridades o del orden judicial<sup>5</sup>***”.

Edgar Sáenz López menciona en su artículo “Los rurales, la Policía Federal del general Porfirio Díaz” que la policía rural fue un cuerpo de seguridad que nació en el juarismo para la protección del país ante los diversos conflictos que surgieron en la segunda mitad del siglo XIX, es decir, la invasión francesa, la guerra de reforma y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Dice; ***“Los Cuerpos Rurales propiamente dichos fueron creados bajo un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de mayo de 1861, siendo ministro de Guerra el general Ignacio Zaragoza. Estos cuerpos rurales tenían como objetivo combatir el bandidaje que asolaba los caminos de México, y eran conformados principalmente por aquellos que, a manera de guerrillas, habían apoyado a Juárez durante la Guerra de Reforma, la Invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo”*** (Saéenz López, 2016).

Aunado a lo anterior, Edgar también aclara que los elementos que incorporan esta corporación fueron ex criminales o bandidos que, aprovechando el momento difícil, apoyaron la causa de Juárez y causaron alta en la seguridad rural, sin embargo, no dejaron su pasado criminal. Desde este momento nunca existió la intención de crear un organismo de seguridad que estuviera estructurado y que procurara seguir un reglamento y apegarse a las leyes generales de la República Federal.

Con el tiempo, los elementos que precedieron dicha colectividad ya no se veían relacionados con los que anteriormente iniciaron en la corporación, pero continuaron con el modelo establecido de malas prácticas y corrupción. Sáenz también indica que la Policía Rural fue un arma fuerte para afianzar y mantener el poder político de Porfirio Díaz; ***“Al igual que en periodos anteriores, hubo una***

---

<sup>5</sup> Archivo General de la Nación, Fondo Colección de Documentos para la Historia de México (en adelante agn-cdhm), Reglamento para el servicio de la Policía Rural, vol. 7, serie 3, exp. 586, México, imprenta del gobierno, en palacio a cargo de Sabas A. Munguía, 1880, p. 9.

***etapa de desequilibrio tras la cual el presidente tuvo que controlar los descontentos y afianzar el proyecto de un estado central fuerte, donde la Policía Rural jugó una función determinante ejerciendo el poder efectivo en nombre del general Díaz”*** (Saénz López, 2016).

Como señala Edgar, dichos polizontes sirvieron para sentar la base de lo que sería la nueva institución hasta el año 1880, cuando ya se estableció un reglamento único para la policía rural. En esta misma fecha, con la dirección temporal del compadre de Porfirio Díaz; Manuel González, se realizaron distintas intervenciones políticas para ayudar al régimen central, siendo así que estas prácticas se volvieron algo común en las elecciones, lo que recuerda a lo que sucedió en años posteriores en el régimen del partido hegemónico. Con el nuevo reglamento impuesto, la profesionalización de dicha corporación fue paulatina, pero serviría para el maderismo y el huertismo. Por lo tanto, la Policía Rural fue hecha para ser leal a Porfirio Díaz, es por eso que la vinculó directamente a la Secretaría de Gobernación.

Otro objetivo primordial de los Policías Rurales era ser un contrapeso contra los militares, es decir, que no permitieran alguna clase de sublevación o golpe de Estado (Saénz López, 2016). Aunque Porfirio Díaz trató de formar un cuerpo de seguridad eficiente, era claro que la mayor parte del personal no cumplía con las características tanto físicas como de vocación para el cumplimiento del deber, además de que existía un control total del centro, esta estructura no podía tomar decisiones por sí misma y generalmente esperaba órdenes del núcleo, lo cual dificultaba la operación y resolución de conflictos.

Paul J. Vanderwood en su texto “Los rurales mexicanos” hace referencia a las distintas formas de actuar de las Policías Rurales, pero lo que más destaca es que su principal objetivo no era la protección de los caminos, sino defender y reforzar la dictadura de Porfirio Díaz; ***“Básicamente, los rurales no eran una fuerza contra los bandoleros, pues la lucha contra éstos, era sólo una parte de su misión. Más bien eran una policía de carácter político cuyo objetivo era defender la dictadura y reforzarla. Su obra policiaca tenía exclusivamente este fin, y por ello no se ocupaban seriamente de la criminalidad y los desórdenes que no***

***tuvieran una cierta importancia política. Por supuesto que para el régimen, decidido a crear una imagen de paz, prácticamente cualquier trastorno podía tener carácter “político”, pero cuando la estabilidad de la dictadura se veía amenazada los rurales intervenían sin demora”*** (Vanderwood, 1982).

Otras de las obligaciones de los policías rurales era vigilar a personas sospechosas o saber cuáles eran sus actividades, lo anterior para tratar de evitar cualquier tipo de sublevación o levantamiento social. También debían apoyar al ejército para cualquier tipo de tarea, y si se llegara a dar el caso de guerra, estos podían socorrer a la Defensa Nacional. Como menciona Vanderwood, en su mayoría los policías rurales eran campesinos y carpinteros, de los cuales solo el 50% se encontraban alfabetizados, siendo así que no se cumplía por completo el requisito de personal con alfabetización.

Desde este momento, no existía ninguna estructura fuerte que se encargara de proporcionar confianza y seguridad a la ciudadanía en general, y la mayor parte de elementos que formaban dicha corporación, no eran figuras que lograran cumplir con lo necesario para la correcta actuación y atención a los diversos delitos que existían en esa época. Sin embargo, esta institución porfirista sirvió para apaciguar al país de los constantes conflictos internos que tenía la nación, y sirvió para legitimar el poder que mantenía sobre los tres poderes de la unión. Por otro lado, el que los elementos no dominaran la lectura y escritura, hizo más sencillo que siguieran órdenes de los mandos con mayor jerarquía, debido a que por dichas condiciones, no conocían de los planes o estrategias planteadas.

En conclusión, la Policía Rural fue un instrumento usado por Porfirio Díaz para su legitimación y prolongación en el poder, si bien nunca logró ser un cuerpo policiaco que brindara seguridad a la ciudadanía en general, sí pudo mantener la continuidad del porfiriato, generando estabilidad. También es importante agregar que nunca logró configurarse como una institución formal, y en la época del huertismo, vieron su incorporación al Ministerio de Guerra, pero aun así no dejaron sus malas prácticas.

## 1.2.2 El narcotráfico en la época post revolucionaria

María de la O Martínez en su texto “La violencia del narcotráfico en México y Centroamérica y las principales rutas de transporte de marihuana y cocaína hacia Estados Unidos” hace un análisis histórico de como surgieron las actividades del narcotráfico en México. Dichas acciones comenzaron aproximadamente a finales del siglo XIX y principios del siglo XX con la venta de opio. También el uso de la “adormidera blanca” que en términos generales es la amapola blanca rica en morfina, se volvió algo común en la misma época. Para el año 1920, las autoridades mexicanas se sumaron a la iniciativa de Estados Unidos de prohibir estas sustancias, sin embargo, fueron ocupadas por los soldados de –EEUU- en la Segunda Guerra Mundial; **“La producción de estos narcóticos se fomentó debido a las necesidades médicas de las tropas de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, y al finalizar la guerra, la siembra y tráfico de drogas no terminó”** (Paoli Bolio, 2010).

Al mismo tiempo, se dio el surgimiento de familias dedicadas al contrabando de alcohol y todo aquello que en esa época estaba prohibido en –EEUU-. Dichas células años después se transformaron en lo que hoy se conoce como cárteles. Un ejemplo es el Cártel del Golfo, pues fue el primero que arrancó a principios de los años treinta, con la prohibición del alcohol en –EUA- y logró llegar a dicha posición ya que sobornó a diferentes políticos y mandos militares, sin llamar la atención. María de la O Martínez también menciona que, del lado de Sinaloa, los campesinos se dedicaron a la siembra de marihuana y amapola, pero fue en los años setentas que formaron grupos delictivos; **“Simultáneamente, en el estado de Sinaloa, los campesinos se habían dedicado por décadas al cultivo de marihuana y amapola, pero en los años sesenta y setenta, la producción y contrabando de tales sustancias se convirtió en una actividad propiamente delictiva. Uno de los principales traficantes fue Pedro Avilés Pérez, quien integró a Joaquín Guzmán Loera, uno de los narcotraficantes más emblemáticos de la historia del país, quien fundó el Cartel de Sinaloa”** (Martínez, 2015).



### 1.2.3 El sistema político mexicano

Para el interés de esta tesina es importante describir cómo ha funcionado el sistema político mexicano porque si bien México nunca tuvo un gobierno autoritario después de la revolución, el partido único que gobernó durante casi todo el siglo XX fungió como el que tomaba la mayoría de las decisiones y esto lo lograba con la centralización de la administración pública del Estado. Por esto, las decisiones que se tomaban en cuestiones de seguridad eran propuestas y legitimadas por el Ejecutivo Federal.

Desde la independencia en el año 1821, México ha tenido la característica de haber sido gobernado por caudillos, es decir, hombres fuertes que tomaron la dirección del país hacia la construcción de un Estado nacional. Los diferentes enfrentamientos entre liberales y conservadores son un claro ejemplo de cómo se pensaba instaurar una estructura de facto, pues ningún presidente o monarca en ese tiempo llegó por unanimidad y consenso.

A su vez, con la instauración de Porfirio Díaz como presidente, el sistema político mexicano tomó una estructura fuerte, debido a que el poder político estaba concentrado y que la mayor parte de actores aceptaban de forma incondicional al dictador como árbitro inapelable y al que se tenía que recurrir en caso de que existiese algún tipo de pugna (Carbonell, 2002). Se sabe que uno de los lemas de la época porfirista fue “Poca política y mucha administración”, lo cual describe perfectamente su intención de organizar toda la estructura política y económica nacional. La centralización del país en este periodo fue fundamental para darse tal estructura, sin embargo, esto tuvo consecuencias negativas a futuro, pues con el fin del porfirismo, quedó ese hueco sin que nadie lo ocupara hasta la llegada del Partido Nacional Revolucionario –PNR- en el año 1928 con el ex presidente Plutarco Elías Calles. La revolución mexicana trajo consigo bastantes bajas, tanto humanas como materiales<sup>6</sup>, sin embargo, permitió la consolidación de un Estado firme, además de

---

<sup>6</sup> José Carbonell menciona en su texto que fueron aproximadamente 250,000 mil muertes por las armas y también de forma indirecta (Enfermedades, hambre, etc.) (Carbonell, 2002).

aportar las bases de lo que sería después el corporativismo mexicano, es decir, las nuevas organizaciones colectivas (como sindicatos, asociaciones políticas, etc.), las cuales, consecuentemente, fungirían como actores políticos, económicos y sociales de suma importancia dentro del sistema político mexicano.

Con la llegada de Venustiano Carranza al poder, se crea la primera constitución política que agrega los “derechos sociales” y en esta misma se plasma toda la estructura constitucional aún existente en nuestro país. Al igual, se generó la creación de un nuevo modelo institucional parecido al de los Estados Unidos, destacando la prioridad que tenía el Estado y la administración pública. También en la gestión pública de Venustiano Carranza, se crearon los primeros aparatos administrativos<sup>7</sup> y solo tenían a su cargo funciones de apoyo para el mecanismo gubernamental en su conjunto.

Carbonell en su texto “El fin de las certezas autoritarias” menciona que el poder político quedó proporcionado en jefes militares, los cuales controlaban pequeñas regiones del país y su única finalidad era mantener sus intereses personales (Carbonell, 2002). Además de que uno de los principales objetivos después de la revolución fue la centralización del ejército, pues este absorbía una parte importante del erario público<sup>8</sup>, lo cual contrajo una nueva reestructuración de la institución armada y, consecuentemente, bajas tanto de jefes (102 generales) como de soldados (42% de tropa) (Carbonell, 2002). Tanto para Obregón como para Calles, este movimiento resultó ser algo arriesgado, pero necesario para evitar cualquier tipo de sublevación militar. Por lo tanto, esta acción se tradujo en la despolitización de las fuerzas armadas surgidas del movimiento revolucionario. La forma en la que Obregón logró dicha acción fue hacer una reforma, debilitando los poderes de facto locales y a la vez limitar al poderoso grupo delahuertista. Continuando con esta misma línea, Plutarco Elías Calles institucionaliza al ejército apoyado de su Secretario de Guerra, Joaquín Amaro, siendo los principales promotores de este

---

<sup>7</sup> (Alejandro, 2000) También con esa acción, promovió el departamento judicial desapareciendo la Secretaría de Justicia y que más tarde se transformaría en lo que se conoció como la antigua Procuraduría General de la República.

<sup>8</sup> José Carbonell menciona en el mismo texto que según los datos de Juan Moliar, fue al redor del 32% del total entre los años 1920 y 1933 aumentando casi 40% si se considera el periodo de 1917 a 1920

proceso, lo cual significó el comienzo de una verdadera profesionalización y la introducción de la disciplina castrense en el ejército “revolucionario” (Carbonell, 2002).

Otro movimiento estratégico de Calles fue la conversión de varios caudillos militares a hombres de negocios, generando que estos ya no participaran activamente en la política y desecharan la idea de obtener el poder. Finalizando esta época, la creación del Partido Nacional Revolucionario –PNR- significó una unificación definitiva de los revolucionarios, siendo los militares una pieza clave para el sometimiento sobre los intereses del partido y sacándolos totalmente de la esfera pública.

Con Lázaro Cárdenas, surgió la figura del plan sexenal, y con ello, se crearon nuevas Secretarías que tenían el objetivo de materializar los valores de la constitución, y uno de esos cambios fue el nombre, pues la Secretaría de Guerra y Marina pasó a ser Secretaría de la Defensa Nacional, independizándose la Marina y convirtiéndose en departamento. Tiempo después en el sexenio del ex presidente Ávila Camacho, cambió su nombre a Secretaría de Marina. Al igual, Cárdenas continuó con la estrategia de Calles al someter el ejército al control civil. Una de las principales acciones que realizó fue insertar a las masas de obreros y campesinos al partido, restándole poder e influencia al sector militar. Con la transformación de Partido Nacional Revolucionario –PNR- a Partido de la Revolución Mexicana –PRM- impuesto por Cárdenas, se conjuntaron los cuatro sectores políticos más influyentes del momento; campesino, obrero, popular y militar, diluyéndose la fuerza del sector castrense (Carbonell, 2002). Como resultado, el ejército se convirtió en una institución profesionalizada con altos niveles de lealtad absoluta a la nación, ordenada y disciplinada, siendo sometida por el ejecutivo y volviéndose un brazo fuerte del mismo. El último paso se dio en 1940, con el entonces presidente Ávila Camacho, pues reestructuró de nuevo el Partido de la Revolución Mexicana –PRM- en Partido Revolucionario Institucional –PRI- y parte de este proceso fue la salida del sector militar dentro del partido, consolidando el ya avanzado desarrollo de profesionalización y también su separación de la esfera política.

Ya mencionado el tema de la centralización del ejército, en la parte política ocurrió algo similar. Para que el Partido Nacional Revolucionario lograra la perpetuidad durante 71 años, tuvo que crear estructuras fuertes que le sirvieran como base para lograr dicha legitimidad, Carbonell menciona algunas de ellas:

- a) La creación de un espacio político que aglutinara y le diera uniformidad al grupo revolucionario y a la vez permitiera resolver sus diferencias; esto se cristaliza con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)**
- b) La incorporación a la política de las grandes masas, permitiendo el control político de estas por parte del Estado. Esto se hace realidad mediante la transformación del PNR EN PRM y la creación al interior del partido de los sectores, instituyendo el corporativismo.**
- c) La creación de un poder político fuertemente centralizado (único) que diera coherencia e instrumentara el “programa de la revolución” poniendo fin a los feudos locales de poder. Todo esto se realizó mediante la institucionalización de la presidencia como el gran poder y el supremo árbitro de los conflictos políticos, por encima de caudillos o caciques.**
- d) Finalmente, al reformarse el PRM y convertirse en Partido Revolucionario Institucional (PRI) se centraliza (aún más) la toma de decisiones en su seno. De esta forma, la subordinación del partido al poder que ejerce la presidencia de la República es absoluta. (Carbonell, 2002)**

Carbonell hace un buen resumen de lo que fue el partido único que gobernó durante todo el siglo pasado, mostrando así la estructura del sistema político mexicano. Por otro lado, el presidencialismo fue otro factor importante que destacó el mismo fenómeno, pues la figura presidencial concentraba una imagen “constitucionalmente” equilibrada con los demás poderes, pero de facto mantenía todas las estructuras políticas para controlar el poder nacional, a través del partido institucional. Es así que la figura presidencial en México siempre se ha visto como

una de las más fuertes en términos de decisión política, pues es quién elige el rumbo que el país tomara cuando este ocupe el cargo. Al igual, la figura centralizada del presidente nunca permitió crear una estructura federal fuerte, donde las entidades federativas tuvieran la autonomía de tomar sus propias decisiones respecto a los intereses federales.

Como menciona Pablo González Casanova en su texto “La democracia en México”, el poder ejecutivo tiene una función simbólica, pues hay un desequilibrio que lo favorece (González Casanova, 1965). Siendo así, existe una la relación entre la ley y la religión que se ve marcada por la superioridad otorgada a las normas como un asunto “divino” el cual no se puede contradecir. De esta forma, nunca se cuestionó el papel del partido y del ejecutivo, pues la ley era el bien supremo dentro de las interacciones políticas y sociales. Por otra parte, el control del congreso era importante para que el ejecutivo pudiera realizar su proyecto sexenal, establecido a través del partido único institucionalizado, siendo las élites predominantes las que decidían el rumbo que debía tomar el país.

Al igual, el control de los gobernadores era empleado mediante mecanismos financieros, es decir, la hacienda federal era muy poderosa económica y políticamente. Siendo así, el presupuesto que se otorgaba a los estados era distribuido de manera inequitativa, pues las entidades federativas que concentraban mayor avance tecnológico y recursos, eran los que se llevaban una buena parte del presupuesto, contando también razones políticas (González Casanova, 1965). Otro factor determinante del dominio de los gobernadores por parte del ejecutivo fue la cuestión del calendario político, en el que se destaca el acomodo estratégico de los regidores en los últimos años de los distintos sexenios, Casanova menciona; ***“El calendario político -en este sentido- revela una indudable sabiduría de la estructura gubernamental. En el periodo del presidente Ruiz Cortines, en el primer año de su gobierno contaba con 22 gobernadores designados en el régimen de Alemán y con 7 en el suyo, y las proporciones van variando año con año en la siguiente forma: 19 de Alemán y 10 de Ruiz Cortines en el segundo y tercer años de gobierno; 13' de Alemán y 16 de Ruiz Cortines en el***

**cuarto año de gobierno; 5 de Alemán y 24 de Ruiz Cortines en el penúltimo año de gobierno, y uno de Alemán y 28 de Ruiz Cortines en el último año de gobierno”** (González Casanova, 1965). Con este método, tanto el ejecutivo como el partido mantenían el control económico y político del país, prolongando las decisiones en una estructura fuerte y centralizada. Los estados no fueron los únicos que sufrieron las consecuencias de la concentración, pues los municipios también fueron perjudicados por este sistema, sin permitir que desarrollaran servicios primarios (drenaje, luz, agua, etc.), siendo dependientes políticamente de los estados y la federación.

Otro sector importante dentro del sistema político mexicano fue el empresarial, pues como dice Casanova, antes de ser llamados de esta forma, se les conoció como latifundistas. Los latifundistas eran grupos minoritarios que poseían vastos territorios para la siembra y el ganado, los cuales se aprovechaban de la pobreza y marginación campesina para explotar a los trabajadores en sus tierras. Es necesario recordar que gran parte de la ideología que ostentaba la revolución era acabar con dichas estructuras sociales, y consecuentemente, crear nuevos mecanismos que permitieran mayor igualdad social. Sin embargo, los ex latifundistas se convirtieron en los nuevos empresarios después de la revolución. Este cambio se pudo concretar gracias a la industrialización del país, además de que eran poderosos en el terreno económico, teniendo una organización y coordinación en el terreno político, siendo una especie de congresos de jefes que tienen influencia decisiva en la legislación y administración (González Casanova, 1965). En síntesis, **“Si las sugerencias indican que determinada propuesta -en caso de adoptarse- sería perjudicial no sólo para los intereses de la cámara sino también para los de la sociedad mexicana en general, el gobierno se inclina a reconsiderar la iniciativa”** (González Casanova, 1965). De esta manera, el sistema político mexicano se construyó desde la perspectiva económica y empresarial, siendo este un grupo importante para la toma de decisiones tanto estatales como nacionales, siendo un ejemplo la CONCAMIN, CANACINTRA, etc.

Otra parte fundamental del sistema político del siglo pasado fue la corporativista. El corporativismo nació en el contexto post revolucionario, con el objetivo de sujetar y consolidar el control político sobre las mayorías organizadas, y más importante, sobre las desorganizadas, convirtiéndose en un sistema de control e intercambio político y una fórmula para integrar a las mayorías en el seno del régimen priista (Carbonell, 2002). Esta estructura creó mecanismos en los cuales la tenaza corporativa aprisionó a la mayor parte de la sociedad mexicana, teniendo como principales actores a los empresarios, trabajadores campesinos, comerciantes, profesionistas, maestros, etc. Este tipo de sistema mantuvo a raya a estos distintos sectores, sin embargo, hizo que perdieran su capacidad de representar sus intereses y negociación. Desde el lado político, el régimen incorporó al sector campesino a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y a los trabajadores desde la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y a diversos grupos populares con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), formando un poder fuerte que ayudaba en la operación política del partido y del régimen.

Por último, Benítez Manaut destaca que en México han existido diferentes procesos que nunca permitieron la consolidación de un sistema efectivo capaz de brindar seguridad pública a la ciudadanía, los cuales ya se repasaron anteriormente; ***“La convivencia de gran cantidad de poderes fácticos tradicionales incubados durante el siglo XX, como los grandes monopolios empresariales, sindicales-corporativos, políticos: las prácticas de corrupción como forma de gobierno; la ausencia real de reformas profundas al sistema de seguridad nacional, y el emergente poder del narcotráfico constituyen una grave amenaza a la consolidación de la democracia en México, produciéndose así, una crisis de derechos humanos y por supuesto atenta contra la seguridad ciudadana”*** (Benítez Manaut, 2011). Por lo tanto, se puede afirmar que, en el siglo pasado, los sistemas institucionales eran efectivos pero corruptos, generando la crisis institucional que atraviesa el país hoy en día, al no construirse bases que pudieran asegurar el desarrollo, bienestar, democracia y derechos humanos.

## 1.2.4 La Dirección Federal de Seguridad -DFS-

La Dirección Federal de Seguridad nace como un grupo dedicado a la investigación de delitos de tipo criminal, según el documental reservado en la Cineteca Nacional (Pruneda, Salvador, 1948). En dicho vídeo, se puede notar la preparación que tenían los distintos elementos para sus labores día a día, y el trabajo que realizaban a diario, entre los que destacan; actividades de criminalística, acondicionamiento físico y de inteligencia.

Gustavo Hiraes en su texto “México: ajustando cuentas con la historia (justicia transicional fallida)”, en el apartado de “la defensa humanista de los torturadores” alude a una cita del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en donde dicho artículo se asignaban las funciones de la Dirección Federal de Seguridad (Vigente a partir del 16 de agosto de 1973); ***“La responsabilidad de vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal; proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visitan oficialmente el país, y, realizar todas la actividades que en la conferencia de su competencia le confiera el titular y a la Secretaría, así como otras disposiciones legales”***<sup>9</sup> (Hiraes Morán, 2017). El ejercicio y actuación de la Dirección Federal de Seguridad cambia de acuerdo a lo que se había mencionado en el documental anteriormente nombrado, pues se puede notar que su servicio estaba enfocado en analizar e informar hechos relacionados con la seguridad de la nación, desvinculándose de lo que inicio siendo una corporación de criminalística.

Relacionado a este tema, se encuentra el aporte de Marcos Palacios y Mónica Serrano en el texto “Colombia y México: las violencias del narcotráfico”, en el cual describen que otra de las funciones de la Dirección Federal de Seguridad era controlar y regular las actividades del narcotráfico; ***“Así, a partir de 1947, la***

---

<sup>9</sup> Consultado en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5173-mexico-ajustando-cuentas-con-la-historia-justicia-transicional-fallida> página 94 vigente hasta el 09/08/2022



**responsabilidad de las campañas de erradicación y de las políticas antinarcóticos sería transferida de las autoridades de Salud a la Procuraduría General de la República (PGR). En el corazón de esta recién centralizada estructura surgiría una nueva entidad, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) que asumiría, desde el centro, las tareas de control y regulación del narcotráfico. Gracias a la creación de esta temible oficina las agencias federales pudieron organizar y desplegar las campañas antinarcóticos en el marco más amplio del control político y social”** (Palacios, Colombia y México: Las violencias del narcotráfico, 2010). Este ejercicio significó una nueva etapa en la organización de la seguridad, pues dicha corporación fue la encargada de tratar los temas relacionados con narcotráfico, siendo así que buscó la forma de controlar la violencia que se estaba suscitando por los conflictos entre criminales. En el mismo texto, los autores mencionan que la centralización de las políticas antinarcóticas resultó ser una problemática importante, pues generó una “regulación” del fenómeno, debido a que la federación absorbió dicha tarea y no permitió que fuese tratado de manera local. La –DFS- cumplió su cometido de cierta forma al de gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad criminal. En el mismo apartado, Mónica y Marcos mencionan que dicha institución de seguridad otorgaba licencias, que permitía a los grupos criminales desarrollar zonas de producción y hacer uso de las vías de comunicación para transportar su mercancía hacia la plaza estadounidense.

Por otro lado, Mónica Naymich López Macedonio, en su texto “El archivo de la Dirección Federal de Seguridad: una fuente para escribir la historia de la segunda mitad del siglo XX mexicano” menciona que la Dirección Federal de Seguridad tenía agentes dedicados a vigilar a amigos como a enemigos del régimen. Siendo así que en realidad fue una policía política encargada de prolongar el poder del partido único; **“Los agentes en nómina de la DFS estuvieron distribuidos en todo el territorio nacional y vigilaron tanto a “los amigos como a los enemigos del régimen”. Estos agentes en nómina de la DFS colaboraron con ella a través de su infiltración en los más diversos espacios e instituciones de la sociedad mexicana”**. (López Macedonio, 2018).

En el mismo texto, Mónica Naymich también menciona el papel importante que tuvo la Dirección Federal de Seguridad para vigilar y dar un panorama acerca de los movimientos de índole anticomunista; ***“Las inmersiones en ese extraordinario acervo permitieron, además, reconstruir la historia del movimiento anticomunista mexicano, que estuvo constituido por elementos que no formaron parte, al menos formalmente, de las estructuras gubernamentales. Las investigaciones logradas a partir del acervo de la DFS, permitieron explicar que ese movimiento se constituyó a partir de un sector de la sociedad que había combatido y resistido, al proyecto de nación propuesto por los gobiernos que emergieron de la Revolución Mexicana. Esos sectores mexicanos, que se habían erigido en contra de la Revolución, lograron resistir creando sus propios aparatos de reproducción ideológica, los cuales reivindicaron valores contrarios a los propuestos por las instituciones revolucionarias, exaltaron el valor de la libre empresa, del individualismo emprendedor y los valores de la Iglesia católica tridentina”*** (López Macedonio, 2018). Desde este punto, la Dirección Federal de Seguridad permitió vislumbrar el complicado panorama político y social que existía en aquella época, donde la guerra fría se encontraba en su máxima expresión.

Como se ha repasado, la Dirección Federal de Seguridad tuvo diversas tareas para la vigilancia y preservación tanto del Estado como del régimen del partido único. Sin embargo, la Dirección Federal de Seguridad estuvo mayormente marcada por ser la promotora del crecimiento del narcotráfico y también por las brutales represiones hacia movimientos estudiantiles y de índole comunista, generando ilegitimidad y desconfianza ciudadana a tal institución, pues parecía que su fin era otro al de beneficiar la seguridad social. A partir de los años ochenta, este modelo de seguridad ya se encontraba rebasado por todas las denuncias de corrupción y violación a los derechos humanos, por lo que en el sexenio de Miguel de la Madrid se optó por fusionar a la Dirección Federal de Seguridad con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales –DGIPS-, creándose la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional –DISEN-. Este proceso no solo conllevó a crear una nueva estructura para la Seguridad Nacional en el país, sino que también

permitió rediseñar nuevas estrategias y dedicarse exclusivamente a actividades de inteligencia (Herrera-Lasso M, 2010). Con la llegada del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, se anunció la creación del –CISEN- y su comisionado sería aquel que se encargó de su desarrollo desde el -DISEN-; Jorge Carrillo Olea. Para febrero de 1989, -la DISEN- se convirtió en -CISEN-.

### **1.2.5 El gobierno de Miguel de la Madrid y el reconocimiento de los cárteles mexicanos**

El Plan Cóndor no solo fue exclusivo de Colombia, también se implementó en los Estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango el 30 de septiembre del año 1976, iniciando en la gestión de José López Portillo y fue lanzado por Félix Galván López (Enciso, 2010). Una de sus principales características fue que estaba liderado por militares, debido a que el gobierno de Estados Unidos creía que los diferentes aparatos de seguridad mexicanos presentaban reportes de corrupción y esto podría afectar los intereses de la operación, además de que creían que las fuerzas armadas eran las indicadas para realizar esta tarea. Años después este esquema fue replicado en los distintos países de América Latina, lo cual se abordará más adelante. El resultado de dicha acción fue todo lo contrario, pues los cárteles de droga se fortalecieron, debido a que lo prohibido en términos de criminalidad, resulta ser lo más demandado. Los estados de Sinaloa, Chihuahua, Baja California y Tamaulipas, fungieron como los territorios más importantes para el transporte de cocaína y marihuana hacia la frontera norte, por lo que México siempre fue una zona que servía de tránsito, pues abastecían a los grupos delictivos de Estados Unidos que vendían las sustancias ilícitas en dicho país.

A partir de los años ochenta, el cártel de Guadalajara fue quien tomó el mando para las actividades de transporte de droga. Con el asesinato del agente encubierto de la –DEA-, Enrique Camarena, el 7 de febrero del año 1985, se comenzó a difundir tanto en medios nacionales como internacionales, el crecimiento y poder que tenían los cárteles de narcotráfico en México. Hasta este momento, no existía alguna institución encargada de velar y vigilar por la seguridad pública, e incluso no había

conciencia del riesgo que podrían representar estos grupos dedicados a la delincuencia organizada. Paradójicamente, la guerra contra el narcotráfico en – EEUU- inició con el ex presidente Richard Nixon, continuada por los ex presidentes Gerald Ford, Jimmy Carter y estimulada con Ronald Reagan en el año 1981 y este fijó una postura de “potencial amenaza” a las actividades del narcotráfico y la delincuencia organizada, sin embargo, la guerra fría aún continuaba siendo el foco de atención de la política de defensa exterior de los Estados Unidos.

En los noventa con la caída de la URSS, finalizó la guerra fría y esto tuvo como resultado el cambio de paradigma sobre la polarización del mundo, pues la lógica ya no era el enfrentamiento entre dos bloques, sino que la guerra se focalizó contra nuevos enemigos; el narcotráfico y años después el terrorismo. Con estos nuevos fenómenos convertidos en amenazas, Estados Unidos cambió su estrategia de seguridad exterior y ahora se concentraba en acabar con estos grupos que en la década pasada se fortalecieron por la poca atención que se les prestaba. El panorama era complicado, pero el gobierno de Estados Unidos puso en marcha su estrategia conocida como “Plan Colombia” que, en palabras de Raúl Benítez, tuvo como consecuencia; **“iniciar la guerra principalmente con los países andinos”** (Benítez Manaut, 2011) y esta decisión lo único que generó fue una ola de violencia y crimen en aquellos países.

Reforzando este argumento, Ricardo Meza menciona que esta operación tuvo como objetivo la disminución de producción de cocaína en los campos colombianos y de todos los países andinos, generando una transición a un ambiente de paz y democracia. Fue impulsada por los ex presidentes Clinton y Bush. Para llegar a esta meta, este documento presentaba diversas estrategias, destacando; **“1) Proceso de paz, 2) Economía Colombiana, 3) estrategia anti drogas, 4) reforma al sistema judicial, 5) protección de derechos humanos: democratización y desarrollo social”** (Meza, 2001). Al igual, dotó de armamento, tecnología y cursos de profesionalización a las fuerzas del orden colombianas. En pocas palabras, las acciones comprendidas por el gobierno de Colombia junto con el de Estados Unidos tenían tanto un tinte de prevención como de reacción, porque se planeaba atacar al

problema del narcotráfico desde el lado estructural (social-económico) hasta el lado de acción (reactivo).

Sin embargo, en el mismo texto, Meza dice que todas estas estrategias dieron resultados escasos, pues la meta esperada nunca se concretó por la corrupción que imperaba en las instituciones colombianas. Al igual, resalta que; ***“La pérdida de horizontes comunes en el contexto latinoamericano en materia de seguridad regional; la crisis de gobernabilidad, profundizadas por la corrupción e inestabilidad y por ultimo las tensiones de la eventual incidencia regional del conflicto armado en Colombia son factores que intervienen en una pérdida creciente de la capacidad de negociación en el espacio político-internacional. En este sentido, EEUU privilegia su visión de seguridad hemisférica sobre la región andina, y, por lo tanto, se privilegia la actuación reactiva y de tipo militar en lugar de llegar a una negociación y que, por ende, permita al Estado de Colombia crear nuevas alternativas que favorezcan la vida política de los ciudadanos y también los intereses socioeconómicos”*** (Meza, 2001). Sin duda alguna, Colombia representa un ejemplo de lo que puede significar la pérdida de gobernabilidad y el sometimiento de un Estado a las políticas internacionales de otro, y esto también comenzó a ser visible con el plan Mérida implementado en el sexenio del ex presidente Felipe Calderón.

Después del año 1989, en México se notaba un panorama desalentador por el arresto del líder estratégico de los cárteles; Miguel Ángel Félix Gallardo. Este evento marcó un cambio significativo para las organizaciones dedicadas a la venta de narcóticos, pues comenzó a generarse una disputa entre todos los miembros que así mismos se llamaban como “federación” y la violencia no se hizo esperar<sup>10</sup>. Por lo tanto, los cárteles con mayores problemas entre sí fueron el cártel de Sinaloa, el Cártel de Tijuana, el Cártel del Golfo liderado en ese momento por Juan García Abrigo y el Cártel de Cd. Juárez, liderado por Amado Carrillo Fuentes.

---

<sup>10</sup>María Martínez hace una breve descripción de cómo Miguel Ángel Félix Gallardo dividió por zonas a todos los cárteles y estos comenzaron a tener disputas entre el cártel de Sinaloa y el de los hermanos Arellano Félix en (De la O Martínez, 2015)

Sin duda alguna, todas estas fuerzas del crimen organizado comenzaron a generar un ambiente de violencia y delincuencia, pues los enfrentamientos de los mismos cada día se volvían más comunes y con mayor severidad, siendo la población los únicos que resentían este tipo de acciones. Es aquí donde ya se puede notar este punto de quiebre donde el narcotráfico ya traspasó todas las barreras institucionales y la presidencia no tuvo otra opción que reconocer la terrible amenaza que representaban estos grupos de delincuencia. La primera acción que se realizó para dar solución a este problema fue la creación del CISEN en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pues este nuevo instrumento de inteligencia permitiría saber las operaciones del narcotráfico. Luis Herrera Lasso en su texto “Inteligencia y Seguridad Nacional” hace mención de este dato, además de que este tema fue el eje de atención para la Seguridad Nacional en ese momento (Herrera-Lasso M, 2010) debido a la planeación y ejecución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Años más tarde, se realizó la creación de la Policía Federal Preventiva en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

### **1.2.6 La creación de la Policía Federal Preventiva en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León**

Sigrid Arzt en su texto *democracia, seguridad y militares en México*, menciona la manera en la que se formó a la Policía Federal Preventiva, la cual será el primer antecedente de lo que hoy se conoce como Guardia Nacional. Textualmente ella dice; ***“La Policía Federal Preventiva nació con la idea de ser como una versión operativo-policial de las acciones de inteligencia, que hasta en ese momento se encontraba realizando el CISEN con el fin de atender los secuestros de alto impacto y las tareas de Seguridad Pública de alta urgencia”*** (Arzt, 2011). Es decir, su origen fue la unificación de diferentes instituciones gubernamentales, entre las que destacan; la Policía Federal de Caminos, algunos elementos de la Policía Fiscal Federal, de la Policía de Migración y finalmente algunos elementos del – CISEN-.

La Policía Federal Preventiva comenzó sus actividades siendo apoyo para la vigilancia y organización de la seguridad pública del país. Esta nueva organización gubernamental buscaba coordinar acciones con otros cuerpos de protección ciudadana a nivel estatal y municipal, puesto que ya se consideraba la imagen de un mando único que tuviera la tarea de vigilar en conjunto con otras dependencias, como lo es la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Defensa Nacional, el –CISEN- y la –SEGOB-, las diferentes problemáticas de inseguridad que se presentaban a nivel nacional.

Cuando surgió este cuerpo de seguridad, se planteó la idea de que se violaría la soberanía de los estados y municipios de la república, sin embargo, esto nunca tocó la realidad. Es claro que esta nueva institución comenzó a operar de manera desordenada porque fue la conjunción de varios organismos de seguridad y también aún no contaba con una organización adecuada para realizar sus labores. Arzt menciona en su texto que la solución que quiso brindar el ejecutivo con la –PFP- sólo generó la despreocupación y poca obligación de las autoridades estatales y locales para dar solución a las problemáticas de inseguridad que surgían en sus territorios, esto por la centralización que siempre ha existido en el país desde su consolidación, ya mencionado anteriormente.

Con el Contraalmirante Robledo reconociendo que esta fuerza no estaba preparada para la actuación de sus deberes, se convocó a la participación de la Policía Militar del ejército mexicano para realizar funciones de policía mientras dicha institución se formaba de carácter civil, situación que recuerda la Guardia Nacional<sup>11</sup>. Desde estos momentos, se entiende la razón por la que el gobierno de México comenzó a utilizar a las fuerzas armadas como agentes de seguridad pública, haciendo que la Secretaría de Defensa Nacional comenzara a tener un rol importante en la vigilancia y cumplimiento de la protección ciudadana, siendo que este tipo de proyectos se contraponen a una transición democrática real donde la seguridad pública se hace efectiva.

---

<sup>11</sup> Arzt en el mismo texto menciona que fueron al menos 4 mil 799 agentes de la Policía Militar (Arzt, 2011)

Los cuerpos civiles de seguridad siempre quedaron marcados por corrupción e impunidad, siendo el ejército la única institución en la que el gobierno confía que no será tocada por las manos del crimen organizado, además de que contaban con mayor equipo, entrenamiento, profesionalización y sobre todo, presupuesto para realizar dichas labores. Consecuentemente, la –PFP- se formó con una composición de corporaciones militares y civiles, en los que los elementos apenas llegaban a la educación secundaria y con experiencia de apenas de un año (Arzt, 2011). Los comandantes tenían 25 años de experiencia y ya contaban con títulos militares, sin embargo, varios jefes marciales no estaban de acuerdo con que el ejército comenzara a realizar actividades de seguridad pública, como es el caso del Ex General Secretario de Defensa, Enrique Cervantes Aguirre, pues mencionaba que los soldados no estaban capacitados para realizar dichas actividades, además de que no quería que la corrupción se apoderara de los elementos castrenses. Otro elemento que se debe considerar es la diferencia de prestaciones que tenían los policías y los miliares, siendo los últimos los que gozaban de mayores beneficios y facilidades.

A partir de este sexenio, se buscó un acercamiento de las Fuerzas Armadas Mexicanas a los centros de inteligencia estadounidenses, como es el caso de la –CIA-. El fenómeno de la participación de las fuerzas armadas para la protección ciudadana no solo pasó en México, sino que también se presentó en casi toda América Latina, pues esta problemática se presentaba en países que aún no estaban bien consolidados democráticamente y sufrían de factores sociales y económicos que no permitían el bienestar general.

La propia desconfianza entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad civiles era evidente, pues la información e inteligencia no se comunicaba entre las diferentes agencias mexicanas por temor a que existiera una posible filtración, y que esto dificultara las acciones emprendidas para la captura de diferentes capos de la droga o las investigaciones de lavado de dinero. Por último, pese a todas las expectativas que se tenían sobre la nueva institución de protección ciudadana, esta no logró contener la problemática de inseguridad para finales del sexenio de Ernesto



Zedillo con todo y la participación de las fuerzas armadas, que al final, no lograron contener la corrupción.

## Capítulo 2. Análisis de las políticas de seguridad pública del sexenio de Vicente Fox Quesada

La alternancia política del año 2000 en México es un debate complejo de definir en cuestiones de democracia. Aunque haya existido un cambio de partido en la presidencia, no se cumplieron otros factores que deducen una transición real a un modelo democrático. El candidato elegido para ocupar la silla presidencial fue Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional. Fox desde su campaña hizo la promesa de que iba a terminar con las malas prácticas del viejo régimen priista, pues mencionaba que no se podía transitar a una democracia real si los derechos humanos seguían siendo violentados. Todo su discurso giró en torno a este hecho, además de que iba a esclarecer varios acontecimientos históricos que marcaron el siglo pasado de violencia y represión. Además, **“el discurso que ocupaba Fox en campaña, estaba centrado en hablar de un cambio de régimen, no solo de partido gobernante”** (Aguayo Quesada, 2010). Con este preámbulo, la estrategia de campaña que empleó el ex presidente fue asegurar que México para el año 2025 sería una nación plenamente democrática, al igual que ofrecer a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos, después plasmados en su Plan Nacional de Desarrollo.

También, la prevención de los delitos y violaciones fue otro tema importante, pues como lo interpretó Human Rights, el gobierno mexicano contrajo la obligación de “prevenir” las violaciones y de “investigarlas y enjuiciarlas”, y no solo esto iba a ser responsabilidad del gobierno federal, sino que también sería de las entidades federativas. Todos estos preceptos fueron con el ideal de que fueran adoptados por la militancia panista que apoyaba la candidatura de Fox, al igual que votantes de centro-izquierda los cuales querían sacar al “-PRI- de los pinos” a cualquier costo, siendo así que, según cálculos de Alejandro Moreno, en las elecciones presidenciales de 2000 entre 1 900 000 y 3 millones de votantes identificados con la izquierda otorgaron su voto a Fox con tal de “sacar al PRI de los pinos” (Moreno,

2003). Al final, Vicente Fox quedó electo y el retomó el tema de la seguridad como una de sus prioridades, mencionando que se prepararía una nueva institución para priorizar este tema y que ya no dependiera de la Secretaría de Gobernación. Fue así como surgió la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF). Sin embargo, Fox estaba alejado del partido que lo llevó a la silla presidencial, teniendo algunas diferencias con algunos líderes importantes del mismo. Otra problemática fue que carecía de la mayoría calificada en el congreso, no tenía gobernadores de su lado, y era mal negociador en términos generales. En este apartado, se hablará tanto de factores internos, como factores externos para entender el por qué las políticas de seguridad de Fox no lograron disminuir los índices de delincuencia y criminalidad, además de agregar las diferentes instituciones que se crearon y también los resultados que dichas decisiones tuvieron. También de las políticas de seguridad en su Plan Nacional de Desarrollo, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la Agencia Federal de Investigación, su relación con las Fuerzas Armadas, la Ley de Seguridad Nacional y por último se mostrarán los resultados.

## **2.1 Factores internos**

Cuando Vicente Fox inició su gestión, comenzó con el apoyo de 15, 988, 544 votantes para su coalición, teniendo una ventaja abrumadora de 2 millones y medio de votos más que el candidato del –PRI- (Woldenberg, 2003)<sup>12</sup>, por lo que el panorama era alentador para la construcción de un país “democrático” y con mayor desarrollo social. De esa manera, los compromisos de Fox fueron 1) procuración y protección de derechos humanos, 2) Verdad y justicia, y 3) Transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, dentro del mismo equipo de Fox existieron diferencias marcadas que tiempo después se conocerían como el “piadoso olvido” el cual lo describe Sergio Aguayo como un “pacto con el viejo régimen” y otorgó amnistía de facto a los perpetuadores de los abusos, con el pretexto de que desenterrar el pasado solo generaría una polarización entre el propio gabinete y

---

<sup>12</sup> Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3178/5.pdf> vigente hasta el 28/08/2022

podría poner en riesgo la gobernabilidad y la estabilidad institucional (Aguayo Quezada, 2010). La división del gabinete de seguridad para la realización de esta tarea se dio entre Adolfo Aguilar Zínser y Jorge Castañeda contra Santiago Creel. Por un lado, Adolfo Aguilar y Jorge Castañeda, aunque carecían de historia militando en el –PAN-, la realidad es que se formaron desde la sociedad civil, con los ideales de la promoción de los derechos humanos y la democracia, siendo su objetivo conocer “la verdad sobre el pasado” junto con destapar los actos de corrupción. Por otro lado, Creel propuso una fiscalía institucionalizada que funcionaría “dentro de las instituciones” solamente con el objetivo de deslindar las responsabilidades individuales sin perturbar el funcionamiento de las instituciones y así mismo, no poner en riesgo la consolidación democrática (Aguayo Quezada, 2010). Al final, por un corto periodo de tiempo ganaron los argumentos sobre el respeto a los derechos humanos de Adolfo Zínser, pues estos formarían parte de la nueva visión de la Seguridad Nacional en el país. Sin embargo, Sergio Aguayo menciona que esto fue solo un “montaje” de parte del ejecutivo, pues lo que realmente pasó fue que realizó un pacto entre la nueva administración y el viejo régimen.

Para el año 2007, amnistía internacional resumió el balance del gobierno del PAN frente a los derechos humanos de la siguiente forma; ***“El presidente Vicente Fox concluyó su mandato sin cumplir el compromiso de su gobierno de poner fin a las violaciones de derechos humanos y la impunidad, que siguieron siendo generalizadas”*** (Internacional, 2007)<sup>13</sup>. Siendo así, el gobierno de Fox desde su inicio comenzó con una fragmentación dentro de su gabinete para atender este compromiso, que, desde luego, era de vital importancia para darle credibilidad a su gestión y así, ayudar al partido a legitimarse dentro de la esfera política, sin embargo, todo esto quedó lejos de la realidad y sucedió todo lo contrario, pues hubo una disputa entre Fox y el Partido Acción Nacional.

Existen diversas premisas acerca de cómo iniciaron estos conflictos. Una de ellas es desde que comenzó su campaña, pues el candidato se rodeó de sus amigos

---

<sup>13</sup> Consultado en [www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2007](http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2007) vigente hasta el 29/08/2022

cercanos (Loaeza, 2010), desplazando a figuras que ya militaban en el partido desde hace mucho tiempo. En este sentido, tanto Felipe Bravo Mena como Manuel Espino, trataron de afianzar la presencia del presidente con el partido, fracasando por la figura de los llamados “doctrinarios”, encabezados por Felipe Calderón y Diego Fernández de Ceballos, para defender la autonomía del –PAN- (Loaeza, 2010). Como menciona Soledad Loaeza; **“la comunicación entre Vicente Fox y algunos de los líderes más prominentes del PAN fue pobre; los vínculos entre la dirigencia, los legisladores y los militantes fueron tenues, y la influencia del partido sobre el proceso de decisiones de gobierno fue prácticamente nula”** (Loaeza, 2010). Un claro ejemplo de lo anterior fue cuando los legisladores panistas reprobaron su estrategia hacia el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, debido a que la figura presidencial aceptó liberar a todos los zapatistas presos y, además, ordenó el retiro del ejército federal de cuatro de las siete posiciones clave en el estado de Chiapas. Este acto solo provocó gran desconfianza entre los legisladores panistas, los cuales rechazaban esta negociación.

Este evento era motivo de desacuerdo entre el presidente y los legisladores del PAN, pues se consideraba como tema superado por ellos. Sin embargo, lo que más disgustaba a los congresistas de Acción Nacional es que la presidencia hubiese adoptado como propia la ley de la Cocopa y así mismo, la presentara al congreso. Con dicha acción, el ejecutivo dejó clara una estrategia plebiscitaria, desestimando las propuestas de su partido y dejando el tema para la opinión pública, presionando a diputados y senadores adoptar dichas reformas. Sintiendo que la gestión foxista estaba caminando sobre los mismos pasos del presidencialismo exacerbado del siglo pasado, la bancada legislativa del –PAN- pedía participar en este proceso, debido a que su ideología se anteponía a la figura presidencialista del –PRI- desde su fundación. El 20 de marzo de 2001, Fox dio un mensaje para invitar al congreso a aprobar las reformas constitucionales propuestas, pero el 22 de marzo el diputado Calderón sostuvo que; **“Aceptar las exigencias del presidente y del –EZLN- sería una humillación para el Congreso y un sometimiento injustificable del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. Concluyó su intervención con estas palabras: “respeto y aprecio a Guillén [apellido del subcomandante Marcos] y al**

**presidente de la República en esta grave hora nacional debe quedar claro también para la historia que, más allá de esos respetos, ni Marcos ni Fox mandan en esta Cámara de Diputados”** (Loeza, 2010). Con este precedente, se refuerza el argumento de que Fox fue un presidente que no tuvo el total e incondicional apoyo de su partido para llevar a cabo su proyecto, además de que no tenía el soporte del Congreso de la Unión y de los gobernadores de las distintas entidades federativas, dificultando la construcción de un modelo de seguridad pública eficiente y que pudiese contener la ola de violencia que estaba en expansión a nivel estatal y federal.

Otro ámbito que se debe explicar es la complejidad de gobernar sin una representación fuerte en el Congreso, pues cuando Fox llegó al poder en el año 2000, tuvo serias complicaciones para llevar a cabo su proyecto de nación porque no alcanzó la mayoría tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados como se muestra a continuación:

Año 2000: Votaciones para Senadores de la República\*

<b>Alianza por el cambio</b>	<b>PRI</b>	<b>Alianza por México</b>	<b>PCD</b>	<b>PARM</b>	<b>DSPPN</b>
<b>14,203,588</b>	13,692,186	7,024,999	521,086	274,766	669,650
<b>38.11%</b>	36.74%	18.85%	1.40%	0.74%	1.80%

\*Resultados después de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Año 2000: Votación para diputados al Congreso de la Unión

<b>Alianza por el cambio</b>	<b>PRI</b>	<b>Alianza por México</b>	<b>PCD</b>	<b>PARM</b>	<b>DSPPN</b>
<b>14, 212, 476</b>	13, 720, 453	6,948, 204	428, 577	272, 425	698, 683
<b>38.23%</b>	36.91%	18.69%	1.15%	0.73%	1.88%

(Cuadro obtenido de elecciones federales del 2000, autor José Woldenberg consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3178/5.pdf> vigente el 03/09/2022)

Lo anterior fue descrito por José Woldenberg como; **“La diversa y diferenciada votación produjo un congreso sin mayoría absoluta: un millón 784 mil 956 votantes foxistas sufragaron por un partido distinto a la Coalición Alianza por**

**el Cambio en la Cámara de Senadores y un millón 776 mil 68 ciudadanos variaron su voto en la cámara de diputados. Si los votantes por el presidente electo lo hubieran hecho en bloque, entonces Fox y su coalición (PAN-PVEM) tendría mayoría en el Congreso de la Unión. Pero ese millón 770 mil ciudadanos dispuso otra cosa, y colocó a su candidato presidencial en una situación compleja. Para decirlo de otro modo: si estos votantes lo hubieran hecho homogéneamente, la Alianza por el Cambio se habría llevado la mayoría en la Cámara de diputados, 260, más que suficientes para gobernar la Cámara baja, y no los 223 que poseen ahora”** (Woldenberg, 2005). En pocas palabras, Woldenberg comprende que el proyecto de nación que proponía Fox fue complicado debido a que no poseía la mayoría calificada en el Congreso de la República, además de que no tenía apoyo de su partido y también de regidores estatales, pues la mayoría de estos seguían siendo priistas. En este sentido, Woldenberg también menciona la negociación a la cual debía de llegar Fox con cada uno de los gobernadores que no son de su coalición para que su administración logre establecer su planificación nacional. Así fue como quedaron los gobernadores;

<b>Estados gobernados por los partidos políticos 2000</b>	
<b>PAN</b>	7) Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro.
<b>PRI</b>	19) Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.
<b>PRD</b>	6) Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Nayarit, Zacatecas.

\*Triunfos logrados en coalición (Cuadro obtenido de elecciones federales del 2000, autor José Woldenberg consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3178/5.pdf> vigente el 03/09/2022)

Consecuentemente, estos tres factores desencadenaron la pérdida de Fox como una figura presidencial fuerte, pues como se ha mencionado en el capítulo anterior, el presidente era la encarnación del poder nacional y lograba llevar a cabo su proyecto de nación con la ayuda del partido político, del congreso de la unión y de los distintos gobernadores de las entidades federativas.

## 2.2 Factores externos

El 11 de septiembre del año 2001, fue un día que cambió el panorama mundial sobre la seguridad nacional y hemisférica de los –EEUU-. El ataque a las torres gemelas significó una nueva reestructuración de las relaciones entre los países pertenecientes al Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN-, donde Estados Unidos dependía ahora más que nunca de sus aliados que comparten su frontera norte y sur; Canadá y México. Sin embargo, este nuevo orden económico no pudo contener los conflictos derivados de la lucha contra el narcotráfico y la migración de indocumentados (Serrano, 2003). Además, el cierre de fronteras por este acontecimiento fue un golpe económico para sus dos socios comerciales, y en el caso específico de México, generó que la entrada de mercancía legal e ilegal quedara parada en su línea divisoria con EEUU. México no apoyó a la diplomacia estadounidense para involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo. Al igual, la nación mexicana también vio con desagrado, para la cooperación en materia de defensa, la creación del comando del norte de Estados Unidos en el año 2002. La estrategia de dicho país se fijó en dos frentes: A) La protección de la patria (Homeland Security) y B) La puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (Preemptive Action) (Benítez Manaut, 2008). Con todos estos elementos, los acontecimientos del 11 de septiembre provocaron que tanto mexicanos como canadienses enfocaran su atención en asuntos relacionados con la seguridad física y económica. Consecuentemente, Canadá y México sufrieron impactos económicos por el cierre de las fronteras estadounidenses (Jiménez, 2006)<sup>14</sup>. Siendo así la situación, México tardó en responder a los acontecimientos de los ataques terroristas, pues la falta de declaraciones públicas de empatía y la poca organización de eventos para mostrar solidaridad extrañaron al gobierno de los Estados Unidos de América, aumentando las tensiones entre los dos países. La respuesta del ejecutivo mexicano a todos estos eventos fue tardía, pero comprendió

---

<sup>14</sup> Consultado en

<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1835/1825/1825#:~:text=Los%20llamados%20Acuerdos%20de%20Fronteras,continuidad%20de%20los%20flujos%20econ%C3%B3micos> el día 07/09/2022



la necesidad de otorgar atención a dicha situación porque podría dañar las relaciones fronterizas. Al igual, Estados Unidos trató de presionar para la firma del “Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza” el cual se enmarcaba dentro de una lógica de lucha contra el terrorismo (Flores Velázquez, 2007), y así llegar al acuerdo de “frontera inteligente” entre las dos naciones, basado en el canadiense, pero este hecho apartaba a México de su tradición de independencia con respecto a sus políticas de seguridad exterior (Jiménez, 2006).

Con dichas acciones, México y Canadá deseaban mantener sus fronteras abiertas para el comercio, dando garantías a Estados Unidos de que priorizarían el tema de seguridad fronteriza y la lucha contra el terrorismo, cediendo así a grandes presiones para aumentar los niveles de seguridad y vigilancia. Lo que destaca en este acuerdo es:

<b>SEGURIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA</b>	1. Planeación de largo plazo	2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos	3. Protección de la infraestructura	4. Armonización de los puntos de entrada a puertos	5. Exhibición de proyectos	6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo	7. Financiamiento de proyectos fronterizos	
<b>SEGURIDAD EN EL FLUJO DE PERSONAS</b>	8. Viajeros con documentación previamente revisada	9. Información avanza sobre pasajeros	10. Viajes de negocios por el TLCAN	11. Fronteras seguras y disuasión de “polleros”	12. Consulta respectiva a la política de expedición de visas	13. Entrenamiento conjunto	14. Bases de datos conjuntas	15. Revisión de personas provenientes de terceros países
<b>SEGURIDAD EN EL FLUJO DE BIENES</b>	16. Cooperación entre los sectores privado y público	17. Intercambio electrónico de información	18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes	19. Cooperación tecnológica	20. Seguridad en redes ferroviarias	21. Combate al fraude	22. Intercepción de contrabando	

Fuente: David A. Shirk, "nafta+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations after the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia preparada para la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico", Center for U.S.-Mexican Studies, 15-17 de mayo de 2003.

Como mencionan Jimena Jiménez y Laura Macdonald; ***“La principal preocupación relacionada con la inmigración y el tráfico de drogas a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México está orientada a diferir los acuerdos. En consecuencia, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, mucho más claro y detallado, refleja un alto grado de confianza recíproca. El acuerdo entre Estados Unidos y México es, en cierta forma, débil. Tiene lánguidas declaraciones de buena voluntad de ambas partes por moverse hacia el modelo del acuerdo Estados Unidos-Canadá sin muchos compromisos concretos ni detalles de un marco institucional claro*** (Jiménez, 2006). De esta manera, las autoras definen lo que significaron los acuerdos de fronteras inteligentes entre las tres naciones, sin embargo, las negociaciones que existieron entre Estados Unidos y México estuvieron mayormente marcadas por la inmigración y el narcotráfico, dejando de lado los factores económicos que resultaban más alentadores para la nación canadiense.

Recordemos que parte de estas estrategias se debía a que el gobierno de México deseaba un fortalecimiento económico con Estados Unidos, y el objetivo de Fox era fortalecer la relación con dicho país, sin embargo, el ataque del 11 de septiembre lo único que logro fue que –EEUU- aumentara la importancia de México, pero no las prioridades mexicanas. Siendo así que; ***“Al igual que en otras ocasiones en las que la integridad o seguridad de Estados Unidos ha estado en juego, México alineó discretamente sus políticas para atender las prioridades de seguridad de su vecino del norte. Esto desplazó de la agenda los temas económicos y sociales que más interesaban a México, pero aumentó la intensidad de la cooperación entre ambos países”*** (Flores Velázquez, 2007). Velázquez hace una buena síntesis de lo que significó este proceso de securitización de la agenda con Estados Unidos, pues en este tiempo se dio mayor importancia a los problemas del terrorismo que a otros que estaban escalando con igual o mayor urgencia, como lo es el narcotráfico o la delincuencia organizada, tanto en México como en EUA. Uno

de los efectos principales de estas acciones fue que las prioridades de México respecto a la relación bilateral fueran desplazadas por el tema de seguridad y subordinadas al mismo. Consecuentemente, el bono democrático de Fox empezó a diluir, con lo que la posibilidad de un acuerdo migratorio se mantuvo prácticamente congelado y la ampliación a un -TLCAN-plus- quedó simplemente en el tintero (Flores Velázquez, 2007). Con todo este nuevo panorama, era claro que el gobierno mexicano deseaba ajustar su política de seguridad nacional a la visión de su contraparte estadounidense después de los ataques del 11 de septiembre, es decir, la visión de la administración foxista era alinear los intereses nacionales de México y Estados Unidos, pues estos debían de coincidir al menos en el tema de seguridad. Desde este momento se nota una preferencia total de la gestión foxista a las políticas antiterroristas de Estados Unidos. Desde la parte operativa, surgió el plan centinela, el cual constaba de un despliegue total de 18 soldados a lo largo de todo el territorio nacional (Arzt, 2011) con la finalidad de vigilar en territorio.

Como se muestra, el ex presidente Fox tuvo muchos problemas desde el interior hasta el exterior, pues existieron varias diferencias en distintas ocasiones con el gobierno de los Estados Unidos, pero al mismo tiempo, trató de alinearse y enfocarse en resolver las demandas del terrorismo, aun siendo criticado por grupos nacionalistas mexicanos. Luego de los ataques terroristas, México tuvo que adaptar y subordinar los demás temas de la agenda bilateral a la nueva prioridad de seguridad de Estados Unidos. En el mismo texto de Velázquez, se concluyen 5 acciones; ***“La decisión de militarizar la frontera y la construcción del muro para evitar la entrada de inmigrantes ilegales y terroristas; 2) La cancelación de un acuerdo migratorio integral que permitiría regular la situación de millones de indocumentados; 3) El establecimiento de acuerdos bilaterales con México para garantizar el control fronterizo; 4) La aprobación de leyes más estrictas para el ingreso de extranjeros a territorio estadounidense; y 5) La imposibilidad para profundizar el proceso de integración de América del Norte.*** Por lo tanto, el 11 de septiembre del año 2001 provocó el cierre de la frontera mexicana, generando incertidumbre en los nuevos procesos económicos en el recién pactado -TLCAN- convirtiéndose en el -TLCAN-plus- a manera de sombra,

propuesto por el gobierno de Fox. Aparte de esto, los cárteles mexicanos al no poder ingresar sus productos a los Estados Unidos por el cierre de fronteras, optaron por distribuirlo en el país, comenzando con el consumo interno de estupefacientes y así, los constantes enfrentamientos por las plazas donde se vendían dichas mercancías. Fox priorizó la guerra contra el terrorismo, sin prestar atención al crecimiento de cárteles, siendo este un factor determinante para su desarrollo e incorporación dentro de la dinámica social, corrompiéndola gradualmente y al mismo tiempo, a las instituciones gubernamentales.

Los factores internos y externos influyeron mucho para que la construcción del proyecto nacional foxista no se llevara a cabo, pues como se ha mencionado, existían distintas diferencias entre el partido que lo postuló y la gestión de Fox. Además, el no haber ganado la mayoría en el Congreso de la Unión, provocó que se frenaran varias de sus propuestas establecidas, aparte de que era mal negociador con los gobernadores de las diversas entidades federativas. El 11 de septiembre también fue un parte aguas, pues se notaba más enfocado en el apoyo a la guerra contra el terrorismo y generara negociaciones con Estados Unidos que combatir la inseguridad que se encontraba surgiendo a raíz de las carencias sociales. Por último, cuando Fox estaba campaña, su discurso no giró en torno a acabar con los problemas de inseguridad, si no que fue en sentido de “sacar al PRI” de los pinos y crear una nueva transición a una época más democrática, dejando de lado lo que en ese momento parecía escalar con mayor intensidad; el narcotráfico y la delincuencia organizada.

### **2.3 Políticas de seguridad pública de Vicente Fox en su Plan Nacional de Desarrollo**

Dentro de las políticas de seguridad en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), destaca la creación de la Comisión de Orden y Respeto. Esta comisión tenía como objetivo ***“garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta,***

**colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental”<sup>15</sup>**. Al igual, se necesitó de su creación para prestar atención a los retos y dar solución a las problemáticas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de Derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto. Para el combate a la delincuencia organizada, la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Interiores, dentro de sus facultades, permiten tener una visión más amplia para contrarrestar a estos fenómenos en el enfoque de las políticas públicas. Además, dentro de las tareas de la comisión en el área de la seguridad pública, también destaca la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; diseñando mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción e impunidad.

Dentro de esta lógica, una de las prioridades que tomó el Plan Nacional de Desarrollo fue garantizar el orden público, con respecto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de Derecho. También deseaba priorizar la prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, además de crear un orden donde prevaleciera la ley. Para este plan, la Seguridad Nacional tenía las metas de velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población o a las instituciones. El diseño de una estrategia es fundamental y debe destacar en mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública; para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda. Los principales objetivos en el área de orden y respeto son:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 consultado en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mex\\_res47.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mex_res47.pdf) y recuperado el 13/09/2022

2. Diseñar un nuevo marco estratégico de Seguridad Nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Contribuir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura, y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.
7. **Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.**
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Para fines de este proyecto, el apartado 7 es el que describe el modelo de seguridad pública que deseaba implementar la administración pública federal del 2001 al 2006, siendo explicado a continuación;

Diagnóstico: Como principal diagnóstico ofrecido por el Plan Nacional de Desarrollo, se menciona que la tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inició la presente administración. Además, una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; leyes obsoletas; evasión de la justicia e impunidad; etc.

En síntesis, **el objetivo rector 7: Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana** tiene como objetivo; buscar proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, debido a que son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y responsabilidad. Encima de promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos y también se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía. Como principales estrategias destacan:

## **I. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana**

Se establecerán mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño laboral policia, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa, de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública

## **II. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública**

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio social civil de carrera; la capacitación y profesionalización de elementos policiales; la mejora de salarios y prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistema de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de un sistema de control; evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos del buen gobierno; así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

## **III. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales**

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

## **IV. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario**

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendido por el cambio

del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas las formas y mejorar las instalaciones

#### **V. Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas**

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o cualquier integrante de la comunidad.

Las estrategias mencionadas anteriormente trataron de ser empleadas a lo largo del sexenio de Vicente Fox, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 -PNSP- en el cual se establecen las bases para coordinar las acciones del gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia (Chincoya Teutli, 2014)<sup>16</sup>. Algunos de sus objetivos principales fueron los siguientes:

- a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana**
- b) Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública**
- c) Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales**
- d) Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal**
- e) Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas**

---

<sup>16</sup> Consultado en [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472014000200005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472014000200005) y recuperado el 17/09/2022



***f) Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública***

El Plan Nacional de Desarrollo permitió entender cómo se iba a tratar el tema de la seguridad pública en el sexenio de Fox , sin embargo, aunque todas estas propuestas pudieran significar un cambio real en el desarrollo de políticas de seguridad que logran detener el crecimiento de la delincuencia organizada, la realidad fue que la mayoría de estas acciones no se concretaron, ya sea por la poca atención que se le prestó a este punto o porque existieron factores internos y externos ya mencionados que acapararon toda la atención del ejecutivo. También se creó la figura del Consejero Presidencial en Seguridad Nacional, y tenía funciones parecidas a las del CISEN, pero sin operar con inteligencia, información y recursos para cumplir con sus objetivos. Por último, en distintos apartados el - PND- hace referencia a solucionar las problemáticas sociales de manera estructural, es decir, desde la base. Sin embargo, fue complicado llevar a la realidad todas las propuestas mencionadas en dicho programa.

## **2.4 La Secretaría de Seguridad Pública Federal**

La Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), creada el 30 de noviembre del año 2000, estuvo a cargo de Alejandro Gertz Manero<sup>17</sup>. Para esta nueva estructura de seguridad, Fox presentó en el Plan Nacional de Desarrollo la nueva estrategia de seguridad, que incluía la reorganización institucional. La crisis institucional no solo se reflejaba en los temas de seguridad, sino también en la profunda recesión social que cada vez tenía mayores problemas para su desarrollo y bienestar. Esta nueva iniciativa presentaba una estrategia de mayor coordinación entre las distintas instancias de seguridad pública, pues como señala Héctor Chincoya, se integró el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva y el Consejo de Menores, que antes dependían de la Secretaría de Gobernación. Al igual, para la administración de prisiones se creó el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, al fusionar a

---

<sup>17</sup> Actual Fiscal General de la República

la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y a la Dirección General de Tratamiento de Menores (Chincoya Teutli, 2014). Las principales atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública quedaron como sigue (Ver anexos 2 información 1).

Por otro lado, Arzt menciona; ***“La idea de constituir la Secretaría de Seguridad Pública Federal buscaba dotar a los civiles de un cuerpo con despliegue a nivel nacional para atender el fenómeno de la criminalidad en coordinación con estados y municipios, y disminuir el papel de las fuerzas armadas en estas tareas. Sin embargo, el planteamiento de la SSPF reprodujo varios defectos de la creación de la PFP tales como la unión de varias corporaciones federales dispersas y profundamente asimétricas en su desarrollo institucional. Segundo, ante la evidente debilidad institucional, se le debe sumar un contingente de policía militar que se acuerda como apoyo de parte de Defensa Nacional, y como tercero elemento, están también los impactos provocados por las personalidades de los miembros de gabinete de seguridad y sus expectativas políticas, convirtiéndose estas en importantes obstáculos para minar cualquier proceso de institucionalización en el contexto democrático.”*** (Arzt, 2011). En pocas palabras, la nueva Secretaría de Seguridad estaba cayendo en la misma trayectoria que cayó la PFP, sin organización, con poca respuesta y la utilización de las fuerzas armadas para llenar el hueco que no se pudo concretar con el reclutamiento de civiles. Este tipo de problemáticas solo serían el comienzo de lo que depararía el futuro, pues en los siguientes sexenios ocurrieron eventos similares. Además, un cambio novedoso es que la Secretaría de Seguridad Pública se colocó por arriba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP-, descrito en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **2.5 La Agencia Federal de Investigación**

La Agencia Federal de Investigación fue una institución encargada de investigar y perseguir a los responsables de la comisión de delitos federales y de aquellos que siendo del fuero común, afectan a la seguridad nacional o sean atraídos por el

ámbito federal. Esta institución se creó por decreto del ejecutivo de la Unión del primero de noviembre del 2001 y su objetivo principal fue privilegiar la investigación científica del delito para combatir la delincuencia organizada a través de la formación especializada y regional del personal policial para la atención de la complejidad de los delitos federales, alejándose del esquema de policía reactiva; dando paso a un modelo de investigación policial que modifique las pautas de persecución del delito<sup>18</sup>. Además, se encontraba bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la federación, tenía un titular el cual era nombrado y removido por el Procurador General de la República, quien tiene como principales facultades dentro de la –AFI-<sup>19</sup> (Ver anexos 2 información 2). Así mismo, fue creada con el objetivo de generar una coordinación y cooperación central entre las distintas procuradurías de justicia de las entidades federativas y la Procuraduría General de la República. Al final, su fusión con la Policía Federal Preventiva en el año 2009 originó lo que se conocería como Policía Federal, la cual será analizada más adelante.

## 2.6 Fox y las Fuerzas Armadas

El evento suscitado el 11 de septiembre marcó un nuevo rumbo entorno a la relación con Estados Unidos, debido al peso que tenían tanto México como Canadá para preservar su seguridad exterior. En el caso mexicano, las Fuerzas Armadas tomaron el protagonismo para llevar a cabo las negociaciones y la comunicación con otras instituciones de seguridad extranjeras. Con este preámbulo, su actualización era vital para que se crearan nuevos esquemas para su actuación en tareas de seguridad pública.

En el sexenio de Vicente Fox, la militarización de la seguridad pública se hizo de manera gradual, debido a que se le dio mayor importancia al fortalecimiento de los

---

<sup>18</sup> Consultado en

<https://web.archive.org/web/20120718220916/http://pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion.asp> y recuperado el (17/09/2022)

<sup>19</sup> Consultado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=757798&fecha=01/11/2001#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=757798&fecha=01/11/2001#gsc.tab=0) y recuperado el (17/09/2022)

mecanismos civiles como la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Agencia Federal de Investigación. Un ejemplo de la militarización paulatina fue la instauración de un militar como nuevo procurador, debido a que esto debía facilitar la coordinación entre la Procuraduría General de la República -PGR- y la Secretaría de la Defensa Nacional –SEDENA-.

Aunque las Fuerzas Armadas no presentaran resultados muy efectivos para atender los problemas de seguridad pública, su uso se convirtió en algo frecuente, como solución momentánea. Sin embargo, la problemática siguió siendo que no se optimizaron los cuerpos de seguridad pública municipal y estatal, además de que los grupos dedicados al narcotráfico comenzaron a pelear territorios, desencadenando un nuevo sistema donde la violencia aumentaba año con año. En este tipo de enfrentamientos, la utilización de las Fuerzas Armadas era clave para recuperar el control de las regiones tomadas por los grupos de la delincuencia organizada y el narcotráfico. Un ejemplo de esto fue el operativo “México Seguro”, el cual consistió en la movilización de distintos cuerpos castrenses al territorio de Nuevo Laredo, Tamaulipas, para remover a 700 policías locales comprometidos con el narcotráfico (Benítez Manaut, 2009). Algunos empresarios y políticos afirmaron que se trató de un desfile o una simulación y que incluso existió una complicidad con el narcotráfico (Proceso, 2006).

Los resultados de dicha operación no fueron los más alentadores, debido a que no hubo detenciones importantes, ni se desintegró alguna banda del crimen organizado. De acuerdo con Martínez Torres, la falla de México seguro fue carecer de una labor de inteligencia enfocada en el desmembramiento de las bandas dedicadas al crimen organizado, aclarando que el gobierno de Tamaulipas si cumplió con su parte en la ejecución del plan. Sin embargo, los diputados panistas difirieron de dicha explicación, pues aseguraron que la administración estatal se deslindó de las problemáticas con el argumento que se trataba de delitos del fuero federal y así mismo, los congresistas panistas reiteraron que no se ha combatido la corrupción en las filas de las corporaciones estatales (Proceso, 2006). La primera etapa del plan fue difícil, por la ejecución del regidor Leopoldo Ramos Ortega, quien

presidía la comisión de seguridad pública en el cabildo. Después de este incidente, la segunda etapa consistió en hacer un mando único que tendría a un militar como comandante; el general Álvaro Moreno Pero. Esta decisión generó una ola de ejecuciones, debido a que fueron asesinados varios altos cargos dentro de la Policía Estatal preventiva y del sistema de seguridad C-4. Por este tipo de acciones, se consideró que dicho plan fue un completo fracaso para distintos empresarios y políticos (Proceso, 2006). Al final, el programa “México seguro” se convirtió en un ejercicio cíclico el cual consistía en que si aumentaba la violencia en un determinado estado del país, las autoridades estatales o municipales invitaban a las fuerzas federales para realizar un despliegue en la localidad, con el fin de crear estrategias capaces de controlar la violencia y revisión de los cuerpos policiacos. Sin embargo, una vez que se pacificaba el entorno, dichos dirigentes abandonaban los esfuerzos implementados que contrarrestaban la violencia provocada por la delincuencia organizada y así mismo, se regresó al mismo punto de origen.

Una de las encomiendas de la gestión 2001-2006 fue el esclarecimiento de los distintos casos de violación de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas. Desde luego que este punto causaba una fricción entre el ejecutivo federal y las instituciones castrenses, las cuales reiteraban su discurso de estar al servicio de la patria y de que sólo seguían órdenes. Un ejemplo de lo anterior mencionado se suscitó con la creación de la Fiscalía Especializada para la investigación de Movimientos Sociales y Políticos –FEMOSP-. Esta nueva organización tenía el objetivo de investigar los crímenes del pasado (En específico el movimiento de 1968), el cual fue un compromiso de Fox con la izquierda mexicana (Arzt, 2011). Lo más paradójico fue que mientras se instauró esta nueva entidad de investigación, el ex presidente Fox deslindó al ejército de cualquier responsabilidad y decisión tomada en décadas anteriores (Arzt, 2011).

En el IV informe de gobierno, el general Vega García asistió al congreso a comparecer sobre la incursión de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, y fue sólo por órdenes del Ejecutivo Federal. Este acto representó un cambio enorme debido a que las instituciones castrenses sólo dan cuentas al

presidente de la República. En esta declaración, el comandante reconoció el surgimiento del nuevo brazo armado del Cártel del Golfo; los Zetas (Arzt, 2011). Este nuevo grupo operativo de la delincuencia organizada estaba conformado por ex militares, los cuales habían causado baja para unirse a estas nuevas células criminales. El general especificó que si alguno de estos sicarios era detenido, sería juzgado por la justicia civil federal, pues los juzgados militares solo pueden enjuiciar a elementos en activo.

Otro servicio otorgado por las Fuerzas Armadas ocurrió en enero de 2003, cuando la Procuraduría General de Justicia -PGR- junto con la Secretaría de la Defensa Nacional -SEDENA- tomaron la sede de la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud -FEADS- en Tijuana, con el objetivo de que los elementos del ejército verificaran posibles “irregularidades en el armamento y seguridad de las instalaciones”. La acción anterior fue consecuencia de la negligencia de dos agentes de la misma institución por no poner a disposición a dos narcotraficantes y a un cargamento de 4.8 toneladas de marihuana, dado que solicitaban una cantidad de dos millones de dólares a cambio de su libertad y de la devolución de la droga (Arzt, 2011).

Los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales -GAFES- era un cuerpo de élite militar enfocado en operaciones contra el narcotráfico. Este cuerpo de Fuerzas Especiales contó con una preparación en Estados Unidos, y en el año 1998 se creó su primera escuela para la formación de nuevos elementos. Además, estos grupos poseen conocimientos en operaciones antidrogas, anti terroristas y rescate a secuestrados (Arzt, 2011). Su participación fue importante para captura de distintos capos (Benjamín Arellano Félix, Adán Amezcua, Gilberto García Mena, entre otros). Por lo tanto, las Fuerzas Armadas siempre se encargaron de los operativos más importantes debido a que las procuradurías de las entidades federativas y las Secretarías encargadas de la seguridad pública no poseían la tecnología ni capacitación adecuada para realizar este tipo acciones.

Otro dato que refleja la actuación de las Fuerzas Armadas es el grado de confianza que se le tiene a dichas instituciones, en este caso el ejército siempre estuvo entre

53% y 71% de confianza por parte de la ciudadanía, siendo una de las mejores evaluadas por distintos medios de comunicación y académicos (Arzt, 2011). Por último, Arzt señala la mala relación que existía entre el ejecutivo federal y las fuerzas armadas del 2000 al 2006. Ella dice; ***En su penúltimo año de gobierno, en uno de los días más importantes para las fuerzas armadas, el 9 de febrero, la llamada Marcha de la Lealtad quedó cancelada por instrucciones del presidente Fox. Un gesto de esta naturaleza refleja la relación entre el Ejecutivo federal y las fuerzas armadas en los últimos meses de la primera administración panista*** (Arzt, 2011)<sup>20</sup>.

Este dato refleja la poca relación que tenía el ex presidente Fox con las Fuerzas Armadas, y da un preámbulo del por qué la coordinación no existía entre dicha institución y el gabinete de seguridad presidencial. Para este tiempo, el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se hizo más frecuente, dejando de lado que esto podría representar un peligro para la democracia y los derechos humanos. En la década pasada, la clave para corromper a las estructuras de seguridad locales, era la realización de pagos constantes por parte de las redes criminales y así, lograran su operación sin limitantes. Sin embargo, para el nuevo milenio, esta manera de operar cambió a modo de que ya no era necesario sobornar a las autoridades, sino que ahora los grupos delictivos disputaban los territorios para la venta de drogas y, consecuentemente, la violencia se disparó de drásticamente por las disputas entre los cárteles.

## **2.7 Ley de Seguridad Nacional**

La Ley de Seguridad Nacional nace con la idea de contrarrestar las ambigüedades conceptuales que existían entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior, esclarecer las reglas que permitieran distinguir entre el actuar legal e ilegal del Estado en el ejercicio de sus poderes y por último crear una regulación que

---

<sup>20</sup> ***“La Marcha de la Lealtad conmemora el día en que, el 9 de febrero de 1913, el presidente Madero se reunió al pie del cerro de Chapultepec con los cadetes del Heroico Colegio Militar y los gendarmes congregados por González Garza, y juntos emprendieron el camino hacia Palacio Nacional, después de haber derrotado a un sector del Ejército que quería llevar a cabo un golpe de Estado.”*** (Arzt, 2011)

legitimara tal acción con la posibilidad de que el ejecutivo pudiese implementarla oportunamente (Sánchez Ortega, 2021). La definición que se otorga para la Seguridad Nacional se encuentra en su artículo tercero (Ver anexos 2 información 3) y de manera general, hace alusión a la permanencia del Estado. En la fracción 3 de su quinto artículo, se describe que se considerará amenaza a **“Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada”**, es decir, en este apartado no se define cuáles son las autoridades, lo cual si se hace en la fracción V del mismo artículo pero no claramente, pues lo hace como; operaciones militares o navales. Con esta ley, se abre la posibilidad que las Fuerzas Armadas puedan operar en labores de seguridad pública, dado que de manera implícita, tienen participación en el Consejo Nacional de Seguridad -CNS- y también el Centro de Investigación y Seguridad Nacional -CISEN-. Como comenta Lisa Sánchez, la Ley de Seguridad Nacional dejó brechas abiertas para que la federación ampliara sus facultades en términos de intervención en estados y municipios, con el fin de optimizar los operativos, sin embargo, sus capacidades podrían exceder las establecidas por ley.

En términos generales, la -LSN- sirvió como base para las demás reformas que se implementarían a futuro en términos generales de seguridad (Interior y Pública), además de que precedió el uso de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad pública. Es importante señalar la relación que existe entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Seguridad Nacional, puesto que en administraciones anteriores del 2000, no se había considerado un concepto que examine aspectos como la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada, el tráfico ilegal de drogas, y la corrupción (Piñeyro, 2008), preceptos relacionados con el discurso foxista acerca de una transición hacia la democracia y un orden constitucional. Sin embargo, cuando se asentó la Ley de Seguridad Nacional se priorizaron conceptos como terrorismo, espionaje, intervencionismo, presentes en el Código Federal Penal, dado que factores como el 11 de septiembre de 2001 (Ya descritos anteriormente) influyeron en la construcción de esta nueva ley.



Por último, la definición de la Ley de Seguridad Nacional prioriza y destaca la protección del Estado, además de que prevalece la visión estatocéntrica, donde el principio y el fin de las acciones políticas son el mantenimiento de la seguridad del Estado y secundariamente la Seguridad Nacional debido a que esta se subordina a las necesidades políticas de la clase gobernante y económica dominante, lo cual facilita acciones justificadas como razón de Estado (Piñeyro, 2008). Al igual, la problemática reside en que su perspectiva sigue siendo de corte policiaco-militar y desaparece la visión que enfoca la prevención (desarrollo social). Como destaca José Piñeyro, el Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox y la Ley de Seguridad Nacional confunden el término de amenaza<sup>21</sup>, esto se explica porque se requiere diferenciar riesgos de amenazas y hacer una Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas que consideren un ángulo prospectivo y dinámico. Por estas razones se considera que la Ley de Seguridad Nacional fue el cimiento de las leyes que surgieron posteriormente como lo fue la Ley de Seguridad Interior en el gobierno de Peña Nieto.

## **2.8 Crecimiento del narcotráfico**

El problema de la delincuencia organizada alcanzaba al gobierno foxista finalizando su sexenio, debido a que a mediados de 2005, los focos rojos se encontraban en los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Baja California y Nuevo León. Por dicha situación, los despliegues de las fuerzas federales (militares y civiles) se hicieron más comunes para detener a los grupos de la delincuencia organizada, y estas acciones se relacionan con el operativo “México Seguro”, descrito anteriormente.

Uno de los eventos que enfrentó el gobierno de Vicente Fox fue la fuga de Joaquín “El Chapo” Guzmán de la cárcel de alta seguridad en Puente Grande, Jalisco, a tan sólo un mes de que el ex presidente asumiera la presidencia. Otro acontecimiento sucedido en esta gestión fue la captura de Osiel Cárdenas Guillen, líder del Cártel

---

<sup>21</sup> Amenazas son situaciones reales donde existe clara voluntad política de otros estados, de actores no estatales como el narcotráfico o nacionales como asociaciones políticas armadas o no armadas de alterar la estabilidad interna, cuestionar la institucionalidad, la legalidad y la legitimidad y disociar la nación del Estado.

del Golfo en el 2003, lo cual desató violencia en el estado donde se encontraba asentado dicho cártel. Pese al esfuerzo que se había realizado para detener a los grupos de narcotráfico, Nuevo León y Guerrero fueron las entidades federativas que más resintieron los asesinatos de los encargados de la seguridad pública, culminando con el homicidio de titular de la policía estatal del primero. En el caso de Guerrero, el número de decapitaciones provocó una movilización de Fuerzas Militares a dicho estado. El trabajo que se encontraba haciendo el Gobierno Federal por ayudar a controlar la violencia en estas zonas se mermó por el poco empeño y compromiso de los otros dos órdenes de gobierno para contraatacar este tipo de fenómenos. Los contratiempos se generaron por obstáculos como la poca transparencia y la deficiente coordinación que existía entre los gobiernos estatales y municipales. Los esfuerzos que realizaban los regentes locales sólo eran en tiempos electorales para facilitar su reelección, y mientras no se afectara el flujo turístico, los políticos optaron por administrar la presencia federal y militar en el estado (Arzt, 2011).

El Cártel de Sinaloa fue uno de los que más se fortaleció en esta administración. María Eugenia de la O dice lo siguiente; ***“El Cartel de Sinaloa logró extender su influencia hacia ciudades de importancia del país, pero también de América Latina y Estados Unidos, además de avances importantes en Europa. Su estrategia de operación ha sido la misma: el soborno de los gobiernos y el uso de fuerzas de inteligencia”*** (Martínez, 2015). Al igual que lo anterior, ella menciona que el nuevo gobierno de Vicente Fox favoreció las condiciones para el crecimiento de este cártel, y permitió que su expansión llegara a ser de carácter transnacional como se muestra en la cita.

Con lo que se ha mencionado, puede decirse que la única forma en la que el gobierno federal se vio obligado a cambiar y reorganizar las instituciones, fue la formación de los diferentes cárteles y grupos de delincuencia organizada, es decir, hasta antes de que el narcotráfico no fuese visto como una amenaza o un verdadero problema, ningún gobierno se preocupó por crear nuevas instituciones capaces de brindar seguridad y bienestar a la población, aunque ya se estuviera en una

transición a un régimen “democrático”. Esto sucedió hasta el momento en el que verdaderamente se necesitó de una nueva organización, capaz de coordinar a los tres órdenes de gobierno y así mismo, contar con la mejor tecnología y profesionalización de sus elementos, y así brindar seguridad y bienestar en toda la república. No obstante, el orden local y estatal tuvo poca responsabilidad y participación en resolver los conflictos y las amenazas que representaba el narcotráfico, siendo esta otra circunstancia para la expansión de dichas actividades de delincuencia.

Por lo tanto, la inseguridad comenzó con la expansión de la lucha entre cárteles, y estos generalmente fueron los precursores de otros tipos de delitos como secuestros, extorsión, trata de personas, trata infantil, entre otros. Por lo tanto, el narcotráfico fue quién empezó a dimensionar el problema de la inseguridad y las debilidades institucionales que existieron en el siglo XX e inicios del siglo XXI. La pobreza, la marginalidad, la baja alfabetización y los pocos servicios públicos de esa época solo sembraron las bases para que la delincuencia fuese tomada como una solución inmediata por los grupos marginados a todo este tipo de condiciones sociales. Al final, la lucha contra el narcotráfico en este sexenio fue selectiva y se centró en la incautación de drogas y la detención de sus líderes. Sin embargo, no se desintegró la infraestructura militar y financiera de los narcotraficantes, al igual que no se consideró el grado de corrupción que estos grupos de delincuencia habían penetrado en las corporaciones policiacas (De la O Martínez, 2015).

## **2.9 Resultados**

Acabando el sexenio de Vicente Fox, según el –INEGI- se registraron el total de 10 homicidios por cada cien mil habitantes. Siendo este un indicador relativamente bajo a comparación de países como Colombia, pero alto con respecto a países como Estados Unidos, México se encontraba en un punto intermedio de homicidios (Ver imagen 1).

**Imagen 1.** Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en ocho países

**CUADRO 5**  
**TASAS DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES**  
**EN OCHO PAÍSES**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estados Unidos <sup>1</sup>	5.6	5.7	5.7	5.7	5.5	5.6	5.7	5.6
Canadá <sup>2</sup>	1.6	1.6	1.6	1.7	1.9	2.0	1.8	1.8
Venezuela <sup>3</sup>	33	32	38	44	37	37	45	48
Colombia <sup>4</sup>	63	65	66	53	44	39	40	39
Uruguay <sup>5</sup>	4.6	6.3	6.4	5.30	5.6	4.3		
España <sup>6</sup>	1.25			3.6			1.2	1.2
Rusia <sup>7</sup>	28	30	31	29	27	25	20	18
<i>México</i>								
INEGI	11	10	10	10	9	10	10	8
SNSP	14	14	13	13	11	11	11	9

Fuente: (Hernández–Bringas, 2010) y recuperado el 05/07/2022

Al igual, como menciona Alcocer Vega, no existieron mecanismos para evaluar el desempeño ni la rendición de cuentas policiales en la administración de Fox, por lo que el presupuesto destinado a dicha política no fue considerado para generar cambios estructurales en la carrera policial, como lo marca el Plan Nacional de Desarrollo (Alcocer Vega, 2019). Así mismo, las políticas de seguridad pública quedaron completamente obsoletas para crear una carrera y perfil policial que lograra solucionar los problemas de base que ya existían desde el siglo pasado.

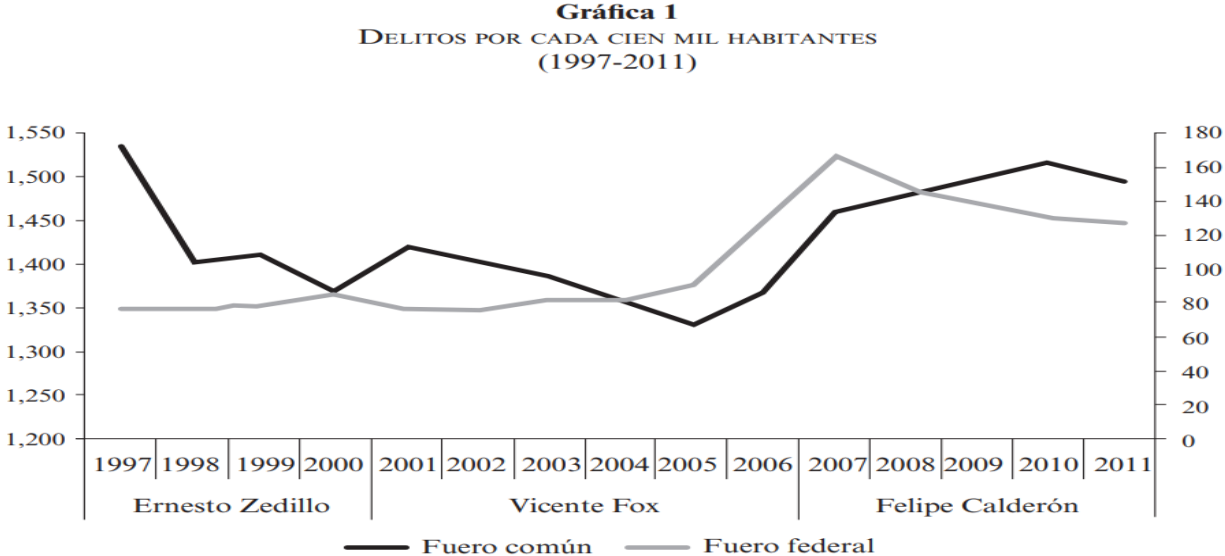
También, el gobierno federal presentó una serie de estrategias que harían frente a los problemas de inseguridad y delincuencia que estaba surgiendo por el florecimiento del narcotráfico. Dentro de la incidencia delictiva, de acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los delitos del fuero federal se mantuvieron relativamente estables entre 2000 y 2004, con un aumento marcado del 2005 al 2007 y una disminución en la misma proporción de 2008 a 2011. En el caso de los delitos del fuero común, existe un ligero aumento en el año 2000 y consecutivamente, decrece de 2001 a 2005, siendo este año donde empieza a descontrolarse de nuevo la delincuencia hasta el año 2011 (Guerrero Gutiérrez, 2012) (Ver gráfica 1).

En el año 2006 el –INEGI– sumó un total de 9.89 homicidios por cada cien mil habitantes (Hernández–Bringas, 2010) <sup>22</sup>. Además, el número de homicidios según

<sup>22</sup> Consultado en [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252010000100009#c1](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100009#c1) y recuperado el (17/09/2022)

el año de ocurrencia por entidad de residencia habitual marca que, para el mismo año, el número total de homicidios fue de 10, 452. Con estos datos, concluye el sexenio foxista con un total de 70, 899 homicidios según el –INEGI-<sup>23</sup>, terminando de abrir paso a uno de los periodos más violentos y complejos que se ha vivido en el proceso de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

**Gráfica 1.** Delitos por cada cien mil habitantes



Fuente: (Guerrero Gutiérrez, 2012) e información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En la gráfica se muestra la violencia en general que comenzó a aumentar a finales del gobierno de Vicente Fox, pues los delitos mostraron un aumento respecto a años anteriores. En el caso de los homicidios, en el año 2005 algunos estados mostraron un ligero incremento. Un ejemplo es el Estado de México, el cual pasó de 1,876 en 2004 a 2,127 en 2005<sup>24</sup>.

Como ya se había detallado, en la administración de Vicente Fox se realizaron distintas acciones para acabar con el narcotráfico. Una de ella fue la erradicación

<sup>23</sup> Consultado en la página del INEGI <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> y recuperado el 17/09/2022.

<sup>24</sup> Consultado en la página del INEGI <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> Y RECUPERADO EL 17/09/2022

de cultivos (Marihuana, cocaína, heroína, y psicotrópicos). En total se eliminaron 76,223 hectáreas en su gobierno (Guerrero Gutiérrez, 2012). De Marihuana fueron 1938 toneladas, de cocaína 24 toneladas, de heroína 326 kg y de psicotrópicos 9,744, 188 kg (Guerrero Gutiérrez, 2012). Al igual, se capturaron 2,389 vehículos, se decomisaron 6,231 armas y hubo un total de 14,289 detenidos relacionados a crímenes del narcotráfico (Guerrero Gutiérrez, 2012). De acuerdo a Guerrero, durante el gobierno de Fox se observó un resquebrajamiento de la política de seguridad, por lo que los resultados en este gobierno son negativos en varios de los aspectos que se han mencionado, debido a que la violencia comenzó a crecer al final del sexenio.

En el área de los derechos humanos, no hubo un gran avance, pues varios de los compromisos que quiso cumplir la gestión 2001-2006 respecto a la materia, no fueron realizados (González, 2009). Lo único que se privilegió fue el financiamiento y la actividad de organismos que operan en el ámbito asistencialista y desarrollista. Sin embargo, logró cimentar las bases de una política de Estado centrada en los derechos humanos, debido a que **“se dieron pasos de considerable importancia para fortalecer las bases legales, formales, y administrativas que podrían haber logrado avances significativos en la observancia de los derechos humanos”** (González, 2009). Al igual, la asistencia de privilegiar el modelo económico neoliberal de Fox otro motivo por el cual no se fortalecieron los derechos humanos. Definitivamente, el modelo de seguridad foxista surgió como una novedad en México, pues presentaba nuevas estrategias que nunca antes se habían intentado implementar en la nación mexicana, como es el caso de la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública. Empero, es claro que la estrategia de seguridad no detuvo los fenómenos del narcotráfico y de la delincuencia organizada, pero si sirvió como base para los futuros modelos de seguridad, implementados en los siguientes sexenios para acabar con el mal que cada día afecta a millones de mexicanas y mexicanos.

El Secretario de Seguridad Pública de Fox, Eduardo Medina Mora, mencionó al final del sexenio que el país se encontraba en una situación delicada porque no existía

alguna zona que estuviera libre del crimen organizado, además de que los cuerpos policíacos estaban muy corrompidos. Señaló que en Michoacán, Nuevo Laredo y Baja California los cuerpos de seguridad locales estaban totalmente penetrados por el narcotráfico en el año 2006 (Benítez Manaut, 2008).

Por último, algunos autores como Jorge Chabat mencionan que los resultados de la estrategia de Vicente Fox para desintegrar el narcotráfico fueron mixtos, puesto que la captura de varios capos no significó un deterioro de las actividades de la delincuencia organizada, al contrario, las bandas seguían operando. En palabras del Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, nunca se provocó “La desarticulación de la estructura operacional, de mercadeo y financiera” ni se afectó la logística de estos grupos delictivos. Además, otro problema que surgió fue la división de los grupos del narcotráfico, resultado del descabezamiento de las organizaciones delictivas.

### **Capítulo 3. Análisis de las políticas de seguridad pública del sexenio de Felipe Calderón**

Las elecciones del año 2006 fue uno de los procesos democráticos más complejos por los que ha pasado el país, debido a que surgieron distintos sucesos que la marcaron como una de las votaciones más controvertidas desde las de 1988. En esta competencia los candidatos fueron; Andrés Manuel López Obrador por la coalición “Por el bien de todos” (Partido de la Revolución Democrática, Convergencia y Partido del Trabajo), Roberto Madrazo por “Alianza por México” (Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México) y Felipe Calderón Hinojosa por parte del Partido de Acción Nacional. Como en toda contienda, las campañas son largas y llenas de debates entre los candidatos, y aunque los discursos deben de centrarse en hablar sobre las problemáticas nacionales como inseguridad, pobreza, desarrollo, el debate estuvo principalmente concentrado en descalificaciones entre los mismos. Lo anterior se demostró con los continuos spots lanzados que desprestigiaban al candidato de izquierda, haciendo alusión a que era un peligro para México. Por parte de López Obrador, el –PRD– externaba la complicidad entre Calderón y la familia de la cónyuge de Fox por tráfico de influencias, pues argumentaban que existían varios contratos con el Gobierno Federal por una empresa de un cuñado de Calderón (Gamboa Valenzuela, 2007).

Consecutivamente, Calderón mencionó que su proyecto estaba encaminado hacia la continuación de la planeación foxista, priorizando el modelo económico de corte neoliberal, con la diferencia de que iba a atacar las debilidades que surgieron del mismo, como la creación de políticas de salud, vivienda y educación. Por parte de López Obrador, su aspiración era ayudar a los grupos más vulnerables que resultaron afectados por las reformas implementadas años anteriores. Enfatizaba con la idea del Estado estatista, y su argumento giraba en torno a que los grupos neoliberales generaron que el Estado perdiera capacidad de decisión y control nacional. Rechazó el planteamiento de cualquier tipo de privatización, y aseguró que se fortalecerían los grupos sindicales y además, se reivindicarían a los pueblos indígenas que habitan en México. Los resultados fueron controversiales debido a



que fue una elección cerrada, es decir, el número de votos fue casi el mismo entre la coalición “Por el bien de todos” y el Partido Acción Nacional, siendo el ganador Felipe Calderón con una ventaja de 243, 934 votos (Gamboa Valenzuela, 2007). Calderón obtuvo mayor preferencia en estados del norte, mientras que López Obrador en el sur del país (Gamboa Valenzuela, 2007). La distribución de la Cámara de Diputados quedó de la siguiente forma; 206 lugares para el Partido de Acción Nacional, 158 para la coalición “Por el bien de todos” y 123 para la “Alianza por México”. La Cámara de Senadores se compuso por; 52 Senadores para el –PAN-, 39 Senadores para la “Alianza por México” y 36 Senadores para la coalición “Por el bien de todos” (Gamboa Valenzuela, 2007).

Cuando finalizaron las elecciones, el candidato por la coalición “Por el bien de todos” comenzó a emitir su descontento con el resultado de las votaciones, debido a que aseguraba que se había suscitado un “posible fraude”, lo cual generó una crisis de credibilidad en la institución encargada de llevar a cabo el proceso electoral (Instituto Federal Electoral –IFE-). Mientras todo esto estaba pasando, López Obrador mencionó la creación de un nuevo gobierno para “Ejercer y defender los derechos del pueblo” y así, instaurarse como una administración paralela a la panista. El veinte de noviembre del mismo año, realizó una toma de protesta como “presidente legítimo” y presentó a su gabinete constituido por 6 hombres y 6 mujeres. A pesar de toda la movilización ejercida por Andrés Manuel, el primero de diciembre, Felipe Calderón tomó posesión como Presidente de la República.

Por este factor, las instituciones democráticas mexicanas perdieron legitimidad y este acontecimiento quedó marcado desde el inicio del sexenio de Calderón, perdiendo aceptación y provocando que una parte de la población sintiera que su llegada fue desleal. Consecuentemente, estas acciones provocaron una aprobación media al iniciar su gobierno<sup>25</sup>. Cuando llegó a la silla presidencial, puso como prioridad la propuesta de seguridad. Su primera acción para detener a los grupos del crimen organizado sucedió el 3 de enero del año 2007, pues lanzó un ataque a

---

<sup>25</sup> Consultado en <https://www.economista.com.mx/politica/Fox-y-Calderon-registraron-mejores-indices-de-aprobacion-que-AMLO-en-el-primer-semester-de-gobierno-20190705-0043.html> y recuperado el 20/08/2022

uno de los principales cárteles que asentaba la violencia en el Estado de Michoacán. A partir de este momento, la frase “guerra contra el narcotráfico” quedó marcada de manera simbólica e icónica en la historia reciente de México, y sería utilizada para describir a todo su sexenio, además de ser una de las principales coyunturas para las políticas de Seguridad Pública que ha vivido dicha nación. Para algunos, este movimiento pudo parecer una acción rápida y concreta hacia las promesas que sostenía en campaña, pero para otros tuvo un significado mayormente político, pues parecía que su objetivo era guiar la percepción de la población a un solo sentido; Acabar de cualquier manera con el narcotráfico<sup>26</sup>. Sin embargo, es prescindible recordar que en ese momento distintas zonas del país ya se encontraban azotadas por las fuerzas del narcotráfico y la delincuencia organizada, por lo que la confrontación directa se volvió una necesidad.

Con todo este panorama, estaba claro que cada vez se hacía hincapié en la utilización de las Fuerzas Armadas para la protección ciudadana. En este apartado, se hablará del sexenio calderonista y de dividirá en ocho ejes; Sus Políticas de seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) –PND-, se hará un análisis de su modelo de seguridad pública, se repasará la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Iniciativa Mérida, el aumento del uso de las Fuerzas Armadas, la creación de la Policía Federal, el crecimiento de la violencia y narcotráfico y por último se darán a conocer los resultados de su gestión. Todos estos aspectos son los más esenciales para comprender las acciones realizadas en dicha administración, y que tenían por objetivo detener tanto el crecimiento de la violencia como a los propios cárteles que generaban dicha condición.

---

<sup>26</sup> En el texto la guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad de Sonja Wolf y Gonzalo Celorio se menciona que Calderón abogó por la iniciativa Mérida porque constituiría el pilar de la política internacional en su guerra contra el narcotráfico, una ofensiva para afianzar la legitimidad luego de su disputada victoria electoral (Wolf, 2011)

### 3.1 Políticas de Seguridad Pública de Calderón en su Plan Nacional de Desarrollo

Para este sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo ofrece un diagnóstico sobre el Estado de Derecho. Dicho proyecto dice lo siguiente; de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas del 2005 reveló que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%) (Gobierno de la, 2007). Además, la desconfianza entre la ciudadanía era basta, y de acuerdo al latinobarómetro, solo el 28% de los ciudadanos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas. El mismo plan menciona algunos datos de transparencia internacional, que situó a México en el lugar 70 de un total de 163 países con respecto a la percepción de la corrupción, en el año 2006. De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 analiza el por qué la sociedad mexicana no tiene confianza en las instituciones y también entre sí misma. Por estas razones, recalca la idea de reforzar las medidas de anticorrupción, e igualmente se requiere fortalecer la persecución del delito y la impartición de justicia, pues las instituciones que se encuentran a cargo de estas acciones se encuentran entre las de menor prestigio ante los ciudadanos. Otro tema que pone en perspectiva el Plan Nacional de Desarrollo es el narcotráfico, pues se menciona que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones 2003, del total de la población del país que se encuentran entre los 12 y 65 años de edad, el 5.03% ha consumido drogas alguna vez en su vida, convirtiéndose una de las mayores problemáticas que el gobierno desea afrontar “**con todos los recursos a su alcance**” mencionado así en el –PND-. Siendo así el panorama, la gestión entrante nombró el eje de seguridad como; “Estado de Derecho y Seguridad”, y se dividió en 18 objetivos (Ver anexos 3 información 1). Finalizando el diagnóstico general, los objetivos que más resaltan para comprender las políticas de seguridad pública son los números 9, 13, 15, 16, 17 y 18 respectivamente.

El objetivo 9 (Ver anexos 3 información 2) describe la necesidad de generar confianza en las instituciones públicas, especificando las de seguridad pública,

procuración e impartición de justicia. Para el –PND- esto es un punto fundamental debido a que estas resultaron ser las que generaron más desconfianza a la ciudadanía en general, como ya se ha expuesto en el diagnóstico. Las estrategias mencionadas para acatar este objetivo se centran en crear mecanismos de transparencia y fortalecer los procesos de comunicación ciudadana institucional.

### **Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

El diagnóstico que ofrece el Plan Nacional de Desarrollo en Seguridad Nacional es el siguiente: Las fuerzas armadas se encuentran respaldadas para la lucha contra el narcotráfico, pues estas presentan un índice de 90% de aprobación para continuar con esta batalla. Dentro de este marco, dichas instituciones deben responder dentro del marco de sus facultades, a su compromiso como garantes de la seguridad nacional, defensa del territorio, y en materia del narcotráfico, con pleno apego a los derechos humanos (Gobierno de la, 2007).

Los objetivos de la Seguridad Nacional son los 13 y 15 (Ver anexos 3 información 3), en ellos se menciona que la Seguridad Nacional debe garantizarse, así como preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos, además de fortalecer la cooperación internacional en temas de seguridad y defensa. El objetivo 13 se dividió en dos estrategias, una consistía en fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas para asegurar el resguardo efectivo del territorio y la otra en reforzar su concurrencia en el Sistema Nacional de Protección de Civil. El objetivo 15 se fragmentó en 7 estrategias, y lo que más destacó para la investigación fue la cooperación en temas de delincuencia organizada, intercambio de información y mecanismos en materia de extradición. Por lo tanto, se puede notar que la participación de las Fuerzas Armadas era considerada vital para la estrategia de seguridad 2007-2012.

Algo que se debe destacar es que el Plan Nacional de Desarrollo de esta administración no consideró temas que son de prioridad para la Seguridad Nacional, como lo son la pobreza, la prevención de los recursos naturales y la soberanía económica. El diagnóstico que ofrece el gobierno de Calderón sobre Seguridad Nacional sólo se enfoca en políticas de corte policiaco-militar, de confrontación y

reforzamiento de las Fuerzas Armadas. Como resalta Piñeyro, en el Plan Nacional de Desarrollo de Fox al menos existió un planteamiento estratégico, sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo calderonista solo menciona a la Seguridad Nacional desde una óptica de tipo preventivo o represivo, carente de políticas de Estado (Piñeyro, 2008).

### **Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

El diagnóstico que ofrece el Plan Nacional de Desarrollo en seguridad pública es el siguiente: Durante muchos años, la falta de seguridad ha minado, hasta un punto verdaderamente preocupante, la calidad de vida de los mexicanos y la capacidad de desarrollo del país. La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana publicada en 2006 reportó que, en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida (Gobierno de la, 2007). En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida. Además, aunque cada vez se aplican más los procesos de control de confianza en los cuerpos policiales, aún no es una práctica generalizada en el país y no hay criterios homogéneos en la selección, el ingreso la promoción y la permanencia de los policías (Gobierno de la, 2007). Pese a que existen sistemas de profesionalización diseñados con estrategias específicas para combatir la corrupción, depurar y dignificar a las corporaciones policiales, las encuestas aplicadas a los ciudadanos indican que el 81% de los encuestados considera que en la policía existe corrupción. En México existen alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres órdenes de gobierno. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, y son los que tienen mayor contacto ciudadano. En tanto, la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional. Los esfuerzos en materia de capacitación han sido dispersos (Gobierno de la, 2007).

Esto refleja la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de su

formación. Un factor que inhibe el servicio de carrera es el sistema de salarios y de compensaciones, que muestra una alta varianza en los distintos estados del país. En materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito (Gobierno de la, 2007)<sup>27</sup>. En este diagnóstico, se nos presenta la forma en la que el gobierno de la república analizó los principales problemas de seguridad pública a nivel nacional, proponiendo distintos objetivos y estrategias para revertir las cifras de violencia que estaban comenzando a surgir a causa del narcotráfico y de la delincuencia organizada.

Los objetivos que tratan la seguridad pública son los 16,17 y 18 (Ver anexos 3 información 4). La meta 16 menciona que es necesario fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejorar la calidad de vida que permitan prevenir conductas delictivas en comunidades y espacios urbanos, se dividió en cuatro estrategias y entre lo que más destaca es; la prevención en las escuelas, evitar el uso de drogas, el reforzamiento del tejido social, etc. El objetivo 17 destaca en desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, capacitado y con estricto apego a los derechos humanos, se desprende en 5 estrategias las cuales consisten en establecer un mando único policial que permita una comunicación con otros cuerpos de seguridad del país, desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento y dotar a las corporaciones policiacas un mejor equipo y tecnología de última generación. Por último, el objetivo 18 está encaminado hacia fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito mediante 3 estrategias, destacando la consolidación de la cultura de la denuncia, prevención del delito y evaluación de los cuerpos de seguridad pública.

---

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 consultado en <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf> y recuperado el 19/09/2022 página 64

Como puede notarse, gran parte de los objetivos proponían cosas ambiciosas, además de que permitían rediseñar nuevos mecanismos institucionales en el área de la seguridad, buscando optimizar todos los procesos de seguridad pública, procuración de justicia, anticorrupción, rendición de cuentas y seguridad nacional. De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 planteó varias estrategias que fueron parte central del sexenio de Calderón, como lo fue la construcción del objetivo 17, el cual será analizado más adelante

### **3.1.1 Análisis del modelo de seguridad pública del Gobierno de Felipe Calderón**

El proyecto federal 2007-2012 continuaba con la planificación foxista, con la única diferencia de que, como ya se ha mencionado, en ese sexenio no se consideró profundamente el problema de la inseguridad debido a factores internos y externos. Cuando Felipe Calderón llegó a la presidencia, ya era un hecho que los cárteles se configuraban como uno de los actores que más influencia tenían en la nación, cometiendo actos de violencia, impunidad y corrupción, es por esto que estos fenómenos se tomaron como un eje central en la administración 2007-2012.

Por otro lado, en la misma administración surgió el Subsidio para la Seguridad Municipal –SUBSEMUN-, el cual representó uno de los principales sustentos para la modernización de la estructura nacional en materia de prevención y combate al delito (Arango Orozco, 2014). Fue creado en el año 2008 con el propósito de que sirviera como herramienta de la federación para generar condiciones que lograran fortalecer la capacidad de respuesta ante la delincuencia, al igual que mejorar las condiciones generales del personal de seguridad local. Surgió por el reconocimiento de las carencias que sufrían los municipios y las delegaciones del Distrito Federal para cumplir con su obligación de garantizar la seguridad pública a la ciudadanía en general. El subsidio económico selecciona de manera anual las localidades que presenten distintas variables, como lo son la población, incidencia delictiva, el turismo, zonas fronterizas y la cercanía que tengas con otros que presenten alta criminalidad. Se encontraba a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema

Nacional de Seguridad Pública. Las obligaciones que tenían los beneficiarios del programa consistían en implementar un servicio profesional de carrera como parte de su capacitación, otorgar equipamiento adecuado a los agentes operativos, crear una infraestructura que permitiera modernización y eficiencia para el cumplimiento de las actividades de los cuerpos de seguridad pública y así mismo, se requería destinar el 10% del subsidio a la prevención del delito con la participación ciudadana. También, estaban obligados a fiscalizar los recursos para facilitar los ejercicios de auditoría y consecuentemente, desarrollar mecanismos de transparencia<sup>28</sup>.

### **3.2 Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública**

La ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública tuvo como cimiento a la Ley que Establece las Bases Generales del Sistema Nacional de Seguridad Pública –LEBGSNSP-, y se creó en el año 1995, durante la administración del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Desde 1994, ya se configuraba la realización de esta ley, con la finalidad de lograr una coordinación estrecha y de alimento desde la estructura federal con los otros dos niveles de gobierno (Estatad y municipal) que permitiera mejorar las condiciones de seguridad en el país (Arzt, 2011). Fue impulsada por la Secretaría de Gobernación. Gracias a esta norma, se determinó la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública –CNSP- como el órgano superior de coordinación del –SNSP-. El encargado de presidir al consejo era el mismo Secretario de Gobernación junto a los 31 gobernadores y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, además del Secretario de la Defensa Nacional, de la Marina, de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República (Actualmente Fiscal) y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Arzt, 2011). El hecho de que fueran incluidos los elementos castrenses, provocó una ola de preocupación al pensar que este acto significó el inicio de la militarización de la seguridad pública. Al mismo tiempo, se implementó la figura del

---

<sup>28</sup> Consultado en <https://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/776/1/images/SUBSEMUN.pdf> y recuperado el 20/08/2022



Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y también sería dependiente de la Secretaría de Gobernación. Parte de las facultades del -SESNSP- era otorgar el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública –FASP-, que tiene el objetivo de dar lugar a una partida especializada en materia de inversión de seguridad pública para los municipios.

Consecutivamente, la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se publicó el 2 de enero del año 2009 y, como lo describe su artículo 1; **“Es una ley reglamentaria del artículo 21 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”**<sup>29</sup>.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es quien sienta las bases de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública entre la federación, los estados y los municipios bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>30</sup>. Se integra por (Ver anexos 3 información 5) y sus atribuciones son las siguientes:

- Formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública.
- Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
- Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública.
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública.
- Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal.

---

<sup>29</sup> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo primero, consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> y recuperado el 20/09/2022

<sup>30</sup> Información obtenida de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica> y recuperada el 20/08/2022

- Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública.
- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública.

Sus objetivos son:

- Contar con servicios de información efectivos en el combate a la delincuencia y la corrupción.
- Reforzar y fomentar esquemas de interacción y coordinación interinstitucional

Descrito en su artículo 6, las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficacia, honradez, y respeto a los derechos humanos, además, deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de la ley. En esta nueva ley, la figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública toma más atribuciones y se encuentra presente en el artículo 17 de la misma. Es desarrollado como el órgano operativo del sistema y gozando de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Cuenta con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal será quién expida el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros. Gracias a esta ley, existe una de las bases más sólidas de coordinación y cooperación dentro de los esquemas de seguridad pública a nivel nacional. Al igual, esta norma permite dar seguimiento y coordinar las políticas públicas de seguridad pública entre las distintas entidades federativas, lo cual es algo que antes no existía. También, gracias al Secretariado, existe una base de datos y de información que ha permitido diagnosticar la situación en cuestiones de delitos e inseguridad, para así crear políticas de seguridad que puedan atender oportunamente los fenómenos delictivos.

### **3.3 Iniciativa Mérida**

En marzo de 2007, se planteó la iniciativa Mérida por los ex presidentes George W. Bush y Felipe Calderón Hinojosa, con el objetivo de reducir la violencia, el crimen y

el tráfico de estupefacientes que pasaban por México e iban a Estados Unidos, además de reforzar la frontera norte del país por las amenazas terroristas. Con la reunión entre Álvaro Uribe y Felipe Calderón, la construcción de dicho plan se encontraba basado en la experiencia colombiana, debido a que Calderón expresaba el interés por “aprender de las mejores experiencias de los cuerpos de seguridad del Estado Colombiano” para “aplicar acciones contundentes en la lucha contra la inseguridad en nuestro país” (Presidencia de Colombia, 2006). Sin embargo, esta nueva acción no fue bien recibida por el congreso de Estados Unidos, pues sonaba similar a lo ocurrido con el plan Colombia, el cual ya se ha descrito anteriormente y como se concluyó, no tuvo ningún resultado favorable para dicho país, por lo que los legisladores no deseaban que sucediera algo similar.

Desde que inició su gestión, Calderón priorizó el uso de las Fuerzas Armadas en el combate a las agrupaciones de traficantes de drogas ilegales asentadas en diferentes regiones del país (Medina Martínez, 2015). Esto crearía un panorama para que distintos elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina se hicieran cargo por tiempo definido de esta tarea, para después regresar a sus cuarteles. Empero, la verdadera problemática fue la escalada de violencia orquestada por los enfrentamientos entre soldados y lacayos del narcotráfico, pues la preparación militar de los primeros hacía que los segundos aumentaran su nivel de letalidad. Siendo así, en la llamada “la guerra contra las drogas”, se consideró la movilización de 50 mil soldados en labores antinarcóticos y la incorporación de 10 mil nuevos elementos militares a la Policía Federal Preventiva (Medina Martínez, 2015). Sin embargo, las distintas instituciones castrenses se negaron a esta iniciativa por todas las frustradas experiencias ocurridas anteriormente desde la creación de la –PFP-. Al final, el discurso del Secretario de Marina y el de la Defensa Nacional resultaron en que la participación de las fuerzas armadas sería a través de enviar brigadas navales completas, siendo esto desde el comandante hasta los marinos, los cuales estarían comisionados por un tiempo para realizar estas tareas (Medina Martínez, 2015). La Iniciativa Mérida estuvo programada para un periodo de 3 años, y se consideró para su subsidio 1.4 millones de dólares, incluyendo la zona de Centroamérica. En junio de 2008, la cámara de representantes de Estados

Unidos autorizó la primera asistencia de 400 millones de dólares, pero se imponían 4 condiciones; **“el establecimiento de una comisión de quejas sobre la policía, un mecanismo independiente de vigilancia, que la investigación del personal militar y de la policía involucrada en abusos contra los derechos humanos estuviera a cargo de civiles y la prohibición de la tortura para la obtención de confesiones”**. (Wolf, 2011).

Las Fuerzas Armadas no estaban dispuestas a cumplir con estas obligaciones, pues este tipo de acciones representaban una injerencia extranjera en asuntos del país, provocando cuestionamientos sobre si esto violaba la soberanía nacional. No obstante, el panorama de la delincuencia en México y América Latina ya mostraba estar bastante avanzado, y por este tipo de presiones, los congresistas estadounidenses aceptaron disminuir las condiciones para llevar a cabo dicho plan. Como principales ejes de este convenio, se destaca que Estados Unidos; **“Se compromete a impedir el tráfico contrabando a gran escala de divisas y el flujo trasfronterizo de precursores químicos, así como a reducir la demanda interna de drogas ilícitas. La ayuda se otorga en áreas de 1) lucha contra el narco / seguridad fronteriza, 2) seguridad pública / procuración de justicia y 3) fortalecimiento de instituciones / Estado de derecho-; está dirigida, en su inmensa mayoría a México. A diferencia de lo que sucede con los fondos para Centroamérica -principalmente destinados a la creación de instituciones y a la prevención de pandillas- el grueso del financiamiento a México está dirigido a los dos primeros rubros y cubre artículos como helicópteros de transporte, aeronaves de vigilancia, equipo de inspección no intrusiva y tecnologías comunicación”**. (Wolf, 2011). Por lo tanto, comienza a existir una cooperación bilateral entre Estados Unidos y México, pues pasaron muchos años desde que no se había visto un acercamiento tan estrecho en temas de seguridad de estas dos naciones por todos los casos de corrupción que existieron en el gobierno mexicano. Al mismo tiempo, ocurrieron distintas problemáticas en las dos naciones que ya demostraban el descontrol orquestado por el narcotráfico, pues en Estados Unidos, Bush heredaba al recién llegado presidente Obama una larga lista de fenómenos de comercio y consumo de droga, tales como: 35 millones de consumidores de

fármacos; más un millón de tratamientos de rehabilitación proporcionados a adictos; y más de 1,100 niños utilizados por los laboratorios de metanfetaminas (Medina Martínez, 2015). Además, la frontera en México significaba otro problema para la nación mexicana, pues había zonas que eran prácticamente ingobernables tanto por los gobiernos estatales, como por el Gobierno Federal. Con la declaración de David T. Johnson en la audiencia ante el Subcomité de Operaciones Extranjeras de la Cámara de Representantes, señaló que en México alrededor de 150 mil personas participan directamente del negocio de las drogas, siendo su capital una cifra cercana a los 25 millones de dólares (Medina Martínez, 2015). ***“En tanto la producción de heroína durante el 2008 era de 18 mil toneladas y cerca de 16 mil toneladas de marihuana para satisfacer la demanda en los EE. UU; el incremento del consumo de drogas en México mantenía un crecimiento constante desde el 2002. De acuerdo con la información proporcionada por Johnson, el número de adictos podía establecerse en 500 mil personas, en tanto que el de consumidores de fármacos ilegales en 3.5 millones”*** (Medina Martínez, 2015). Con estos datos, el gobierno calderonista recibió severas críticas, pues se cuestionó su capacidad para detener la violencia generada por los distintos grupos del crimen organizado, y de la pérdida de gobernabilidad aún con la implementación de la iniciativa Mérida.

Por desgracia, comenzaron a existir varias limitaciones que no permitieron el cumplimiento de los objetivos de este plan; ***“Primero, aunque el monto total del presupuesto de la Iniciativa Mérida pueda ser impresionante, palidece ante la que han amasado las organizaciones delictivas y ante lo que pueden gastar en compra armamento y corrupción. Más aún, el financiamiento para México se gasta principalmente en capacitación y equipo costoso y no en la creación de instituciones y en acciones en contra de la corrupción. Los helicópteros de transporte y las aeronaves de vigilancia mejorarán la movilidad y conciencia informativa de las fuerzas de seguridad mexicanas. Este equipo, sin embargo, desvía recursos importantes de otras áreas; además, sin un fortalecimiento institucional ni medidas eficaces para combatir la corrupción, el apoyo de la Iniciativa podría no servir realmente para optimizar las tareas policíacas, sino***

***para, de manera inadvertida, proporcionar mejores herramientas y mayor preparación a los elementos deshonestos en el sistema procuración de justicia”*** (Wolf, 2011).

En el informe de labores del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR, expuesto por Marisela Morales, se da a conocer el conjunto de acciones emprendidas a partir de la llegada de Felipe Calderón a la silla presidencial. Los resultados presentados fueron: Se aprehendieron un total de 45 mil traficantes, incluyendo líderes de organizaciones, se decomisaron más de 4 mil toneladas de marihuana, alrededor de 77 mil de cocaína y 1.3 de metanfetaminas, en tanto que el dinero decomisado era de 320 millones de dólares (Medina Martínez, 2015). Sin embargo, el costo de estos resultados fue más de 10 mil homicidios violentos asociados a la delincuencia organizada. Siendo así, la ayuda norteamericana se vio mayormente reflejada en el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, y el Sistema de Aduanas, debido a que la iniciativa Mérida estaba diseñada para fortalecer a estas dependencias, y generar inteligencia entre las mismas y el gobierno de los Estados Unidos. Fuentesanta expone que, de acuerdo a la información de la –SEDENA-, de los 400 millones de dólares provenientes de la –IM- en el 2008, 116,000 fueron para dicha Secretaría, mientras que un monto más elevado (263,500 millones de dólares) tendría como receptora a la –PGR- y la –SSP-. Al igual, el tráfico de armas representó otro punto importante en el Plan Mérida, pues los Estados Unidos se han convertido en el principal abastecedor de armas de las organizaciones delictivas, según lo informó la Oficina de Control de Armas de Fuego de los Estados Unidos (AFT por sus siglas en inglés). Alrededor del 90% de armas ocupadas por la delincuencia organizada provienen de Estados Unidos, y sólo el 10 % es obtenido por los enfrentamientos entre la delincuencia y las fuerzas de seguridad mexicana.

La operación rápido y furioso fue otra maniobra impulsada por el gobierno de Estados Unidos y de México al mismo tiempo que la Iniciativa Mérida. Dicha operación se conoció en diciembre de 2010 cuando en un programa de televisión el agente especial Vince Cefalu declaró que desde noviembre de 2009 se habían

dejado pasar 2000 armas hacia México, con el objetivo de rastrear a los compradores y detenerlos para evitar la criminalidad en México (Olson Jiménez, 2012). En ese mismo momento, el Comité de Supervisión Gubernamental de la Cámara de Representantes, encabezado por Darrell Issa, comenzó una investigación sobre esta operación, debido al asesinato del agente fronterizo Brian Terry, con un rifle ak-47 que cruzó la frontera mediante la misma operación (Olson Jiménez, 2012). La Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos – ATF- (por sus siglas en inglés), bajo el Departamento de Justicia –DOJ- (por sus siglas en inglés), de los Estados Unidos, fue la encargada de ejecutar dicha operación. El antecedente de la iniciativa se remonta al año 2004 con el programa “Gunrunner” (Corredor de armas) el cual contó con un presupuesto de 55 millones de dólares y tenía el mismo objetivo que la operación rápido y furioso; introducir armas marcadas (Algunas de alto poder) para encontrar a los compradores de la delincuencia organizada y reducir el tráfico de drogas, de armamento y evitar la violencia que generó más de 30,000 homicidios entre 2006 y 2010 (Medina, 2020). Esta maniobra se favoreció con la estrategia “guerra contra el narcotráfico” implementada por la administración de Calderón como ya se había dicho antes. Distintos operativos se realizaron como resultado del programa Gunrunner, los que más destacan son; Operativo “Wide Receiver (Receptor abierto) en 2006, donde se permitió el ingreso 474 armas de fuego “controladas”, de las cuales sólo se recuperaron 64. La otra se conoció como “Hernández”, sucedida en 2007, cuando a un contrabandista de armas conocido como Fidel Hernández se le permitió cruzar la frontera, y así mismo, vigilar sus movimientos. Hernández fue detenido a finales de ese mismo año por la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE por sus siglas en inglés) (Medina, 2020). Dado que el programa Gunrunner estaba presentando resultados positivos, en el año 2009 se planteó la nueva operación que reforzaría dicho proyecto, dotándolo de impacto y capacidad. Se trató de la operación rápido y furioso, nombre otorgado porque varios de los traficantes involucrados eran miembros de clubes de coches. Para finales de 2010, se estimaban más de 1,961 armas “vigiladas” en manos del narcotráfico y sólo 710 fueron recuperadas hasta febrero de 2012 (Medina, 2020). Posteriormente, se dio a conocer que de diciembre de 2012 a marzo de 2016 se

recuperaron 94 armas de fuego “controladas” de rápido y furioso en México (Medina, 2020).

Resumiendo, las grandes acciones del Plan Mérida fueron: el combate al narcotráfico y al terrorismo, seguridad fronteriza, seguridad pública y estricta aplicación de la ley, la construcción institucional y el robustecimiento del Estado de derecho (Reyna Ontiveros, 2018). Gracias a las continuas negociaciones entre Fox y el gobierno de Estados Unidos, se pudo concretar la Iniciativa Mérida para el gobierno de Felipe Calderón. Wolf y Medina Martínez, otorgan un panorama claro del porqué el proyecto Mérida no tuvo los efectos esperados y también es importante agregar que no se generaron las condiciones para el desarrollo y bienestar social. Otro motivo poco usual es que no existían mecanismos para medir y evaluar los resultados del procedimiento, pues tanto el gobierno de México como el de Estados Unidos no crearon instrumentos adecuados para saber si las políticas estaban dando el funcionamiento esperado a través de indicadores. Con este preámbulo, la iniciativa Mérida ayudó a modernizar las diferentes dependencias de seguridad pública, entre las que destacan; la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Gobernación y desde luego, la Secretaría de Seguridad Pública, sin embargo, estas no presentaron resultados favorables en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia.

Por otro lado, la operación “Rápido y furioso” fue una estrategia que puso en riesgo la vida de miles de personas, además de no tener un control real y oportuno. Los distintos casos mostrados prueban que no existió una planeación que previniera todos los homicidios que resultaron por este operativo. Al final, la operación no solucionó el problema de la violencia en México ocasionada por las armas de fuego, y sólo fortaleció las operaciones de los grupos de narcotráfico y de la delincuencia organizada. La –ATF- ha demostrado ser una institución débil e ineficaz por ser la principal encargada de implementar dicha iniciativa, sin tener un director definitivo y bajo una limitada actuación. En todo caso, el gobierno de Estados Unidos debería de modernizar y legislar el uso controlado de las armas, pues como menciona Georgina Olson, se han generado distintas propuestas por diferentes congresistas



estadounidenses, pero existen intereses de por medio de asociaciones poderosas que no permiten que esto se traslade a la realidad, afectando tanto a ciudadanos de los –EEUU- como a los miles de mexicanos que sufren día a día la violencia ocasionada por las pugnas entre los cárteles del narcotráfico.

### **3.4 Calderón y el incremento del uso de las Fuerzas Armadas**

En apartados anteriores, se mencionó que el uso de las Fuerzas Armadas para detener a grupos del narcotráfico se hizo de manera gradual al finalizar el sexenio de Fox. Esta gestión no fue la excepción, debido a que los operativos militarizados se realizaron con mayor frecuencia. Cuando inició la administración 2007-2012, el despliegue militar hacia el estado de Michoacán representó parte de la estrategia que implementaría Calderón durante todo su mandato. De acuerdo al Secretario de Defensa, el objetivo de la operación era “proporcionar los niveles de seguridad que hicieran viable la vida ciudadana” (Chabat, 2010). Consecutivamente, se realizaron varios operativos policiaco-militares durante el 2007, en estados como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. Acorde a Catalina Pérez Correa, se registró un aumento en el número de operativos por parte de la – SEDENA-, debido a que en el año 2006 se registró su participación solo en uno. No obstante, el año 2009 registró 98 y posteriormente, en el 2011 fueron 71. Consecuencia de lo anterior fue el desplazamiento de los grupos del crimen organizado a otras entidades federativas que no presentaban altos índices de violencia (Sánchez Ortega, 2021). Al igual, el número de elementos desplegados a nivel nacional ilustra la situación de violencia que se vivía en la mayoría de estados de la República. En el 2006, el número de soldados extendidos en todo el territorio nacional rondaba los 37,253; 45,000 en el 2007; 48,648 en el 2009; y 52,690 en el 2011 (Sánchez Ortega, 2021). Se calcula que cuando finalizó el gobierno de Calderón había un total de 49, 650 elementos castrenses desplegados a nivel nacional haciendo labores de policía (Sánchez Ortega, 2021), mientras que la Policía Federal Preventiva apenas tenía 35,000 elementos. De esta forma, el presupuesto militar aumentó en mayor proporción que el de las policías y el de los

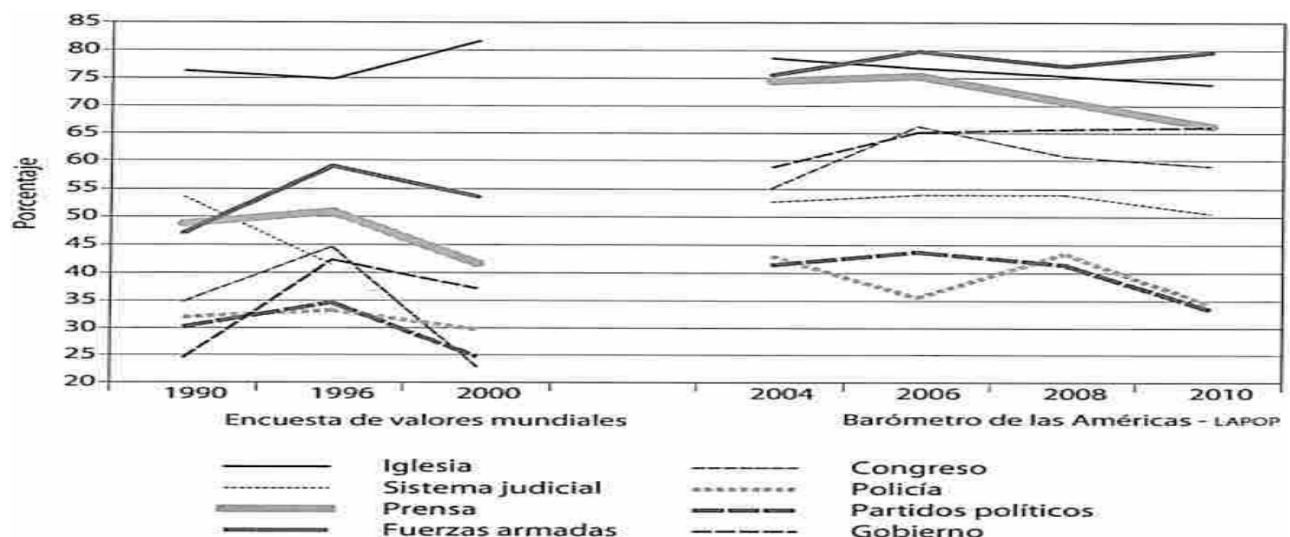
otros sectores de seguridad pública (-PGR-, Marina y del Distrito Federal) (Chabat, 2010).

Otros datos que aporta Lisa Sánchez son que durante el sexenio de Felipe Calderón se transfirieron alrededor de 7,500 elementos del ejército y 2,500 de la armada a la Policía Federal Preventiva (Luego Policía Federal). Además de que el aumento de operativos en zonas donde anteriormente no existían estas acciones como Baja California, Durango, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Oaxaca y Tamaulipas provocó una explosión de violencia homicida luego de la intervención militar (Sánchez Ortega, 2021). Sin embargo, el aumento de este tipo de operaciones no cambió el panorama de violencia e inseguridad que se estaba suscitando en dicha administración. Un ejemplo es medir el número de homicidios ocurridos en la gestión 2007-2012, y de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI- se calcula que fueron 24 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2011, triplicándose respecto al sexenio anterior donde la cifra era 8 homicidios por cada 100,000 habitantes, con un total de 121, 163 asesinatos hasta 2012 (Sánchez Ortega, 2021). Conforme al Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas –CIDE-, la solución de corte militar a este tipo de problemáticas sólo incentiva el incremento de la violencia debido a los constantes enfrentamientos entre los grupos de la delincuencia organizada y los elementos castrenses, finalizando con la muerte de los mismos e incluso de civiles, y también aumenta la letalidad con la que ejecutan sus maniobras de ataque. Por el motivo o las razones antes mencionadas, fue perceptible el incremento de la participación de las Fuerzas Armadas en las decisiones sobre políticas de seguridad pública, al igual que el diseño de las mismas y la manera en que son ejecutadas (Civil o militar) (Alvarado, 2010). Al igual, el ejército ha retomado la lucha contra el narcotráfico como un tema de Seguridad Nacional por la corrupción y poca eficiencia de las policías estatales y municipales, lo que ha generado un discurso que abala su actuación como fuerzas de seguridad pública. El ejército sólo interviene en operaciones relacionadas al narcotráfico y el crimen organizado, sin embargo, también se han presentado reportes de numerosas violaciones a los derechos humanos (Desapariciones forzadas, asesinatos, ejecuciones, tortura, violaciones a

mujeres indígenas y aprehensiones arbitrarias) a lo largo de los operativos que realizan en distintas zonas del país (Alvarado, 2010). La organización Human Rights menciona en un reporte 17 casos violación y delitos de los soldados contra más de 70 víctimas, principalmente entre 2007 y 2008 (Alvarado, 2010). Otro aspecto notorio es el número de militares que ocuparon cargos directivos en corporaciones de seguridad civil. De 2007 a 2008, el aumento de generales como directivos aumentó de 12 a 17, de capitanes pasó de 23 a 42, de oficiales de 13 pasó a 65 y de tropa de 2 a 14 (Alvarado, 2010). Este incremento denotó el inicio de la instauración de formación castrense a los cuerpos de seguridad pública, además de que es importante recordar que el adiestramiento militar está enfocado hacia la guerra, y no para patrullar calles, detener delincuentes y prevenir delitos. Aunque exista una mayor inversión en recursos humanos civiles, la formación de estos está mayormente impartida por militares y no logra aún reemplazar o desplazar al personal militar utilizado en la mayoría de los operativos importantes. Otro dato significativo es que los gobernadores han empleado numerosos militares de alto rango como jefes de los operativos. Un ejemplo fue el nombramiento de un antiguo militar como Secretario de Seguridad Pública en Nuevo León (Alvarado, 2010). El gasto otorgado a la Secretaría de la Defensa Nacional es otro punto importante para comprender el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en la administración 2007-2012, pues de 20,000 millones de pesos en el año 2000, pasó a 43,000 millones en 2009. Otro problema que surge del uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública son los desertores. Finalizando el 2010, se estimó que alrededor de 100,000 elementos del ejército mexicano declinaron de la institución. Pudieron existir varios factores (Violación a sus derechos humanos, acoso, poca remuneración, etc.), pero lo que más destaca es su integración a grupos de la delincuencia organizada, un ejemplo es el Cártel de los Zetas. Otra cuestión es la utilización del ejército de manera discrecional por el Gobierno Federal para la investigación y vigilancia de las corporaciones policiacas, lo cual las subordina a su control. En 2007 se creó en la Secretaría de la Defensa Nacional el Cuerpo Especializado del Ejército y Fuerza Aérea denominado; Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal. Este cuerpo estaba bajo las órdenes del Ejecutivo Federal. Su

objetivo era proporcionar apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación (Lima Malvido, 2011). Otro despliegue de las Fuerzas Armadas se notó en 2009, cuando cerca de 3,000 elementos del ejército fueron trasladados a Ciudad Juárez, Chihuahua. Por lo que resultaron 7,000 elementos castrenses, 2,000 policías federales y alrededor de 2000 municipales, sumando en total 11,000 elementos en dicha ciudad para vigilar la frontera (Alvarado, 2010). La legitimidad que se le da a las Fuerzas Armadas para realizar tareas de seguridad pública está acompañada de la desconfianza que se le tienen a los cuerpos policiacos de seguridad pública, la cual es la peor evaluada respecto al desempeño y confianza en la institución. Un estudio realizado por John Bailey, Pablo Parás y Dinorah Vargas en 2013 menciona que la iglesia católica y los militares son las instituciones que dan más confianza en México y por otro lado, la policía y los partidos políticos comparten el espectro más bajo, de acuerdo a las encuestas World Value Survey -Encuesta Mundial de Valores- y el Barómetro de las Américas –LAPOP-. Otra institución que también decae es el sistema judicial de 1990 a 1996, y por lástima no fue incluida en el –LAPOP- (Bailey J. a., 2013). Sin embargo, las Fuerzas Armadas siempre estuvieron en aumento moderado de aprobación desde el 2004 hasta el año 2010 (Ver Gráfica 1).

**Gráfica 1.** Confianza institucional en México, 1990-2010



Fuente: (Bailey J. a., 2013) y con los datos del Barómetro de las Américas- LAPOP 2010

Dicho estudio también analiza si el ejército debe apoyar a la policía en actividades en seguridad pública y saber hasta qué punto se está a favor o en contra de que los militares patrullen las calles de la ciudad para luchar contra el crimen<sup>31</sup>. Los resultados obtenidos mostraron que el 86.3% están de acuerdo con el que ejército apoye a la policía en labores de seguridad pública, mientras que el 81.2% considera que los militares deben patrullar las calles de la ciudad para luchar contra el crimen (Bailey J. a., 2013). En pocas palabras, existe una opinión favorable de la población mexicana para que las instituciones militarizadas apoyen y realicen actividades de seguridad pública en el año 2010, fecha en la que fue realizada la encuesta – LAPOP-. Otra pregunta examinada para comprender este proceso fue conocer la efectividad del ejército para luchar contra el crimen, a lo cual el 41.8% respondió que es muy efectiva su participación<sup>32</sup> (Bailey J. a., 2013).

Esta investigación permitió comprender si la política de seguridad del gobierno calderonista sobre la participación del ejército en las calles estaba siendo apoyada por la mayoría de los mexicanos, demostrándose que existe tal relación (Bailey J. a., 2013). Otro factor que cabe destacar es la intervención que tendría el ejército en un escenario hipotético de golpe de Estado, pues el 60.5% dijo que podría justificarse por un alto grado de criminalidad y 57% por un alto nivel de corrupción (Bailey J. a., 2013). Otra variable que destaca la averiguación de Bailey es la confianza en los medios de comunicación, pues su tesis de acuerdo a esto es ***“Mientras más se confíe en los medios de comunicación, más grande será el apoyo a las funciones generales y específicas y una percepción positiva de efectividad”*** (Bailey J. a., 2013), es decir, los medios de comunicación son una fuente importante de promoción de las actividades del ejército como agente de seguridad pública. Resumiendo, la confianza en el ejército, genera la valoración de

---

<sup>31</sup> Mex3 "¿Hasta qué punto está de acuerdo o desacuerdo con que el ejército nacional apoye a la policía en actividades de seguridad pública?";

Mex6 "¿Hasta qué punto está a favor o en contra de que los militares patrullen las calles de las ciudades para combatir a la delincuencia?" (Bailey J. a., 2013)

<sup>32</sup> Mex7 "¿Qué tan efectivo considera usted que es el uso de los militares para combatir la delincuencia, muy efectivo, algo efectivo, poco efectivo u nada efectivo?"

que los cuerpos militares respetan en mayor cantidad los derechos humanos que la propia policía y los medios de comunicación fue un factor importante para entender el apoyo al ejército en las actividades policiacas. Por último, la encuesta –LAPOP- destaca que la población en México ve al ejército como un agente menos corrupto que otras instituciones de seguridad, pues el 57% mencionado cree que puede disminuir la corrupción (Bailey J. a., 2013).

Las Fuerzas Armadas representaron en este sexenio el brazo fuerte del Gobierno Federal, debido a que la población piensa que son efectivas en la lucha contra el crimen organizado, además de que poseen el equipo y el adiestramiento necesarios para realizar los operativos de mayor relevancia que puedan hacer frente a la delincuencia organizada.

### **3.5 Policía Federal de México**

Desde que el ex presidente comenzó su mandato, en el Plan Nacional de Desarrollo mencionó que uno de los objetivos para la seguridad pública era unificar todos los mandos de las policías de los tres órdenes de gobierno, sin embargo, la opción quedó descartada porque el congreso no lo aprobó. Fue hasta el año 2009, cuando la Policía Federal Preventiva (Dependiente de la –SSP-) y la Agencia Federal de Investigación –AFI- (Dependiente de la –PGR-), se transformaron una en Policía Federal y la otra en Policía Ministerial Federal (López, 2013). Además de esto, varios de los objetivos planteados justificaron la reforma a la Policía Federal y el establecimiento de un nuevo marco jurídico, como el de modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal policiaco, desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía, dotar a los cuerpos policiacos con un mejor equipo y una plataforma tecnológica actualizada, etc. Este nuevo modelo pretendía rellenar los vacíos y abandono a la policía por los sexenios anteriores, presentando una estrategia dirigida a un enfoque científico y orientado a la generación de inteligencia para la prevención y combate a los diversos delitos, sirviendo como referencia para que las entidades federativas siguieran la misma trayectoria en sus políticas de seguridad (Alcocer Vega, 2019).

Con la reforma al artículo 21 constitucional, la Policía Federal (Ahora Guardia Nacional) (Apoyada por el Ministerio Público), estaba facultada para; recabar datos, reunir evidencia, y establecer líneas de investigación. También, la Policía Federal trabajaba en conjunto con otras autoridades estatales para resguardar la seguridad pública a través de convenios de coordinación para la realización de operativos. Otro dato importante son los Procedimientos Sistemáticos de Operación (PSO) debido a que permiten estandarizar los protocolos de actuación para la Policía Federal, Estatal y Municipal, siendo parte del nuevo proceso penal acusatorio, como un instrumento de rendición de cuentas.

Para las medidas de rendición de cuentas, se estableció un Régimen Disciplinario y la Unidad de Asuntos Internos como mecanismos para evaluar las desviaciones de la actuación policial (Alcocer Vega, 2019). También se creó el Consejo Federal de Desarrollo Policial, órgano facultado para determinar responsabilidades y sanciones aplicables. Con todos estos datos, las nuevas facultades de la Policía Federal justificaron la creación de una infraestructura tecnológica y de equipamiento que no existía. Sin embargo, como señala Alcocer Vega, durante la gestión de Calderón (2007-2012) los homicidios dolosos per cápita aumentaron en más de 65%, mientras que los secuestros se incrementaron en 250% y las extorsiones en 94% (Alcocer Vega, 2019).

La estructura de la Policía Federal era la siguiente (Ver anexos 3 información 6) siendo el Comisionado General la figura a cargo de la corporación. La Secretaría General coordina la aplicación de las normas, sistemas y procedimientos de la organización, además de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la institución (Alcocer Vega, 2019). La función de La Unidad de Asuntos Internos era la inspección e investigación de las diversas áreas de la institución, además del cumplimiento de las obligaciones de los integrantes. Por otro lado, la División de Inteligencia realizaba acciones sistematizadas para la planeación, recopilación, análisis y aprovechamiento de la información para la prevención y combate de los delitos (Alcocer Vega, 2019).

Al igual, su objetivo es el intercambio de información rápido y certero con las otras instancias de seguridad estatales y locales. La División de Investigación diseñaba, dirigía y operaba los sistemas de recopilación, clasificación, registro y explotación de información policial, suministrando así al área de inteligencia para la prevención de delitos. La división de Seguridad Regional aplicaba disposiciones legales y reglamentarias relacionadas al tránsito y seguridad de caminos y puentes federales, contando con distintas coordinaciones estatales en cada entidad federativa. La División Científica contaba con los más altos elementos en términos de capacitación y especialización. Su función era coordinar las actividades de los laboratorios de criminalística, incorporación de huellas dactilares, fotografías, videos para la identificación de personas, vigilan y monitorean la prevención de delitos cibernéticos. La División Antidrogas se encargaba de combatir la producción, posesión, tráfico y otros relacionados con estupefacientes y psicotrópicos para la prevención de delitos contra la salud. Por último, la División de Fuerzas Federales se encargaba de la realización de operativos en conjunto con otros niveles de gobierno implementados o coordinados por la institución, con el objetivo del rescate de la población en cualquier parte de la federación.

Otra propuesta de seguridad en el gobierno de Calderón fue la creación del “Sistema Único de Información Criminal”, con el objetivo de desarrollar una base de datos (Con inventarios, y registros de armas y automóviles archivos de casquillos percutidos, nombres de delincuentes, modos de operación, fotografías, huellas dactilares, etc.) y consolidar una infraestructura de comunicación sólida que permita coordinación entre los cuerpos policiales y sus respectivos mandos (Chabat, 2010).

En ese mismo año se expidió una nueva ley del –SNSP- (ya analizada), que mejoraba el marco de coordinación y la distribución de competencias entre las instancias de seguridad de los tres niveles de gobierno, estableció un plan de formación y profesionalización policial, una academia y un Centro Nacional de Certificación y Evaluación de Personal (López, 2013). Esta decisión trajo consigo una nueva reestructuración de las fuerzas de seguridad civiles y también crearon nuevos mecanismos para la actuación de las fuerzas federales. Sin embargo, en



pleno 2010, Felipe Calderón aún quería llevar a cabo su propuesta de centralizar las fuerzas de seguridad, pero no fue aprobada ese mismo año. De igual forma, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública aumento año con año hasta que el 2012 se invirtieron 40.576 millones de pesos (Ver gráfica 2).

**Gráfica 2.** Presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública (2001-2012)



Fuente: Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

Fuente: (López, 2013) y recuperada el 01/10/2022

Con todo lo anterior, el presupuesto para la Secretaría de Seguridad Pública en el año 2010 fue de 32, 916 millones de pesos (Alcocer Vega, 2019). A juicio de Bailey, la inversión fue desequilibrada entre la Secretaría de Seguridad Pública, la Policía Federal y la Procuraduría General de la República, pues las dos primeras recibieron un mayor presupuesto que la tercera, siendo esta desatendida. En pocas palabras, la capacidad de investigar y llevar a cabo detenciones ganó una considerable masa muscular (y grasa), mientras que la capacidad de procesar delitos se rezagó (Bailey, 2014). Por último, la reforma impulsada por el gobierno federal de 2007 a 2012 fue creada de arriba hacia abajo, siendo los estados y los municipios los más afectados por ser los últimos eslabones de la pirámide, generando retrasos y poco desarrollo en cuestiones de seguridad pública, además de que como ya se ha retomado en el capítulo anterior, México sigue siendo un país con una administración centralizada y la Policía Federal fue un ejemplo de esto.

### 3.6 Crecimiento de la violencia y el narcotráfico

En el periodo de Felipe Calderón ocurrieron distintos acontecimientos que mostraron la estrategia que estaba encabezando su gobierno. Ya se ha discutido

de las distintas operaciones y de su estrategia que combinó a la Policía Federal Preventiva con la Agencia Federal de Investigación, haciendo un solo frente que se conoció como Policía Federal. Sin embargo, del lado del crimen organizado existieron diversos sucesos que cambiaron completamente su configuración a nivel nacional. Por un lado, la estructura del Cártel de Sinaloa no fue afectada, por lo que logró extender su influencia hacia otras partes de Latinoamérica y el mundo, y su principal forma de operar se mantuvo desde que se creó; el soborno de los gobiernos y el uso de las fuerzas de inteligencia (De la O Martínez, 2015). Al mismo tiempo, Vicente Carrillo perdió el apoyo del Cártel de Sinaloa porque no logró consolidar su liderazgo en el Cártel de Juárez. En el año 2008, los hermanos Beltrán Leyva decidieron dejar la federación y crear grupos de élite con el objetivo de enfrentar a los Zetas, además de que Edgar Valdez Villareal formó un grupo que logró su expansión en casi todo el país con el objetivo de combatir a los Zetas y también a los cárteles del Golfo, Tijuana, y de Chihuahua bajo las órdenes de los Beltrán Leyva. Con la captura de Osiel Cárdenas en el año 2003, líder del Cártel del Golfo, los Zetas pronto se convirtieron en uno de los grupos del crimen organizado que generó más violencia que las organizaciones delictivas de la década actual y pasada (De la O Martínez, 2015). Dicho grupo surgió como el brazo armado del Cártel del Golfo, sin embargo, su formación de origen castrense y sus técnicas de crueldad los hizo convertirse en uno de los grupos más temidos por la población y confrontados por el Gobierno Federal desde su nacimiento. En respuesta a este evento, el Cártel del Golfo conformó una alianza con sus antiguos enemigos (Cártel de Sinaloa, y la Familia Michoacana) para contraatacar a los Zetas (De la O Martínez, 2015). Su líder, Heriberto Lazcano, encabezó la disputa por nuevos territorios contra las antiguas cédulas del crimen organizado, sembrando terror y violencia extrema mediante secuestros y homicidios. Los Zetas establecieron nuevas rutas de narcóticos a través de los países de Guatemala y Nicaragua, además de que trataron de crear nuevas vías de tráfico de cocaína a Europa a través de Venezuela y África Occidental (De la O Martínez, 2015).

Por otro lado, la Familia Michoacana fue un grupo de la delincuencia que comenzó a tomar fuerza en este periodo sexenal. Su método de operar era similar al de los

Zetas (Violencia y ferocidad), con la diferencia de que su líder (Nazario Moreno González) recurría a un discurso semi-religioso conocido como “Justicia Divina” para justificar sus acciones violentas, tratándolas como “órdenes de Dios”, además de que incentivaba la insurgencia política contra el Estado Mexicano (De la O Martínez, 2015). Otro factor que le permitió expandirse en Michoacán fue la infraestructura pública que construyó en beneficio de la comunidad con mayor índice de marginalidad, encima de las oportunidades laborales que esto mismo demandaba. No obstante, el fortalecimiento del cártel generó extorsión a comerciantes, productores y así mismo, el control poblacional a través de la vigilancia de caminos y carreteras (De la O Martínez, 2015). La supuesta muerte de su líder en el año 2011 significó la desmantelación de la cédula criminal. Empero, seguían existiendo rumores de que el cabecilla seguía con vida e incluso había creado un nuevo Cártel conocido como “Caballeros Templarios”. Su verdadera muerte se dio a conocer en el año 2014 a manos del ejército (De la O Martínez, 2015). Por otra parte, la captura de Vicente Zambada Niebla, hijo del Mayo Zambada<sup>33</sup> sólo significó el inicio de las operaciones contra los líderes de los grupos del narcotráfico. A finales de 2012, la muerte de Heriberto Lazcano Lazcano y la captura de su sucesor (Miguel Ángel Treviño) el siguiente año, tuvo como consecuencia la fragmentación de los Zetas y por lo tanto, una nueva reconfiguración de los grupos delictivos; Los cárteles de Juárez, Tijuana, de los Beltrán Leyva y los Zetas (Conocida como la Alianza o la Compañía) contra los Cárteles de Sinaloa, Golfo, Milenio, y la Familia Michoacana (Conocida como La Nueva Federación o Cárteles Unidos Contra los Zetas). Cuando terminó el gobierno de Felipe Calderón, Los Zetas se estructuraron como una de las organizaciones más consolidadas del momento, controlando los estados de; Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua, parte de Chiapas y San Luis Potosí, así como también pequeñas zonas de Durango, Oaxaca y Zacatecas, además de que mantuvieron un avance hacia Guatemala (De la O Martínez, 2015). Sus principales disputas siempre fueron contra el Cártel del Golfo, el Ejército y la Marina en ciudades de Reynosa, Nuevo Laredo y

---

<sup>33</sup> Esta acción garantizó el cumplimiento de las nuevas estrategias que estaba llevando a cabo el Gobierno Federal (Expansión, 2009).

Monterrey. La Nueva Federación mantenía el control de algunas zonas de los estados; Chihuahua, Durango, Sinaloa, y Nayarit, y puntos específicos de; Jalisco, Guanajuato, Zacatecas, Chiapas, Sonora y Baja California (De la O Martínez, 2015). En la gestión del ex presidente Calderón se dio la fortificación de los cárteles de Sinaloa y los Zetas, y con ello el aumento de violencia desatado desde el año 2010.

### 3.7 Resultados

Durante la gestión de Felipe Calderón, se erradicó un total de 32, 756 hectáreas de estupefacientes. El total de marihuana fue de 1,970 toneladas, de cocaína 22 toneladas, de heroína 351 kilogramos y de Psicotrópicos 12'245,726 kilogramos. También se incautó un total de 13, 272 vehículos, se decomisaron 26,948 armas y la totalidad de detenidos fue de 20, 529 en relación a la delincuencia organizada (Guerrero Guitérrez, 2012). En el caso de los asesinatos, según el INEGI, se obtuvo un total de 121, 613<sup>34</sup> homicidios en toda la república mexicana, siendo un cierre de gestión bastante violento respecto a otros años. Como ya se ha detallado, en el sexenio calderonista la tasa de homicidios fue de 25 por cada 100,000 habitantes (Ver gráfica 3) y representaron un aumento drástico respecto a los dos sexenios anteriores.

**Gráfica 3.** Homicidios por cada cien mil habitantes (1990-2010)



Fuente: Elaborada por (Guerrero Guitérrez, 2012) y el Secretariado Ejecutivo.

<sup>34</sup> Obtenido en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Como se ha repasado, el triunfo del ex presidente Felipe Calderón trajo consigo distintas consecuencias que no sólo pusieron en descrédito a las distintas instituciones democráticas del país, si no que generó una pérdida de legitimidad que le costó casi todo su sexenio. Desde su Plan Nacional de Desarrollo, Calderón en su estrategia de Estado de Derecho y Seguridad impulsó nuevas medidas que prometían una mayor capacidad de actuación y modernización de los cuerpos de seguridad pública a nivel federal. Sin embargo, el número de homicidios anuales reflejaban que la estrategia de seguridad no estaba dando los resultados esperados.

Con la Iniciativa Mérida, se planteó una maniobra bilateral que se empezó a orquestar desde el sexenio foxista, y que Calderón continuó hasta el final de su mandato. Si bien esta estrategia ayudó a cimentar la relación México-Estados Unidos, aún siguieron existiendo varias diferencias que nunca permitieron hacer frente a las organizaciones de delincuencia organizada. También, aunque dicha táctica buscaba reformar, equipar y actualizar a las distintas dependencias de seguridad, nunca existieron mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, por lo que no se sabía si realmente llegó a ser funcional. Así mismo, el Plan Mérida fue otra causa que cuestionó el actuar de la administración 2007-2012, debido a que se planteó una especie de “subordinación” a las decisiones del gobierno de los Estados Unidos respecto a las políticas de seguridad y migratorias, pues desde ese tiempo se comenzó a obligar la utilización de militares para vigilar las fronteras norte y sur, situación que no ha cambiado hasta ahora.

La construcción de un cuerpo policial único a nivel federal tal y como estaba previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Calderonista, desarrolló nuevos enfoques con respecto a metodologías, protocolos y códigos de actuación, lo cual funcionó como un nuevo modelo de seguridad, pero no logró homogeneizar tanto a los estados de la república como a los municipios, siendo esto una de las principales causas que no revertieron las problemáticas de inseguridad y además, no permitieron que se aplicara una adecuada política de seguridad pública. Otro factor que puso en tela de juicio al gobierno de Calderón fueron sus constantes discursos donde atacaba o aseguraba que “la guerra se va ganando”, por lo que no reconocía la violencia que

se estaba gestando en todo el país. Otro problema es que los militares solo responden al presidente y a su jefe de sector, no a los civiles, lo cual genera vacíos de rendición de cuentas. La instauración militar en dicho periodo era instructiva y de formación a policías civiles, dando cursos de disciplina castrense, en la actualidad el Gobierno de México ya emplea policías militares para labores de seguridad pública. A esto anteriormente se le conocía como la militarización de la seguridad pública, lo cual cambió recientemente con la creación de la Guardia Nacional. Al igual, la solución en ese tiempo fue enviar militares a realizar operativos de emergencia, que consisten en dismantelar policías locales y establecer campamentos momentáneos del ejército. Dicha estrategia no funcionó por la poca profesionalización otorgada a las corporaciones locales, situación que sigue vigente.

El resultado de la política de seguridad de Felipe Calderón fue el aumento de la violencia e inseguridad, además de una fragmentación social. La guerra contra el narcotráfico no logró acabar con las organizaciones dedicadas a esta actividad ilegal y sobretodo no impulsó la transición a una paz social para la recuperación paulatina de los espacios públicos, factor que es determinante para el bienestar social.

## **Capítulo 4. Análisis de las políticas de seguridad pública del Sexenio de Enrique Peña Nieto**

Las elecciones del año 2012 significaron un nuevo comienzo para el Partido Revolucionario Institucional –PRI-, dado que después de perder el ejecutivo en dos elecciones seguidas contra el Partido Acción Nacional, era claro que su nuevo triunfo era una demostración del descontento y rechazo hacia todas las acciones emprendidas en los dos sexenios panistas. Esto se vio reflejado luego de que, en las elecciones legislativas de 2009, el PRI logró una asombrosa victoria logrando más del 40% de votos y gran parte de las gubernaturas, presidencias municipales y diputaciones locales (J. Olvera, 2015). Además, desde el año 2010 dicho partido ya se posicionaba como uno de los más fuertes para la contienda electoral del 2012, adquiriendo también nuevas entidades federativas.

La campaña de Enrique Peña Nieto estuvo marcada por una larga trayectoria que algunos autores consideran que inició desde el año 2006, cuando se convirtió en el gobernador del Estado de México. Como Alberto Olvera menciona, fue el primer candidato en ser construido como un producto político mediático, manteniendo una presencia constante en televisión y generando alianzas con los nuevos gobernadores priistas de todo el país. Para el año 2011, Peña Nieto ya era una figura fuerte dentro del –PRI-, lo cual demostraba que podría ser el mejor candidato para representar a dicho partido en las elecciones federales. Por otra parte, la gestión del –PAN- se encontraba bastante desgastada, debido a que al final del sexenio los resultados demostraron un contexto complicado para el país, con una violencia incontrolable, además del fortalecimiento de distintos cárteles.

Cuando iniciaron las elecciones del año 2012, los posibles candidatos de los otros partidos, como Josefina Vázquez Mota –PAN-, Gabriel Cuadri de la Torre –PANAL- no representaban una competencia real contra el candidato priista, solamente Andrés Manuel López Obrador -Movimiento progresista- (Conformado por el Partido de la Revolución Democrática –PRD-, Partido del Trabajo –PT- y Movimiento Ciudadano –MC-) formaba un frente fuerte, en parte porque había sido beneficiado

por el movimiento #YoSoy132. Este proceso electoral tuvo distintas controversias, pero las que más destacaron fueron; el regalo masivo de toda clase de productos a la población, la compra de votos, la saturación propagandística, el despliegue faraónico de los mítines de campaña, y la forma autoritaria en que los empleados públicos, estatales y municipales fueron obligados a trabajar como operadores electorales del –PRI- en casi todo el país (J. Olvera, 2015). Este tipo de prácticas hizo recordar a las viejas tácticas priistas que volvieron a aplicarse en esta nueva campaña. Todas estas acciones provocaron desaprobación por una parte de la población al gobierno de Peña Nieto desde su primer día en la silla presidencial. Al final, los resultados fueron: 38.21% para Enrique Peña Nieto, 31.69% para Andrés Manuel López Obrador y 25.41% para Josefina Vázquez Mota (J. Olvera, 2015).

Como ya se ha descrito en el primer capítulo, el –PRI- era un partido que mantenía pleno control de los distintos poderes del Estado, tales como; el poder legislativo, ejecutivo y judicial, además de distintos sectores empresariales, y del corporativismo (Sindicatos, asociaciones, etc.). Dicho partido tuvo varios triunfos en el 2009 y 2010, y aunque llegó a los pinos en el año 2012, ya no poseía la misma fuerza política y electoral, por lo que la nueva administración sabía lo complicado que sería tratar de implementar nuevas estrategias con los grupos de oposición, debido a que estos tomaron una mayor presencia desde el primer triunfo panista. Sin embargo, conociendo el error cometido en las gestiones del –PAN-, el recién gobierno entrante optó por una serie de negociaciones que se traducirían en lo que fue el “Pacto por México”, para llevar a cabo una serie de reformas que crearían un nuevo modelo nacional.

La decisión de Andrés Manuel de abdicar del Partido de la Revolución Democrática –PRD-, y crear su propia camarilla política conocida como Movimiento de Regeneración Nacional –MORENA-, trajo consigo un vacío de poder y de representación de la izquierda mexicana, siendo aprovechada por el –PRI- y la gestión de Peña Nieto para negociar dicho trato, incluyendo al debilitado –PAN- para el mismo propósito (J. Olvera, 2015). Siendo así el panorama, el –PAN- tuvo que reflexionar sobre su regreso a la oposición, con un enfoque constructivo,



además de que el –PRD- ya no deseaba repetir en 2012 lo que sucedió en 2006 (Guerrero Aguirre, 2016). En este capítulo, se describirá el apartado “México en paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para comprender las distintas políticas de seguridad pública, consecutivamente, se analizarán las estrategias encabezadas por el ex presidente Enrique Peña Nieto, además de las diferentes reformas impulsadas en su gestión, entre las que destaca el Código Nacional de Procedimientos Penales. También es importante incluir la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública para dar paso a la Comisión Nacional de Seguridad, la cual pasó a depender de la Secretaría de Gobernación, cambiando el modelo construido en los sexenios panistas durante los 12 años de su gobierno. Así mismo, se retomará el tema de la Gendarmería Nacional, las Fuerzas Armadas, la Ley de Seguridad Interior, el surgimiento de nuevos cárteles y grupos de la delincuencia organizada y al final, se hará un recuento de resultados.

### **Pacto por México enfocado en la seguridad pública**

Dentro de este pacto, se propusieron 5 ejes; 1) Sociedad de derechos y libertades, 2) Crecimiento económico, empleo y competitividad, 3) Seguridad y justicia, 4) Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y 5) Gobernabilidad democrática. Para seguridad y justicia, se hicieron 5 compromisos los cuales son;

<b>Compromisos</b>	<b>Acciones</b>
<b>1) Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.</b>	Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria
<b>2) Reformar los cuerpos de policías</b>	Policías Estatales Coordinadas Gendarmería Nacional.
<b>3) Nuevo Sistema de Justicia Penal, acusatorio y oral</b>	Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral.
<b>4) Implantar en todo el país un Código Penal Único</b>	Código Penal Único. Código de Procedimientos Penales Reforma a la Ley de Amparo.

<b>5) Reforma Integral del Sistema Penitenciario</b>	Reforma Integral del Sistema Penitenciario
--	--

Fuente: (Guerrero Aguirre, 2016) página 190 consultado en

<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/PactoxMexico.pdf> y recuperado el 07/10/2022)

Para el año 2014, el ex presidente Enrique Peña Nieto anunció siete medidas en materia de Seguridad Pública y Administración de Justicia<sup>35</sup> (Ver anexos 4 información 1). Los distintos compromisos enunciados en la tabla y las siete medidas representaron varias de las distintas acciones emprendidas por el gobierno de Peña Nieto, entre las que destaca; la Gendarmería Nacional, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Sistema de Justicia Penal, acusatorio y oral, y la coordinación entre policías estatales. Lo anterior sirviendo como sus estrategias de seguridad más conocidas, las cuales serán estudiadas a continuación.

#### **4.1 Políticas de seguridad pública de Peña Nieto en su Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 otorgó un diagnóstico distinto que el de su antecesor (2007-2012), pues en este se menciona que la aplicación de un esquema completamente reactivo impide la posibilidad de articular los intereses diversos de la sociedad, para así construir acuerdos indispensables y dar pauta a nuevas condiciones de gobernabilidad. Además de esto, se menciona la necesidad de crear estrategias de participación que promuevan el diálogo entre la ciudadanía y la autoridad. Al igual, se arrojan algunos datos que reflejan que sólo el 36% de los mexicanos cree que el Estado puede resolver los problemas que enfrenta el país: el abstencionismo electoral a nivel estatal oscila entre el 23 y 47%; el 58% de la población mayor considera la inseguridad como su principal preocupación; el 85%

---

<sup>35</sup> Consultado en <https://www.gob.mx/ejn/prensa/presenta-el-presidente-enrique-pena-nieto-diez-medidas-para-mejorar-la-seguridad-la-justicia-y-el-estado-de-derecho> y recuperado el 10/10/2022

considera que existe corrupción en el Sistema Judicial Penal; y el 37% de las empresas ubicadas en el país sufre anualmente al menos un delito<sup>36</sup>.

El –PND- 2013-2018 describe que la participación política y la corresponsabilidad social son sistemas vitales para fortalecer el modelo democrático, mencionando textualmente que dicha administración se enfocará en profundizar la normalidad democrática, para que sus valores y prácticas se expresen de manera cotidiana en todos los ámbitos de la sociedad (República, 2012).

Otro eje importante en el diagnóstico del –PND- 2013-2018 es el federalismo articulado, pues se menciona que en México la centralización de facultades, la falta de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y los distintos procesos de descentralización inconclusos, han sido los factores clave para incrementar los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios. Con los elementos anteriores, el –PND- propone la creación de un federalismo articulado, destacando que los distintos órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones, estableciendo ámbitos de competencia y de responsabilidad para cada entidad federativa y municipal, mediante mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental.

México en Paz fue el eje principal de la estrategia de seguridad pública en la gestión de Enrique Peña Nieto, expuesto en su –PND-, a través de su proyecto de acción; Fortalecer al Estado y Garantizar la Paz. Este constaba de 6 objetivos; 1) Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática; 2) Garantizar la seguridad Nacional; 3) Mejorar las condiciones de seguridad pública; 4) Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, Expedito, Imparcial y Transparente; 5) Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación; y 6) Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano. De estos 6 objetivos, los que más resaltan para comprender las políticas de seguridad pública son los número 1, 2, 3 y 4 respectivamente.

---

<sup>36</sup> Consultado en <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf> y recuperado el 11/10/2022, página 30.

El objetivo 1, ***promover y fortalecer la gobernabilidad democrática*** buscó consolidar una colaboración eficiente entre poderes, así como generar una comunicación fluida y eficaz con el objetivo de fortalecer la relación entre el Honorable Congreso de la Unión y el poder judicial, para promover acuerdos políticos que hagan posibles reformas que la nación requiere. Además, se quiso implementar la estrategia de federalismo articulado, para coordinar eficazmente los tres órdenes de gobierno. El plan para llevar a cabo estas acciones era; replantear los mecanismos de coordinación, que permita una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes, así como la claridad frente a la ciudadanía de las responsabilidades que cada orden de gobierno tiene en la arquitectura institucional. También, otra acción dentro de esta estrategia fue promover la descentralización que ha quedado inconclusa desde sexenios anteriores, y así mismo, delinear una redistribución de funciones hacia las entidades federativas y municipios. Por último, para favorecer la gobernabilidad democrática, fue necesario establecer estrategias de prevención y solución de conflictos a través del diálogo, así como mecanismos entre grupos sociales y partidos políticos.

Las estrategias y líneas de acción para este objetivo son las siguientes (Ver anexos 4 información 2). El gobierno de Peña Nieto localizó la necesidad de mejorar y optimizar la administración pública federal, debido a que desde hace décadas la idea de la autonomía estatal y municipal es reconocida a nivel constitucional, sin embargo, su aplicación siempre ha sido obsoleta por la centralización de todos los procesos gubernamentales, existiendo una contracción entre la ley y su aplicación. Además, se mencionó que esta sería una de las medidas mayormente trascendentes, pues anteriormente no existía la capacidad de negociación y coordinación que aseguraba la gestión entrante.

El objetivo 4, **Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, Expedito, Imparcial y Transparente**, se refiere a transitar hacia un Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial, con el objetivo de contribuir a combatir la impunidad, lograr una procuración de justicia efectiva y contrarrestar la corrupción. Las

estrategias y las líneas de acción para este objetivo son las siguientes (Ver anexos 4 información 3). Con el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, se planteó dejar atrás las antiguas malas prácticas para acceder a un procedimiento penal más justo y equitativo, también se hará una revisión de dicha reforma.

### **Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

Diagnóstico: El –PND- 2013-2018 considera que la Seguridad Nacional tiene como principales objetivos e intereses estratégicos nacionales; ***“la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos, la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno, la preservación de la unidad de las partes integrantes de la federación, la defensa legítima de Estado Mexicano respecto a otros Estados o sujetos de derecho internacional y por último, el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia”*** (República, 2012).

Siendo este el contexto, el –PND- identifica que es necesario dimensionar y jerarquizar los efectos de los diversos factores internos y externos que tienen el potencial para constituirse en una amenaza o riesgo para la Seguridad Nacional, todo con la finalidad de trazar estrategias que permitan prevenirlos. Además, es fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan, a fin de reducir sus efectos negativos, revertirlos gradualmente y establecer los mecanismos de corto y largo plazo ponga en riesgo a la sociedad (República, 2012). Por lo que el Plan Nacional de Desarrollo considera que es necesario una transición a un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención a enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, así el concepto adquirirá un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional. Como última característica, se menciona la necesidad de fortalecer las capacidades en temas de

generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, que permita la toma adecuada de decisiones.

El objetivo 2, **Garantizar la seguridad Nacional**, menciona que se requerirá de una política la cual identifique y prevenga la actualización de fenómenos que pretenda atentar contra los intereses estratégicos y nacionales. También, que se fortalezca la generación de inteligencia, promoviendo esquemas la cooperación y coordinación con la autoridades municipales, estatales y federales.

Las estrategias y las líneas de acción para este objetivo son las siguientes (Ver 4 anexos información 4). El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 considera en su diagnóstico elementos como las condiciones globales, ambientales, sociales, tecnológicas, etc., que no consideró su antecesor del año 2007-2012. Sin embargo, ya no se vuelven a mencionar puntos específicos de este tema en las líneas de acción, lo cual hace que lo argumentado anteriormente sólo quede en el diagnóstico, pero no se propongan soluciones puntuales. En capítulos anteriores se ha analizado que es esencial para la Seguridad Nacional el cuidar las condiciones sociales que propicien el desarrollo de la ciudadanía, fortaleciendo el Poder Nacional y así mismo, el Estado siga siendo legitimado y perpetuado.

### **Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

Diagnóstico: El –PND- 2013-2018 considera que la Seguridad Pública es una asignatura que ha quedado pendiente de resolver. Para la sociedad en general, la percepción de la inseguridad es un factor poco reconocido, pero que ha sido latente sobre todo desde inicios del siglo XXI. El proyecto nacional menciona que el narcotráfico, el comercio ilegal y el robo, han sido los principales catalizadores de la violencia que existe en la nación mexicana, además de otros como el secuestro, extorsión y robos con violencia. Con el fortalecimiento de estas organizaciones dedicadas a la delincuencia organizada, su capacidad de corromper ha aumentado, por lo que es necesario asegurar el tránsito por ciertas zonas del país para detener todo tipo de acto relacionado a la delincuencia organizada.

Al mismo tiempo, el –PND- 2013-2018 menciona que la estrategia 2007-2012 contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas, lo cual generó vacíos de poder, detonando pugnas en distintas zonas territoriales del país. También, el cierre de la frontera estadounidense por diversos ataques terroristas generó que incrementara el crimen organizado en México y así mismo, la distribución de droga a nivel nacional y expandiera sus áreas de operación a otras actividades; trata de personas, extorsión de negocios lícitos y secuestros. Según una consulta ciudadana hecha por el mismo plan, el 63% de los participantes consideró que la medida más efectiva para prevenir la delincuencia es ampliar las oportunidades de estudio y el empleo de la juventud.

El –PND- 2013-2018 retoma la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para mencionar las denuncias por homicidio, esclareciendo que del 2007 al 2012 hubo un aumento de 10,253 a 20,548 homicidios. En el caso de los secuestros, se triplicaron al pasar de 478 en 2007 a 1,268 en 2012. Al igual, utiliza las estadísticas de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública –ENVIPE- 2012 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI-, para dar a conocer que, en el año anterior, se estimó que el 48% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación (República, 2012). Además, se remarca que la violencia que se ha vivido en el país los últimos años no es generalizada y se encuentra ubicada en regiones exactas, y con los instrumentos adecuados se puede focalizar el combate a los delitos de alto impacto y diseñar estrategias de seguridad públicas diversificadas, considerando la necesidad de cada lugar donde ocurren los delitos. En el mismo plan, se considera a la violencia vivida por las mujeres como violencia de género y el fin de la gestión es mejorar los programas diseñados para prevenir, atender, sancionar y erradicar dicha violación de los derechos de las mujeres. Otro enfoque que está en el –PND- es lograr la paz a través de la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, haciendo que gocen de sus derechos.

También se plantea como una de las consecuencias de la inseguridad el aumento de las violaciones de los derechos humanos cometidas por las autoridades encargadas de las acciones de seguridad, es por ello que se propone que la agenda de seguridad estará fuertemente ligada al respeto de los derechos humanos. Para aplicar una correcta política de seguridad se requiere que la ciudadanía confíe en las instituciones policiales, pues la –ENVIPE- 2012 muestra que el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en los policías. Por último, se resalta que la generación de más y mejor inteligencia es vital para una mejor toma de decisiones, siendo las bases de datos un punto importante para lograr este objetivo, además de la comunicación oportuna y el uso de metodologías y tecnologías adecuadas.

El objetivo 3, **mejorar las condiciones de Seguridad Pública**, alude a que se combatirán los delitos que más afectan a la población. En este sentido, se planea trabajar en dos planos complementarios; el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas. Al igual, los principios por los cuales se guiarán las políticas de Seguridad Pública son; planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación. Finalizando este punto, la protección a los negocios será importante porque permitirá una mejor inversión de los entes privados, y así promover el crecimiento de negocios en el país.

Las estrategias y las líneas de acción para este objetivo son las siguientes (Ver anexos 4 información 5). Las líneas de acción 1 y 2 de este objetivo apostaron a nueva estrategia que sería algo completamente diferente de lo ocurrido en el sexenio calderonista, dado que la gestión 2013-2018 le daría mayor importancia a la prevención social de la violencia y delincuencia, dejando de lado el combate frontal al crimen organizado, en el siguiente apartado se realizará un análisis de este programa. En la línea de acción 2, se planteó la reorganización de la policía federal hacia un esquema de proximidad, creándose después la Gendarmería Nacional.



### **4.1.1 Análisis del modelo de seguridad pública del Gobierno de Enrique Peña Nieto**

Gracias al Plan Nacional de Desarrollo, se entiende cómo fue el proyecto de la estrategia de Seguridad Pública implementada por la administración 2013-2018. Ya se ha explicado cómo se dividió el eje de seguridad, y las estrategias específicas para solucionar las problemáticas de inseguridad. De manera concreta, el modelo de seguridad pública de Enrique Peña Nieto basó su estrategia en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, pues la reducción de la misma se sustentaría en la prevención y no en la reacción. También, la creación del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, medida planteada desde el gobierno de Calderón, permitiría establecer un código único utilizado en todo el país en el que se estandarizarían los procedimientos de detenciones y captura de todo tipo de indicios, además de implantar el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio oral. Todo esto será analizado a más adelante.

Otra estrategia implementada por la gestión Peñatista fue la reestructuración del Subsidio para la Seguridad en los Municipios –SUBSEMUN- a Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública –FORTASEG- en 2016. El –FORTASEG- era un subsidio que se otorgó a los municipios y en su caso, a los estados, cuando ejercen funciones de seguridad pública y así fortalecerse en temas de seguridad. Con esta contribución se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones públicas municipales<sup>37</sup>. Además de ayudar a desarrollar su capacitación, verifica su actuación policial, y analiza su desempeño para localizar si se encuentran realizando correctamente sus funciones, y así mejorar y optimizar su trabajo, al igual que sus condiciones laborales (Equipamiento, infraestructura, bases de datos, prevención del delito, etc.) y construir una adecuada carrera policial. La diferencia entre el –SUBSEMUN- y el –FORTASEG- reside en la priorización de nuevos temas como el desarrollo de las personas a través de la prevención social de la violencia,

---

<sup>37</sup> Consultado en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg> y recuperado el 10/10/2022

y la capacitación en materia de derechos humanos e igualdad de género. Su evaluación la realizaban diferentes instituciones de investigación académica.

#### **4.1.2 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia – PNPSVD- tenía como objetivo; incrementar la corresponsabilidad y participación ciudadana, reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia en poblaciones prioritarias, generar entornos que favorezcan la convivencia, fortalecer capacidades institucionales para la prevención social y asegurar una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno. Como su nombre lo indica, su principal virtud era lograr reducir la violencia y delincuencia a través de la reconstrucción del tejido y la convivencia social. Además de que este programa reconocía la seguridad como un derecho que debía de ser garantizado por el Estado y a su vez, coproducido por todos los actores sociales. (Hernández, 2019).

Para llevar a cabo este proyecto, se creó la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y sería la encargada de implementarlo. Al igual, es derivado de la Seguridad Ciudadana, concepto utilizado en la Seguridad Humana, y las acciones que se realizarían estaban divididas en tres niveles; Primario (Prevención Universal): Medidas dirigidas a toda la población para promover formas de convivencia pacífica y legal, Secundario (Prevención Selectiva): Acciones focalizadas a grupos que registran un mayor riesgo de convertirse en generadores de violencia o delincuencia, o por el contrario, ser víctima de ellas, Terciario (Prevención Indicada): Acciones para evitar la reincidencia de personas generadoras de violencia; y para eludir la revictimización (REPÚBLICA, 2014). Sin embargo, la primera falla que tuvo dicho programa fue de cuestión metodológica, pues no se consideró a las entidades federativas que requerían intervenciones prioritarias en toda su extensión territorial (Hernández, 2019). Además de esto, la creación de la Subsecretaría obedeció a intereses particulares de quienes controlaban el poder político, sin buscar consolidar los objetivos planteados por el –

PNPSVD-. Hernández Gerardo desarrolla un análisis desde la perspectiva del neo institucionalismo, dado que los nombramientos de los distintos directores de la Subsecretaría se debían a coyunturas políticas y no a la búsqueda de la fortaleza para la prevención social del delito. Lo anterior se vio reflejado en que dichos actores no tenían mecanismos de evaluación o de rendición de cuentas, lo cual generaba poca atención a sus funciones como servidores públicos. Al mismo tiempo, el discurso del presidente Enrique Peña Nieto preponderaba la prevención de la violencia con el objetivo de dar a conocer las reformas planteadas de su administración a nivel nacional como internacional a través de la percepción de seguridad. Por otro lado, no se sabe que tan bien o mal resultó esta estratégica porque no existieron mecanismos de evaluación, siendo esta una situación similar a lo que sucedió en gestiones anteriores.

Karla Serafín menciona que la estrategia de prevención es necesaria, sobre todo para ofrecer una respuesta a los hechos de violencia que vivía el país en el sexenio de Peña Nieto. Además, el gobierno de Enrique Peña Nieto compró equipo de inteligencia militar (Refacciones, entrenamiento y respaldo logístico) al gobierno de los Estados Unidos gracias al marco de la Iniciativa Mérida, firmada desde el sexenio de Felipe Calderón (Serafin Garduño, 2017).

#### **4.1.3 Código Nacional de Procedimientos Penales**

El Código Nacional de Procedimientos Penales fue la novena reforma estructural, la cual desempeña un nuevo papel para los procedimientos penales, pues anteriormente, existían 34 distintos. 32 eran locales, uno federal y otro militar. Para algunos especialistas, estas diferencias acentuaron la desorganización, provocando que no existiera un modelo unificado de justicia penal. También, algunos estados establecían distintas reglas dentro del código penal, incluso llegando a ser contradictorias. Con todos estos elementos, se mencionaba la necesidad de crear un ambicioso proyecto que ayudara en el tránsito hacia un modelo compartido por todas las entidades federativas y la Federación, permitiendo la fácil coordinación

entre autoridades locales, estatales y federales, además de brindar una mayor certeza jurídica, evitando así un vacío para la impunidad.

Con el nuevo código, se generó un modelo único de procedimiento penal aplicable para todo el país (Guerrero Aguirre, 2016). Al igual, en el mismo reglamento se incluye el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio Oral, y la transición a este sistema se completó para el año 2016 en toda la república.

Ya descrito como fue la construcción del nuevo código penal, se puede decir que su principal objetivo, como lo marca en su artículo 2, es; ***“establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte<sup>38</sup>”***. El tema de la impartición de justicia es esencial para disminuir la inseguridad, pues la correcta investigación y el adecuado procesamiento generan mayor confianza en la ciudadanía, y no permite que la impunidad se apodere de las instituciones encargadas de realizar estos procedimientos. Este asunto ya había quedado pendiente en las dos administraciones anteriores, y con la nueva estructuración, se creó un sistema que aportó nuevos mecanismos a los procedimientos penales, pues con la estandarización y la metodología agregada, se facilitó el trabajo a las instituciones de procuración de justicia para que no existieran vacíos legales de ningún tipo, además de que la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio Oral adecuó todos los mecanismos para posibilitar la implantación de este ordenamiento. La transición es lenta, y tardará tiempo para que los resultados sean perceptibles.

---

<sup>38</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf> en su artículo 2do. y recuperado el 10/10/2022

## 4.2 Comisión Nacional de Seguridad

Cuando inició el gobierno de Enrique Peña Nieto, la seguridad pública sufrió distintos cambios que se traducirían en una reestructuración institucional, debido a que las estrategias implementadas en las gestiones panistas no parecieron dar resultados positivos. La manera en que se suscitó dicho acontecimiento fue con la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, por lo que toda su composición pasó a ser de la Secretaría de Gobernación, siendo esta la nueva encargada de garantizar la Seguridad Interior. Con esta acción, se creó la Comisión Nacional de Seguridad y la Ley de Seguridad Interior, la cual se abordará más adelante. De acuerdo con Peña Nieto, el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación tuvo como objetivo garantizar la paz y la protección a la población (Parametria, 2012), y es por eso que era necesario regresar a la estructura que se encontraba en los regímenes priistas.

Durante el gobierno de Peña Nieto, se instaló el Sistema Nacional de Seguridad Pública –SNSP-. La SEGOB fue la instancia responsable de articular y dirigir las labores del –SNSP- (Corona Ojeda, 2019).

Los ejes de acción de la Secretaría de Gobernación eran;

- a. Fortalecer la coordinación entre los estados, el distrito federal y los municipios, creando el Sistema de Coordinación y Cooperación, conducido por el mismo secretario;
- b. Reorganizar la Policía Federal, además de crear un nuevo cuerpo policial- la Gendarmería Nacional- con el objetivo de reforzar el control policial en los municipios y la protección de las instalaciones estratégicas, puertos, aeropuertos, las fronteras terrestres, marítimas y liberar las zonas de control del narcotráfico o la delincuencia organizada. Modernizar la Procuraduría General de la República, para convertirla en una fiscalía especializada en delitos federales;
- c. Planear responsabilidades a partir de la reestructuración de la Secretaría de Gobernación, que tendrá el control de la política de seguridad a nivel nacional con todas las corporaciones de seguridad estatal, para evitar la descoordinación entre los niveles estatal y federal. Instalando comisiones intersecretariales para vigilar las acciones de seguridad; y
- d. Conducir las acciones de seguridad, por lo que se dividió al país en cinco regiones, se creó el centro de comando y control para

regionalizar las operaciones de seguridad, se instalaron centros de inteligencia estratégica y operativa, para atacar a los grupos criminales y desplegar las acciones militares contra los cárteles de droga (Serafín Garduño, 2017).

Por otro lado, los principales objetivos de la Comisión Nacional de Seguridad eran;

- 1) Preservar la libertad, el orden y la paz públicos,
- 2) Salvaguardar la integridad y derechos de las personas,
- 3) Auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión,
- 4) Prevenir la comisión de delitos,
- 5) Desarrollar la Política de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Federal,
- 6) Proponer su Política Criminal,
- 7) Administrar el Sistema Penitenciario Federal y el relativo al tratamiento de menores infractores,
- 8) Todo esto en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes federales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Además, parte de las atribuciones del encargado de la CNS<sup>39</sup> eran (Ver anexos 4 información 6).

Debido a que la –SEDENA- y la Marina han sido las principales instituciones encargadas de controlar al narcotráfico y la delincuencia organizada, la Comisión Nacional de Seguridad y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, ambas dependientes de la –SEGOB-, se vieron afectadas para su desarrollo institucional, y consecuencia de ello fue la fragmentación de los esfuerzos de coordinación entre los distintos estados de la República, favoreciendo el panorama de inseguridad a nivel nacional, en algunos casos por la corrupción de los distintos gobernadores que fueron encarcelados en este sexenio, y en otros por la oposición al gobierno de Enrique Peña Nieto. De cualquier forma, el regreso al antiguo modelo de seguridad pública, comandado por la Secretaría de Gobernación, generó una alteración en las estructuras implementadas por las gestiones panistas, porque el nuevo contexto nacional implicaba que una sola institución ya no podía absorber las problemáticas que se relacionaban con la inseguridad. Prueba de lo anterior, fue el caso donde el ex Comisionado Nacional de Seguridad, Manuel Mondragón y Kalb,

---

<sup>39</sup> Consultado en <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?c=1e4b1> y recuperado el 19/10/2022

otorgó diversas cifras sobre los resultados obtenidos de la dependencia que encabezaba, sin embargo, su oficina aseguraba que algunos de los datos que dio eran inexistentes (Sánchez de Tagle, 2013). Por lo tanto, la Comisión Nacional de Seguridad mantenía varias funciones importantes mencionadas en sus atribuciones, pero nunca existieron resultados verificables que comprobaran las acciones propuestas desde su creación. Además, se pudo caer en el riesgo de retrocesos autoritarios, pues la –SEGOB– tenía pleno control del aparato de seguridad pública, y en todo caso, el asignar facultades a distintas instituciones, genera mayor confianza en la ciudadanía, al igual que la percepción del desarrollo democrático.

### **4.3 Gendarmería Nacional**

La Gendarmería Nacional de México fue una división de la Policía Federal creada el 22 de agosto del año 2014. Dicha división, se suma a las seis que existían en ese momento; Fuerzas Federales; Seguridad Regional; Investigación; Científica; Antidrogas e Inteligencia. Contaba con la capacidad de hacer despliegue operativo para desplazarse a zonas de alto riesgo delincriminal. En octubre de 2014, estaba integrada por 5000 elementos capacitados entre 2013 y el mismo año. Contó con más de 250 mandos seleccionados de la Policía Federal entre 1,450 candidatos. Además, en el mismo año, se le otorgó un presupuesto de 2,093.7 millones de pesos<sup>40</sup> para el arranque de sus labores. Su principal objetivo fue garantizar la seguridad de la población y sus bienes en rutas de tránsito de insumos y mercancías, de paso de migrantes, de producción agrícola, pesquera y forestal y de otro tipo que pudieran encontrarse vulneradas por la delincuencia en zonas rurales o marginadas; así como coadyuvar con autoridades locales en la prevención de la comisión de delitos, con el propósito de apoyar el desarrollo económico. Retomó modelos de países como España, Portugal, Brasil, Argentina y Chile, siendo estos los principales ejemplos de cómo debía de funcionar la nueva división de seguridad.

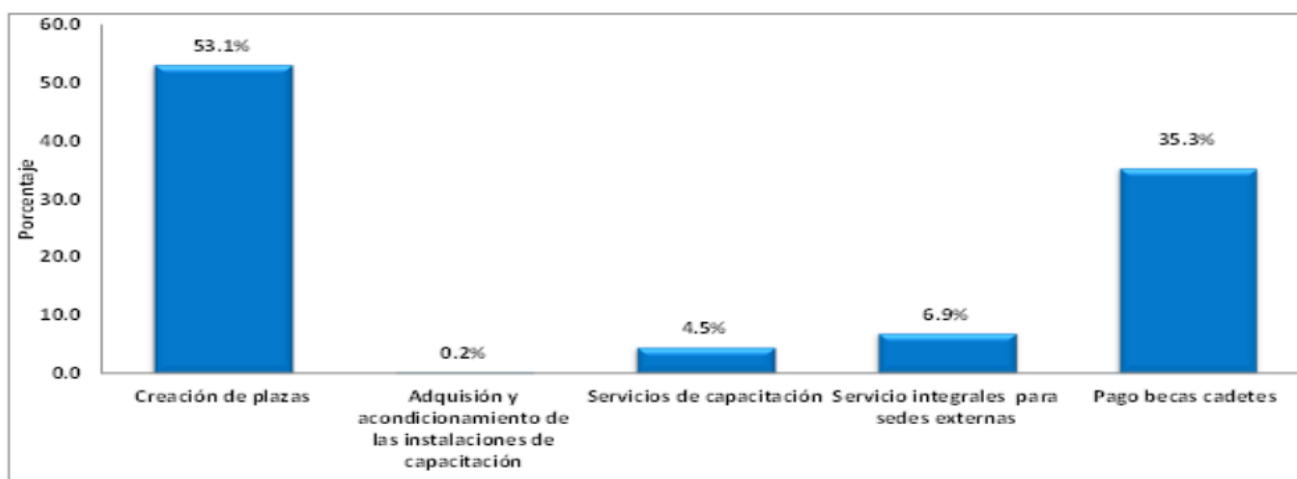
---

<sup>40</sup> Consultado en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2002/ML60.pdf?sequence=1&isAllowed=y> y recuperado el 20/10/2022

Otra ventaja que poseía la Gendarmería Nacional era su fácil traslado a las zonas que más necesitaran de su presencia, pues contaban con cuarteles móviles desmontables cuando el operativo se realice en unos días, o en dado caso de que el plazo sea mayor a seis meses, también contaban con instalaciones fijas.

Las funciones de la Gendarmería Nacional son descritas en el artículo 17 del reglamento de la Ley de la Policía Federal<sup>41</sup> (Ver anexos 4 información 7). También existieron diversos agrupamientos dentro de la División de Gendarmería, por ejemplo; el de caballería, el de operaciones, de reacción, de proximidad social, de seguridad rural, de seguridad fronteriza, y de proximidad turística. De los 2,093.7 millones de pesos destinados a la Gendarmería Nacional en 2013, 1,111.2 millones fueron para la creación de plazas, 4.4 millones para la adquisición y el acondicionamiento de las instalaciones de capacitación; 94.2 millones para servicios de capacitación; 144.9 para servicios integrales para sedes alternas en las que se llevaron a cabo los cursos de formación inicial y 739.0 millones para el pago de los cadetes capacitados, véase gráfica 1 (Mascott Sánchez, 2014).

**Gráfica 1.** Presupuesto modificado para la creación de la división de gendarmería



Fuente: Elaborado a partir de Secretaría de Gobernación, "Informe de los avances en la creación de la Gendarmería Nacional en la Policía Federal como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación", en Gaceta 13, 3 de julio, Senado de la República, México, 2014. Disponible en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx). (Consulta realizada septiembre de 2014).

Fuente: (Mascott Sánchez, 2014)

<sup>41</sup> Consultado en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014#gsc.tab=0) y recuperado el 20/10/2022



Sus fundamentos legales residían en los artículos 1, 5 y 21 constitucionales, además de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal y su Reglamento. Su capacitación incluyó conocimientos de; Derecho penal, uso de diversas armas, defensa personal, técnicas y tácticas policiales, y primeros auxilios, entre otros (Bartolomé, 2014). Sin embargo, es importante recordar que la Gendarmería Nacional no fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como parte del proyecto de seguridad.

La Gendarmería Nacional fue un cuerpo de reacción con formación civil-castrense, pero un dato interesante de analizar es que parte de sus funciones era la protección de los bienes en rutas de tránsito, lo cual rompe con la estrategia para la prevención del delito, pues su objetivo era proteger los insumos comerciales y no a la población que sufría el acoso de la delincuencia organizada. Al igual, su creación trato de resolver la violencia ocasionada por los grupos del crimen organizado en las distintas zonas turísticas del país, además de regular los flujos migratorios que iban hacia Estados Unidos. Esta institución fue el pilar de la estrega de la Presidencia de la República para retirar al ejército de las calles, debido a su carácter de profesionalización castrense (Serafin Garduño, 2017). La idea de desarrollar a la Gendarmería Nacional era que sustituyera paulatinamente a la Policía Federal, pero solo se quedó en el concepto y nunca pudo concretarse por razones políticas, pues nunca se pudo crear una reforma para su implementación.

Desde el mes de junio, se comenzaba a mencionar la probable disolución de la Policía Federal (Agencias, 2019), pues el presidente electo en el año 2018 mencionó que este cuerpo de seguridad ya no se encontraba en condiciones óptimas para proporcionar servicio de protección pública a la ciudadanía, y con dicha desaparición se daría pie a la creación de la institución que reemplazó a dicha corporación; la Guardia Nacional. Finalmente, el 31 de diciembre del año 2019, se formalizó su disipación (Díaz, 2019), dejando atrás toda la historia de la corporación y creando una nueva estrategia de seguridad presente hasta hoy en día. La Guardia Nacional será analizada en el siguiente capítulo.

#### **4.4 Las Fuerzas Armadas en la administración de Peña Nieto**

El uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ha estado repasando a lo largo de este proyecto. Desde el inicio de la administración de Fox, su despliegue en el territorio nacional ha sido constante y han participado en los operativos con mayor relevancia para la captura de los capos más fortalecidos en las últimas dos décadas. Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo de Peña Nieto se mencionaba que se daría prioridad a la prevención del delito a través del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia (Ya analizado anteriormente), las acciones emprendidas por la Presidencia de la República mostraron otra perspectiva. Cuando empezó su administración, hubo una reducción de elementos castrenses en las calles, debido a que se pasó de tener 49,500 militares en 2012, a 34,529 soldados en 2013, es decir, una disminución de 14,971 elementos en todo un año (Sánchez Ortega, 2021). Sin embargo, en años posteriores esta cifra aumentó en 2015 a 37,142; en 2016 a 51,994; en 2017 a 52,807; y en 2018 a 54,980 (Sánchez Ortega, 2021).

Se calcula que en 2016, había 268,218 elementos en la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, más que en el 2012 cuando la cantidad era de 264,182 militares (Moloeznik, 2017). Para 2018, se estimó que la instituciones castrenses ya contaban con 269,738 elementos (214,157 Ejército y 55,581 de la Marina) (Serrano, 2020). Además, el número de ascensos aumentó en dicho periodo, pues de 2012 a 2015 se reportaron 541 generales en activo en la – SEDENA-, mientras que la Secretaría de Marina –SEMAR- pasó de tener 261 a 377 almirantes de 2010 a 2015 (Moloeznik, 2017). La creación de la Policía Naval también fue un precedente para consolidar las decisiones de la administración de Peña Nieto en cómo iba a solucionar los problemas de inseguridad. Al mismo tiempo, se crearon las Unidades Navales de Protección Portuaria –UNAPROP- el 1 de abril de 2014 en diferentes puertos de la República (Ensenada, La paz, Guaymas, Mazatlán, Puerto Vallarta, etc.). Las –UNAPROP- son unidades operativas con el objetivo de realizar vigilancia, inspección y control, en funciones de Policía Marítima, con la intención de ejercer autoridad en materia de protección

marítima y portuaria (Moloeznik, 2017). Dichas unidades dependerán de los Mandos de las Regiones, Zonas y Sectores Navales donde se encuentran establecidos. La manera en que se deseaba concretar el proyecto de que las Fuerzas Armadas realizaran labores de seguridad pública fue mediante la implementación de una nueva ley que más tarde sería conocida como “La Ley de Seguridad Interior”, la cual será abordada en el siguiente apartado. Por otro lado, la integración de la – SEDENA- y –SEMAR- a los Consejos de Seguridad Pública de las entidades federativas y los municipios para atender a los retos de seguridad pública local, representó una intromisión hacia cuestiones de seguridad civil (Moloeznik, 2017). Esta unión representó el papel que juegan las Fuerzas Armadas en la coordinación y operación para atender los problemas de inseguridad pública, debido a que son las que mantienen el orden y aseguran la estabilidad en las zonas con mayores índices de conflictos. Sin embargo, ni los militares se salvan de ser víctimas de la delincuencia organizada, pues hasta abril de 2015, se registró el secuestro de seis efectivos del ejército mexicano, los cuales fueron liberados con vida (Serafin Garduño, 2017). Para la modernización del ejército, se compró equipamiento de inteligencia que tiene la capacidad de amplitud satelital para captar la señal de teléfonos ubicados (Serafin Garduño, 2017).

Pese a que han existido críticas del uso de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad pública, porque ha significado un proceso de militarización paulatino, los distintos presidentes avalaron este tipo de acciones, como el ex presidente Enrique Peña Nieto, que siempre defendió el papel de las Fuerzas Armadas para proteger el territorio nacional y así, custodiar la seguridad interior (Serafin Garduño, 2017).

La Iniciativa Mérida ya se ha analizado anteriormente, no obstante, en el periodo 2013-2018 se dejó de dar seguimiento a lo que inició en el gobierno del ex presidente Felipe Calderón. La prioridad en el sexenio de Peña Nieto fue la modernización de los Sistemas de Justicia y los programas de cohesión social. Por lo tanto, la cooperación con Estados Unidos en la administración de Peña Nieto fue a través del programa “Iniciativa Mérida 2014” y de acuerdo al Departamento de Estado de los –EEUU- el proyecto le otorgaría a México capacitación al personal de

las instituciones del Poder Judicial (Jueces y policías) en temas de; 1) La aplicación de la ley en el sistema acusatorio adversarial; 2) La profesionalización de las unidades anticrimen y antisequestro; 3) Promoción del respeto de los Derechos Humanos, programas de cohesión social (En comunidades pobres proclives a la delincuencia); y 4) Entrenamiento a pilotos y mecánicos de aeronaves, a través de la entrega de 5 aviones caza de vigilancia marítima y un escáner de rayos X para vigilar puestos de control (Serafin Garduño, 2017). La crítica común a la Iniciativa Mérida fue que dejó vulnerables a las instituciones de seguridad del gobierno de México, facilitando el espionaje, situación que fue localizada por la administración de Peña Nieto y se decidió poner fin a través del retiro de la licencia de trabajo a las Oficinas Binacionales de Inteligencia –OBIS-, las cuales eran agencias de los Estados Unidos, y operaban en México gracias a la Iniciativa Mérida desde el sexenio de Felipe Calderón (Serafin Garduño, 2017). Otra acción implementada fue restringir las operaciones en la nación mexicana de distintas agencias de los –EEUU- (La Administración para el Control de Drogas –DEA-, la Agencia Central de Inteligencia –CIA- y el Buró Federal de Investigación –FBI-), para reconfigurar una nueva estructura de cooperación y así mismo, se ajustaran al proyecto de la nueva administración.

La nueva cooperación bilateral en la gestión de Peña Nieto dependió de la creación de una “Ventanilla Única”, la cual quedó a cargo de la Secretaría de Gobernación, dejando de lado el modelo de subordinación llevado a cabo en el mandato pasado. De esta manera, se crearía una agenda de combate contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, asegurando una colaboración estrecha sin espionaje (Serafin Garduño, 2017).

También, el Plan Mérida ayudó a fortalecer distintas dependencias federales dedicadas a la seguridad a través de financiamiento; la Secretaría de la Defensa Nacional –SEDENA-, de Marina-Armada de México, la Policía Federal –PF-, la Procuraduría General de la República –PGR-, el Servicio de Administración Tributaria –SAT- y el Instituto Nacional de Migración –INM-, así como el Poder Judicial y gobiernos estatales. Con la administración de Obama, se dio continuidad

al proyecto, pero lo redefinió bajo un esquema de 4 pilares; Afectar la capacidad operativa del crimen organizado; Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho; Crear la estructura fronteriza del siglo XXI, y Construir comunidades fuertes y resilientes (Expansión, 2017). Para Estados Unidos, los resultados eran claros; el llevar ante la justicia a más líderes de organizaciones delictivas y la disminución de muertes por año a causa de la violencia relacionada con las drogas entre 2011 y 2012, sin embargo, todo esto ha provocado que las organizaciones delictivas se dividan en grupos más pequeños, y este fue el panorama que recibió el ex presidente Enrique Peña Nieto (Padilla Fajardo, 2013).

Con la llegada de Trump a la casa blanca, la Iniciativa Mérida corría el riesgo de ser cancelada, pues el ex mandatario solicitó recortar el 30% el presupuesto de ayuda exterior (Expansión, 2017). Dicho Plan tuvo una continuación con la gestión 2019-2024, y será abordado en el respectivo capítulo.

En términos generales, las Fuerzas Armadas continuaron con la misma línea que llevaban en la gestión pasada, es decir, un despliegue total en toda la república realizando tareas de vigilancia y auxilio a las corporaciones de seguridad pública. Sin embargo, este esfuerzo fue insuficiente, y se muestra en el incremento de los homicidios que serán analizados en los resultados.

#### **4.5 Ley de Seguridad Interior**

La ley de Seguridad Interior entro en vigor el 22 de diciembre de 2017, y tenía por objetivo; ***“regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia”***<sup>42</sup>. Para dicha ley, la Seguridad Interior significaba la condición proporcionada por el Estado que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, además del desarrollo nacional a través de la conservación del orden constitucional, el Estado de Derecho y la

---

<sup>42</sup> Descrito en su artículo primero, consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_300519.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf) y recuperado el 22/10/2022

governabilidad democrática en todo el territorio de la república. También, la Ley de Seguridad Interior circunscribió su objetivo a la Seguridad Nacional, siendo esta un punto importante para desarrollar su definición. Por lo tanto, los riesgos que puede presentar la Seguridad Interior habría que anexarle la seguridad exterior (Reyna Ontiveros, 2018). Como describe su artículo 5, la aplicación de esta ley le corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Federales. En la fracción X del artículo 4, se menciona que el uso legítimo de la fuerza será la utilización racional y proporcional de tácticas, técnicas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución. Los artículos 11 y 12 prevén los casos en los que el presidente de la república, con la consideración del Consejo de Seguridad Nacional, de las legislaturas de las entidades federativas, de la –SEGOB-, la Comisión Nacional de Derechos humanos, para que las Fuerzas Federales y Armadas intervengan en las entidades federativas, siendo indispensable que esta sea publicada por el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior sólo es en los casos cuando las entidades federativas no cuenten con suficientes autoridades competentes o cuando no exista colaboración entre las entidades federativas y los municipios para la preservación de la seguridad nacional (Reyna Ontiveros, 2018).

Varios autores, incluida la –CNDH-, mencionan que dentro de esta ley existieron varias contradicciones y muchas irregularidades, debido a que las definiciones presentadas carecían de conceptos claros que expresaran las especificaciones de cada acto o participación de las distintas instancias gubernamentales dedicadas a la procuración de la seguridad. En la fracción III del artículo 4, se menciona que por “Riesgo de Seguridad Interior” se entiende “Situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza a la Seguridad Interior”, y la manera de determinarlos es mediante distintas circunstancias que incluyen; factores políticos, económicos, socioculturales, etc. Un ejemplo es una zona marginada, donde el analfabetismo sea predominante, su población sea menor a 15 años y sin oportunidades laborales, en estos casos, aumenta el riesgo de que la delincuencia y otros fenómenos

sociales proliferen en dicha comunidad. Además, si se le agrega elementos como la inmigración, el terrorismo, etc. podría ser un riesgo y convertirse en una amenaza (exterior) de seguridad para dicho territorio (Reyna Ontiveros, 2018). También, la cuantificación e identificación del grado de riesgo debería de constituir un elemento central en las prioridades y en la creación de políticas públicas orientadas a disminuir la inseguridad (Reyna Ontiveros, 2018). Al igual, la prevención permite eliminar o disminuir los factores que causan los riesgos. Por lo tanto, el riesgo llevado al límite se convierte en peligro, no en amenaza (Reyna Ontiveros, 2018). Es importante recordar que la gestión federal 2013-2018 trató de implementar un plan de prevención, sin embargo, no funcionó por las características descritas en este trabajo.

Por otro lado, la Ley de Seguridad Interior facultó al ejecutivo para su aplicación, a través de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las demás dependencias, además de las entidades de la Administración Pública Federal. Sin embargo, no especifica las modificaciones que tendría que tener cabida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo mismo sucede con la participación de las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas (Reyna Ontiveros, 2018). Otra irregularidad encontrada en dicha ley fue la fracción X en su artículo 4, pues se menciona que “Se considera como uso de la fuerza de legítima; La utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución” empero, nunca define lo que es un acto de resistencia. La resistencia puede entenderse en distintos ámbitos; civil, político, social, ambiental, etc. La problemática está en este factor, pues la aplicación de la ley puede prestarse a infinidad de malos entendidos e interpretaciones. También, no se aclara cuáles serán las expresiones para que se consideren los actos de resistencia (Reyna Ontiveros, 2018). Por último, la Ley de Seguridad Interior faculta a las autoridades federales, pero no especifica cuáles, volviéndose ambigua en dicha fracción. Como se ha desarrollado en este breve apartado, la Ley de Seguridad Interior tuvo muchas complicaciones para ser tomada en cuenta como

una decisión legítima, la cual pudiera hacer frente a la crisis de inseguridad que estaba cruzando el país. El 15 de noviembre del año 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación –SCJN- invalidó dicha ley con una votación de 9 ministros a favor y uno en contra, debido a que, como ya se ha mencionado, presentaba distintas incoherencias y podía representar un peligro a los derechos humanos. Los tres principales argumentos fueron; 1) El congreso no tenía facultades para legislar, es decir, que la constitución no habilita de forma alguna al congreso a legislar sobre hechos que pueden afectar a la seguridad pública, campo exclusivo del gobierno federal y los gobiernos estatales (Angel, 2018); 2) Volver a los soldados policías podría generar una normalización de que el ejército intervenga en tarea de seguridad pública (Angel, 2018); y 3) El “Fast-track” del Congreso, el cual hace referencia a la inconstitucionalidad presentada por la irregularidades en el proceso de formulación y aprobación en el Congreso, haciéndose de manera apresurada sin tener oportunidad de ser analizado a profundidad (Angel, 2018). La Ley de Seguridad Interior trató de regular la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, pero con su invalidación volvió a quedar un vacío en este tema, que después se replantearía con la creación de la Guardia Nacional, pero con distintos matices. En el siguiente capítulo, se hará análisis de ello.

#### **4.6 Surgimiento de nuevos cárteles y crecimiento de la violencia**

En el gobierno de Peña Nieto, se reconfiguró el mapa del narcotráfico mediante la disolución de distintos cárteles que anteriormente operaban, como lo es la fragmentación entre el Cártel de la Familia Michoacana y su derivación con los Caballeros Templarios. Sin duda alguna la formación del grupo que generó mayor violencia y se convirtió en el más poderoso durante este periodo presidencial fue; el Cártel Jalisco Nueva Generación –CJNG-, denominación añadida por el derribamiento de un helicóptero de la Marina para impedir la aprehensión de su líder, Nemesio Oseguera Cervantes alias “El Mencho” en mayo de 2015 (Arroyo Macía, 2018). El –CJNG- surge por la muerte de Ignacio Coronel Villarreal a manos de un operativo del ejército en Zapopan, Jalisco en el año 2010. Era uno de los líderes más importantes del Cártel de Sinaloa y aliado por acuerdos comerciales



con el Cártel Milenio, debido a que los dos luchaban contra el Cártel de los Zetas a través de grupos conocidos como los “Mata-Zetas”. Por diversos conflictos y la muerte de Ignacio Coronel, se reestructuraron los grupos que operaban con el Cártel de Sinaloa en Jalisco, y esto trajo como consecuencia la fundación del Cártel Jalisco Nueva Generación por Erick Valencia Salazar, uno de los colaboradores cercanos a Ignacio Coronel, al igual que Nemesio Oseguera Cervantes. Valencia Salazar fue detenido por el ejército mexicano en marzo de 2012 en Zapopan, Jalisco junto a sus subalternos, por lo que Nemesio Oseguera obtuvo el control del grupo de delincuencia organizada. Uno de los principales operadores financieros del –CJNG- fue Abigail González Valencia, el cuñado de Nemesio Oseguera, por estar casado con su hermana Rosa González Valencia (Flores Pérez, 2016).

Aunque dicha organización delictiva pareciera no contar con apoyo de tipo estratégico y militar, la notable expansión que ha tenido contradice este precepto, dado que su alcance ha llegado a ser incluso transnacional. Un ejemplo de esto ocurrió en el año 2015 en un enfrentamiento entre integrantes de la Policía Federal y miembros del –CJNG- en Michoacán. Algunos de los miembros del –CJNG- que perdieron la vida pertenecieron anteriormente al ejército mexicano. Por otro lado, la conducta que ha tenido dicho cártel refleja principios propios de la **“Guerra no convencional<sup>43</sup>”** (Flores Pérez, 2016). Este tipo de actos le valieron para su crecimiento y desarrollo acelerado, además de que en el informe de 2017 de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos –DEA- calificó que la administración de Peña Nieto no afectó el crecimiento del –CJNG-, debido a que la organización ha mantenido su poderío económico desde su surgimiento. Uno de los aciertos del gobierno de Peña Nieto respecto al narcotráfico fue la captura de uno de los capos más destacados de todos los tiempos; Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera el 22 de febrero de 2014, en un balneario de Mazatlán, Sinaloa (Arroyo Macía, 2018). Sin embargo, el triunfo que había adquirido la presidencia de la república no sería más

---

<sup>43</sup> Carlos Flores la destaca como un tipo de conflicto armado de intensidad relativamente contenida, que incluye confrontaciones de carácter limitado, operaciones de insurgencia, contrainsurgencia, encubiertas, de sabotaje, guerra psicológica, combate urbano, entrenamiento de milicias locales afines (paramilitares), entre otras, y que los cuerpos castrenses encargados de desarrollarlas reciben el nombre de fuerzas especiales (Flores Pérez, 2016).

que una humillación cuando después de estar recluido 17 meses en el Centro Federal de Readaptación Social número 1, conocido como el Altiplano, el Chapo logró escaparse a través de un túnel que había sido excavado sin que nadie se diera cuenta, ampliando la imagen de corrupción de los funcionarios de Peña Nieto (Arroyo Macía, 2018). El 8 de enero de 2016 fue recapturado e inmediatamente comenzaron los trámites para ser extraditado hacia los Estados Unidos. Finalmente, el 20 de enero de 2017 se dio por acreditado este hecho cuando fue enviado a New York, en donde sería juzgado por diversos delitos (Arroyo Macía, 2018).

Por este tipo de factores, fue innegable el aumento de la violencia en estados como; Baja California, Guerrero, Michoacán y Sinaloa. En el caso de Guerrero, se disparó la violencia debido a la inestabilidad y debilidad política del gobierno interno, además del vacío de autoridad y falta de coordinación con la Policía Estatal (Serafin Garduño, 2017), lo cual convierte a este estado en un lugar perfecto para la proliferación de los grupos de la delincuencia organizada. En el caso del norte, los estados que presentaron mayor índice de violencia al inicio de sexenio fueron; Chihuahua, Baja California, Sinaloa y Nuevo León. Pese a los esfuerzos por desintegrar a las organizaciones del crimen organizado, sólo se consiguió fragmentar a los grupos delincuenciales y que estos se trasladaran a la zona centro del país (Serafin Garduño, 2017). Finalizando el periodo de Enrique Peña Nieto, de acuerdo a un informe de la –DEA en el año 2018, se señaló que existían 6 cárteles que seguían fortalecidos a nivel nacional, los cuales eran; Cártel de Sinaloa, el Cártel Jalisco Nueva Generación, Cártel Juárez, Cártel de los Beltrán Leyva y Los Zetas (González Veigueta, 2018). Desde luego que este mapa del narcotráfico se reconfiguró a la llegada del nuevo gobierno, y esta situación será analizada en el siguiente capítulo.

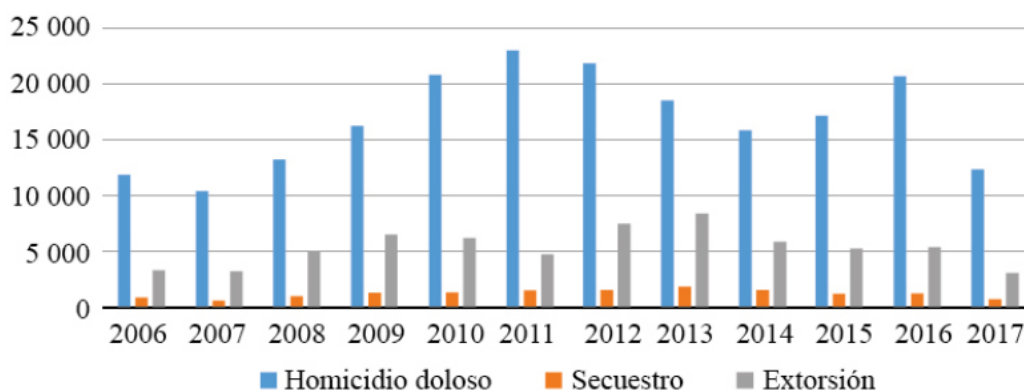
## **4.7 Resultados**

Al inicio de su sexenio, Enrique Peña Nieto parecía ser un presidente fuerte, debido a que contaba con la presencia de distintos gobernadores de su mismo partido, además de que la capacidad de negociación de él y de su gabinete a nivel político

parecía ser una alternativa que lograría sacar al país del estancamiento y de la recesión política, las cuales no permitían crear condiciones de desarrollo nacional. Con sus 11 reformas estructurales, este panorama parecía que se iba a volver una realidad, pero irónicamente, el concentrarse en la aprobación de estos cambios estructurales generó una desatención a los problemas de inseguridad que para ese momento ya eran de suma gravedad. Por otro lado, la descentralización nacional a través del federalismo articulado, fue una estrategia que brindó mayor dominio a los gobernadores de cada entidad federativa, sin embargo, distintas autoridades estatales tomaron el poder para su propio beneficio, dejando de lado el proyecto establecido por el Plan Nacional de Desarrollo, sinónimo del desinterés de resolver las distintas problemáticas que se encontraban ocasionando violencia en sus respectivos estados. Debido a que el ex presidente promocionaba a dichos gobernadores al inicio de su sexenio como el “nuevo PRI”, esto fue de lo mayormente perjudicó su imagen por los diferentes actos de corrupción que cometieron cada uno de ellos. Otro caso que quedó marcado en su gestión fue la desaparición de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, pues este suceso representó un acto de impunidad que nunca fue esclarecido por las autoridades federales.

Un acierto que tuvo el gobierno de Peña Nieto fue el combate al secuestro, pues como se nota en la gráfica 2, el promedio de 2006 a 2017 fue de 1098 casos (Ramírez González, 2019).

**Gráfica 2.** Las cifras de los delitos en México: 2006-2017



Fuente: (Ramírez González, 2019) y recuperada el 29/10/2022)

Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los homicidios representaron un promedio de 16 694 casos del 2006 al 2017, y la extorsión 5, 227 casos. Para el 2018, la cifra de homicidios cambió a 50, 849 casos (Ramírez González, 2019). Por otro lado, las cifras del INEGI muestran otros datos, pues del año 2013 al año 2018 se obtuvo un total de 157,158 homicidios<sup>44</sup> (ver gráfica 3), lo cual contrasta un poco con los datos otorgados por el Secretariado Ejecutivo.

**Gráfica 3.** Cifras de homicidios del 2013 al 2018 INEGI



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el INEGI en

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

recuperado el 01/11/2022

Como puede notarse en las dos gráficas, del año 2013 al año 2016 los indicadores mantuvieron un promedio continuo en las dos instituciones, sin embargo, para el año 2017 la gráfica del INEGI muestra un aumento drástico en el número de homicidios, por lo que en primer lugar queda cuestionarse ¿Por qué el INEGI y el

<sup>44</sup> Consultado en la página del INEGI

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> y recuperado el 31/10/2022

secretariado presentan distintos datos? Puesto que existe una distinción real entre las cifras ofrecidas por las dos dependencias federales. En segundo lugar, es interesante cuestionarse ¿Por qué en el 2017 aumentaron el número de homicidios a nivel nacional? Debido a que se percibe un cambio drástico en este año, según las estadísticas presentadas por el INEGI en el sexenio de Enrique Peña Nieto. Sería interesante realizar un análisis de estas cuestiones a futuro.

Por otro lado, el 25 marzo del 2013, se elaboró un reporte que englobaba a las principales organizaciones de narcotráfico, las cuales eran; Los Zetas, el Cártel de Sinaloa, el grupo de los Arellano Félix, la familia Michoacana, Los Caballeros Templarios, el Nuevo Cártel de Juárez, el grupo de los Beltrán Leyva y el Cártel del Golfo. Para el año 2015, el narcotráfico ya se encontraba en 24 entidades del país, y los estados que poseían mayor número de organizaciones dedicadas a los narcóticos eran; Baja California, Morelos, Guerrero, el Estado de México y el Distrito Federal (De la O Martínez, 2015). Como ya se ha expuesto, la captura del chapo en el año 2014 fue un acontecimiento celebrado por el gobierno de Peña Nieto como un avance dentro de sus estrategias de seguridad, pues dicho capo representaba una de las figuras más fuertes del narcotráfico. Sin embargo, su escape por un túnel en el año 2015 dio a conocer la corrupción que imperaba en las instituciones penitenciarias del país. Con su recaptura en el año 2016 y su extradición hacia Estados Unidos en el 2017, se pensó que sucedería un resquebrajamiento de los distintos cárteles que operaban junto al de Sinaloa, pero solo abrió un periodo de disputas que todavía no cierra entre lugartenientes del chapo contra grupos en búsqueda de nuevas plazas y organizaciones delincuenciales emergentes (Rodrigues, 2019).

Otra problemática del sexenio de Peña Nieto fue que la Secretaría de Gobernación absorbió las funciones de la seguridad pública, pues fue la conductora de la política de seguridad interior, como se establecía antes de la llegada de los gobiernos panistas. Fue un problema en general porque el regreso al modelo antiguo representó un rezago de todo el avance implementado en los sexenios del 2000 al 2012. Además, algunas instituciones creadas en dichas gestiones fueron

desaparecidas como la Secretaría de Seguridad Pública, remplazada por la Comisión Nacional de Seguridad. También es importante añadir que la –CNS- junto a otros programas diseñados por la gestión 2013-2018, parecieron solo ser una figura, pues no existieron mecanismos para ser evaluados y supervisados.

Finalmente, a la par de que se implementaban las distintas estrategias de Enrique Peña Nieto, surgieron varios escándalos que lo relacionaban a él, a gobernadores de su partido o a su mismo gabinete, en casos de corrupción e impunidad como los ejemplos ya descritos. Desde luego que este tipo de actos influyeron en la desaprobación de su administración por parte de la ciudadanía, al igual de la pérdida de legitimidad que tuvo, por lo que cuando finalizó su sexenio se posicionó como una figura débil y fortaleció a la oposición que representaba el candidato de izquierda, generando mucha expectativa para que él fuese el siguiente abanderado presidencial. La continuación del modelo militarizado de seguridad pública se acento por varias de las misiones que seguían siendo encomendadas a las Fuerzas Armadas hasta el final del periodo. Con la desaprobación de la Ley de Seguridad Interior, las instituciones castrenses volvieron a quedar de nuevo desprotegidas por un marco legal que las faculte a realizar labores de seguridad pública. Sin embargo, con la llegada del actual presidente Andrés Manuel López Obrador, se implementaron nuevas medidas que al fin le darían a las Fuerzas Armadas una legislación para atender las problemáticas de inseguridad gracias a la creación de la Guardia Nacional. Además, trajo consigo un nuevo esquema para tratar la seguridad pública, proponiendo distintas estrategias que cambiaron gran parte del modelo propuesto desde Vicente Fox hasta Enrique Peña Nieto, regresando a construir todo un modelo desde cero y con una centralización acentuada, lo cual será analizado en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 5. Análisis de las políticas de seguridad pública del Sexenio de Andrés Manuel López Obrador hasta junio de 2022**

Como se ha analizado, desde la primera alternancia política del año 2000, la nación mexicana ha transitado por diversos cambios relacionados en la globalización neoliberal, pues con las victorias panistas este proceso pudo concretarse de manera sistémica e institucional. Con la gestión de Vicente Fox, la creación de una Secretaría de Seguridad Pública en el orden federal respondía a la creciente violencia que comenzaba a surgir en el país. Con Felipe Calderón, la Iniciativa Mérida y la unificación de la Policía Federal significaron una nueva apuesta a la seguridad de la ciudadanía, pues la delincuencia ya había rebasado el Estado de Derecho y ello se vio reflejado en el aumento de homicidios en dicho sexenio. Con Enrique Peña Nieto, la distinción fue por los distintos casos de corrupción e impunidad orquestados por los diferentes grupos que se encontraban en el poder político, ya sean gobernadores, presidentes municipales o administradores de las dependencias federales. Además, el regreso de la Secretaría de Gobernación como la principal coordinadora de la seguridad pública, generó un estancamiento en las estrategias de esta rama planteadas en los dos sexenios anteriores. Por otro lado, las reformas estructurales fungieron como uno de los pilares de su sexenio, sin embargo, nunca se reforzaron a las distintas instituciones encargadas de la seguridad pública. Después del 2017, volvieron a escalar exponencialmente los homicidios tal y como había ocurrido en el año 2011. Para el 2018, este aumento ya se encontraba generando una crisis de legitimidad institucional y social, debido al incremento de la violencia, de los delitos y de la crisis económica por la que atravesaba el país.

En ese mismo año, se realizaron las elecciones federales en las que se elegiría al nuevo ejecutivo de la República. En esta ocasión, el candidato Andrés Manuel López Obrador volvió a competir, con la diferencia de que lo hizo por la coalición “Juntos haremos historia”, la cual englobaba a los partidos “Partido del Trabajo-PT-

, Encuentro Social -PES- y el más fuerte; Movimiento de Regeneración Nacional-Morena-.” El partido Movimiento de Regeneración Nacional-Morena- surgió como un movimiento social en las elecciones federales del año 2012, y más tarde se formó como una asociación civil en noviembre del mismo año. Para el 2014, -Morena- ya se estaba constituyendo como un partido político, con una fuerza de medio millón de afiliados. Posteriormente, el 9 de julio del mismo año, se emitió por el Instituto Nacional electoral la resolución que le otorgó su registro como partido político nacional, comenzando con lo que sería el discurso del nuevo modelo de transformación por su líder Andrés Manuel López Obrador. -Morena- participó por primera vez en las elecciones intermedias del año 2015, donde se eligieron a los 500 diputados federales que continuarían el sexenio de Enrique Peña Nieto. En esas elecciones, -Morena- obtuvo 35 diputados con el 8.87% de votos (Sorroza, 2015). Consecuentemente, las continuas campañas de López Obrador en toda la república atrajeron la militancia hacia dicho partido y desde luego, su crecimiento exponencial. Algunos autores como J. Olvera y Casar, mencionan que las elecciones del 2018 fueron de importancia histórica porque, además de elegirse al ejecutivo federal, también se eligió a los nuevos diputados y senadores, incluyendo algunos gobernadores y presidente municipales (J. Olvera, 2020).

Por otro lado, se encontraban las otras alianzas; “Por México al frente” integrada por los partidos Partido de Acción Nacional –PAN-, Partido de la Revolución Democrática –PRD- y Movimiento Ciudadano –MC-, liderada por Ricardo Anaya Cortés y “Todos por México” constituida por los partidos Partido Revolucionario Institucional –PRI-, Partido Verde Ecologista de México –PVEM- y Partido Nueva Alianza -PANAL-, liderada por José Antonio Meade Kuribreña. Las campañas electorales se desarrollaron de manera compleja, pues las distintas encuestas perfilaban al candidato de -Morena- en primer lugar, y en segundo a Ricardo Anaya. Al final, López Obrador ganó abrumadoramente con el 53% de los votos, en 31 de los 32 estados, cinco de las nueve gubernaturas y en 276 de 300 distritos (J. Olvera, 2020). En el caso de los senadores por mayoría relativa, la coalición juntos haremos historia tuvo un total de 25 congresistas, y en cuestiones de gubernaturas, Morena controlaba 7 estados (Ciudad de México, Veracruz, Morelos, Puebla, Tabasco,



Chiapas, y Baja California), y aunque 12 entidades federativas aún le pertenecían al PRI y otras 10 al PAN, 21 congresos locales ya pertenecía a –Morena-, lo cual acotaba el poder de los regentes estatales (J. Olvera, 2020). Un antecedente de esto fueron las elecciones de 2016, pues en ese año el –PRI- perdió cuatro estados estratégicos donde jamás había ocurrido tal acción (Quintana Roo, Chihuahua, Veracruz y Durango), saliendo a la luz los distintos escándalos realizados por los gobernadores de dichas entidades federativas. La separación entre el –PAN- y el –PRI- para la contienda de 2018 se produjo en las elecciones por la gubernatura del Estado de México en el año 2017, ya que los fraudes orquestados por el Partido Revolucionario Institucional para ganar dicha demarcación fue un duro golpe hacia la candidata del partido blanquiazul. Para las elecciones de 2018, el mismo partido desarrolló un discurso que responsabilizaba al –PRI- de la crisis de violencia e inseguridad junto al –PRD- y Movimiento Ciudadano, rompiendo definitivamente con una posible alianza que pudiera hacer frente a –Morena- y su coalición, reforzando los argumentos de López Obrador, y así mismo, facilitando su victoria (J. Olvera, 2020).

Con la llegada de López Obrador a la silla presidencial se piensa que el polo nacionalista y una izquierda muy alejada de lo que anteriormente se conocía, al fin lograba imponerse sobre un –PRI- que la excluyó desde 1988. Sin embargo, las grandes empresas industriales han mermado sobre el peso económico del Estado que indudablemente ahora es dependiente de las mismas. Al igual, el surgimiento de una nueva clase obrera y clase media, provocó un cambio en la cultura política que se diferenció de su antecesora con nuevos temas que preocupan a los sectores más jóvenes. También, la violencia y el desorden propiciados por una democracia disfuncional, adjuntado con un neoliberalismo incontrolable, hace que la imagen de López Obrador se traduzca en una expectativa para regresar al modelo centralizado presidencialista de antaño y que logre controlar todos estos fenómenos sociales. Algo que resultó paradójico fue la alianza entre el régimen actual y el Partido Encuentro Social, pues este agrupamiento político tenía tintes ultraconservadores, y representaba a una parte de la población evangélica que habita en México. La estrategia pareció ser que si en caso de que las elecciones resultaban cerradas,

dicha alianza le hubiera dado un plus a –Morena- para ganar la contienda electoral. Sin embargo, ese no fue el caso, pero si contradijo la ideología política de ambos partidos (J. Olvera, 2020). Con la victoria de López Obrador, se piensa que se retornará a un nacionalismo centralizado (sin viabilidad), y por ende, un cambio de élites en el poder. El carisma de López Obrador como un candidato “antisistema”, reflejaba credibilidad y legitimidad, ambas respaldadas por una larga trayectoria política, empero, esto no asegura una total organización que pueda ayudar a sanar las graves problemáticas que enfrenta el país. Así mismo, varios de los operadores que anteriormente pertenecían a partidos como –PRI-, -PAN- y –Verde-, aprovecharon la oportunidad para cambiar de afiliación a –Morena-, esto le dio una ventaja a dicho partido para ganar en varias demarcaciones, sobre todo en el norte de la nación y en Chiapas.

Cuando el Congreso empezó sus actividades el primero de septiembre, el recién candidato electo envió diversas iniciativas de ley para impulsar su proyecto de recentralización del poder político; tal fue la figura de los “superdelegados”, los cuales tendrían a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las secretarías, las dependencias y entidades (político, 2018). Ante esta nueva estrategia, varios de los gobernadores que formaban parte de la oposición a la nueva administración, demostraban su descontento, pues argumentaban que se violaba la soberanía y autonomía conferidas constitucionalmente, y que esta era un intento de centralización del poder, por lo que los resultados no fueron óptimos, e incluso varios de estos superdelegados buscaron ser candidatos en las elecciones de 2021, como es el caso de; Víctor Manuel Castro, en Baja California Sur; Juan Carlos Loera, en Chihuahua; Indira Vizcaíno, en Colima; Pablo Amílcar Sandoval, en Guerrero; Hugo Flores, en Morelos; Manuel Peraza, en Nayarit; Gilberto Herrera, en Querétaro, y Lorena Cuellar, en Tlaxcala (Castañeda, 2020). De los mencionados, los únicos que lograron obtener la jefatura estatal fueron; el de Baja California Sur, Colima y Tlaxcala. Como describe J. Olvera, otra acción implementada por López Obrador al inicio de su gobierno fue impulsar a los llamados “servidores de la patria”,

los cuales eran pre partidarios y designados por –Morena- para levantar los censos de los beneficiarios de los programas sociales propuestos por el gobierno federal (Jóvenes construyendo el futuro, pensión a adultos mayores, y becas para estudiantes de bachillerato y licenciatura), sin que existiera supervisión ni transparencia alguna donde presenten resultados (J. Olvera, 2020). Otro antecedente importante fue la firma del Tratado México, Estados Unidos y Canadá –TMEC-, convenio que reemplazó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN-, renegociado por el ex presidente de Estados Unidos Donald Trump y el presidente Andrés Manuel López Obrador, por parte de México. Desde la parte económica, México es dependiente del comercio exterior, ya que compromete casi el 80% de su PIB (Bensusán Areous, 2022) y la producción manufacturera es vital para razones laborales. Además, en el TMEC se trata el tema de la migración, la cual es controlada por el cuerpo de seguridad pública federal; Guardia Nacional.

Hablando de la seguridad pública, la gestión actual planteó un paquete de reformas constitucionales desde su comienzo, las cuales legalizan el comando militar de la seguridad pública, con la creación de la Guardia Nacional, la cual empodera aún más al ejército, siendo sus oficiales los que dirigirán dicha corporación (J. Olvera, 2020), volviendo al modelo centralizado de seguridad, dependiente de la federación. Con los programas como Jóvenes construyendo el futuro, se pretende la reducción de la violencia, pues estos son los más propensos a sufrirla e incluso a reproducirla. Una de las primeras acciones destinadas a la seguridad fue el desmantelamiento del “Huachicoleo”, establecido en la constitución como; delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, donde se puede dar prisión preventiva. La liberación de Ovidio Guzmán, el hijo del “Chapo”, dio a entender la estrategia del gobierno federal sobre el narcotráfico con la frase “abrazos no balazos”, pues la nueva gestión no estaba dispuesta a provocar una ola de violencia causada por dicha detención, lo cual dista de las acciones emprendidas por administraciones pasadas y demostró el sometimiento del Estado hacia el narcotráfico.

Como se ha repasado, las elecciones del 2018 mostraron la inconformidad de la población mexicana hacia los partidos que gobernaron con anterioridad, confirmado

por la victoria arrasadora de López Obrador. Sin embargo, su triunfo significó una vuelta al modelo centralizado de antaño, con una fuerza arrolladora de –Morena- en el congreso y con 19 gobernadores de su lado actualmente. Definitivamente la administración actual cuenta con todas las ventajas necesarias para aplicar sus políticas de desarrollo y seguridad, pero el modelo que propone difiere de todos los esfuerzos realizados en los últimos 18 años de alternancia democrática. En este capítulo, se analizará primeramente el modelo de seguridad pública de López Obrador, para después mencionar los cambios que ha tenido la seguridad pública, el seguimiento del uso de las Fuerzas Armadas, y la creación de la Guardia Nacional como institución. Al igual, se tocará el tema del aumento exponencial de los grupos de delincuencia organizada y narcotráfico. Consecutivamente, se hará un análisis de la falta de operatividad de la aplicación del modelo de seguridad pública a nivel estatal y, por último, se darán a conocer los resultados de la administración actual que hasta ahora se han obtenido de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

## **5.1 Análisis del modelo de seguridad pública del Gobierno de López Obrador.**

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2018-2024 contiene distintos elementos que lo distinguen de sus antecesores, pues el diagnóstico que realiza no contiene mecanismos (indicadores, datos y estadística) que permitan evaluar si se está cumpliendo el objetivo propuesto al inicio de la gestión. El diagnóstico sobre la corrupción e impunidad apunta a que dichas prácticas han dañado severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, al igual que atender las necesidades de la población y garantizar los derechos humanos, por tanto, eliminar la corrupción es uno de los objetivos centrales de la gestión actual. Para resolver tales problemáticas, se trató de implementar la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés, además de centralizar las instancias de contraloría y reforzar a las instituciones fiscales como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), junto a la creación de una policía dedicada a los delitos financieros en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para el nuevo –PND-, el Estado de Derecho siempre estuvo mermado por

los intereses de los gobernadores y servidores públicos, lo cual generó un grave daño a las instituciones y a la moral pública, es por eso que se menciona que el nuevo gobierno no intervendrá de ninguna forma en la decisión del poder legislativo y judicial, además de respetar las atribuciones y jurisdicciones del orden estatal y municipal. Sin embargo, ya se ha comentado que esto no fue así con la creación de la figura de los “superdelegados”. Otro factor que se considera importante dentro del Estado de Derecho es la erradicación del robo de hidrocarburos, la evasión fiscal, el lavado de dinero y el tráfico de armas, pues menguan la actuación del Estado para brindar desarrollo y paz a la ciudadanía. Otro objetivo planteado de la administración actual es separar el poder político del poder económico, para “instaurar” el establecido en la constitución, el cual se describe como; “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

### **5.1.1 Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024**

Diagnóstico que ofrece el –PND-: En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 se propone un cambio de paradigma en la seguridad, pues las administraciones anteriores pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar, policial o como lo menciona el –PND- “populismo penal”, el cual consistía en el endurecimiento de los castigos a las acciones delictivas. El resultado de lo anterior fue catastrófico, debido al número de muertes, desaparecido y lesionado que dejó dicha estrategia, al igual que las violaciones continuas a los derechos humanos. También, se menciona que se recurrió al uso de las fuerzas armadas para el combate hacia el narcotráfico, dejando de lado la profesionalización y optimización de los cuerpos policiales, además de entregar el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras. Siendo este el contexto, la estrategia de seguridad aprobada por el Senado de la República tiene los siguientes objetivos (Revisar anexos 5 información 1) I. Erradicar la corrupción, II) Garantizar el empleo, la educación y la salud, III) Respetar los derechos humanos, IV) Regeneración de las instituciones de manera ética, V) Reformular el combate a las drogas, VI) Empezar la construcción de la paz, VII) Recuperación y dignificación de las

cárceles, VIII) Articular la seguridad nacional, la seguridad pública, y la paz, IX) Repensar la seguridad nacional y el papel de las Fuerzas Armadas, X) Establecer la Guardia Nacional, XI) Coordinar estratégicamente a los tres órdenes de gobierno y XII) Las estrategias específicas.

El Plan Nacional fue presentado el 30 de abril del año 2019, pero las principales críticas que recibió fue que no presentó datos, indicadores y fuentes bibliográficas, que pudiesen demostrar las afirmaciones dadas en dicho texto, además de no especificar la manera en que se realizarían dichas labores. Estos elementos son necesarios para ofrecer un diagnóstico y posteriormente, una evaluación para saber si el gobierno federal llegó a los objetivos planteados al final del sexenio. Uno de los principales ejes de acción de la administración actual es la disminución de la corrupción, y la percepción de la misma ha disminuido muy poco según la última encuesta del latinobarómetro. En el año 2018, se le cuestionó a un total de 1200 personas y el 47% opinó que la corrupción había aumentado mucho respecto al año anterior, el 27% dice que aumentó algo y el 19%, se mantuvo igual la corrupción<sup>45</sup>. El último año que el latinobarómetro hizo la misma encuesta fue en el 2020, con el mismo procedimiento y los resultados que arrojó fue; el 12% comenta que aumentó mucho, el 37% menciona que aumentó algo, el 31% asegura que se ha mantenido igual y el 14% piensa que disminuyó algo. Con estos datos, puede intuirse que la disminución de la percepción de la corrupción no ha sido muy drástica, pues se ha mantenido casi igual. De acuerdo a los datos presentados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, en 2021 la prevalencia delictiva tuvo un alza de 2.9% respecto a 2020 con un estimado de 24,207 delitos por cada 100,000 mil habitantes<sup>46</sup>. Por lo tanto, la política de seguridad implementada por la gestión actual no se encuentra dando los resultados esperados, pues desde que inició la administración, el índice de homicidios ha sido constante. Sin una proyección clara de esta información en el –PND- 2019-2022, es complicado saber qué tanto ha sido el avance en seguridad. López Obrador ofrece

---

<sup>45</sup> Consultado en <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724> y recuperado el 16/11/2022

<sup>46</sup> Consultado en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf) y recuperado 16/11/2022

cifras por su cuenta en las “mañaneras”, las cuales consisten en conferencias diarias donde se presentan los resultados de su gestión, expuestas por él mismo, sin embargo, algunos medios de oposición cuestionan la autenticidad de estos datos. Por último, la estrategia número II “Garantizar el empleo, la educación y la salud”, tiene como eje principal prevenir la violencia con programas sociales como Jóvenes construyendo el futuro y Universidades para el Bienestar, y así fomentar el desarrollo de dicho sector.

Como se ha descrito en el capítulo anterior, en el periodo de Enrique Peña Nieto todas las funciones de seguridad se trasladaron a la Secretaría de Gobernación, lo cual implicó un retroceso a las acciones implementadas por las dos gestiones panistas anteriores. Con la llegada de Andrés Manuel, se regresó al modelo antecesor de seguridad, creando la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana-SSPC-, en la cual reubican las funciones de seguridad pública como la principal coordinadora de dichas acciones, pasando la Secretaría de Gobernación a encargarse de la gobernabilidad democrática, la coordinación de la política interna y migración (Serrano Carreto, 2019). Otro problema se encontraba en que nunca se mencionó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la estructura orgánica de la –SSPC-, al igual que su modo de operar, ni sus funciones, hasta el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación. Todo esto será analizado más adelante. Desde los meses de campaña, varios integrantes del equipo de –Morena- aludieron a que era necesario fortalecer el poder judicial, sin embargo, esto quedó limitado cuando se eligió al nuevo Procurador General, que en ese mismo momento transitó a ser Fiscal General. Al igual, se dejó de lado la idea de hacer una Fiscalía autónoma del poder ejecutivo, que pudiera atajar la impunidad, la corrupción y restaurar la confianza en la procuración de justicia. La Guardia Nacional es el otro pilar descrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, pues será la encargada de la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y la recuperación de la paz. Sin embargo, el primer problema radica en que no se describen las funciones exactas de su operación, no hay un marco legal, además de que no presenta resultados claros, cuantificables y que, desde luego, puedan ser analizados de manera objetiva, al menos en el Plan Nacional de

Desarrollo. El gabinete de seguridad es uno de los puntos centrales de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, porque a través de este mismo se establece un mando coordinado encabezado por el presidente de la república y coordinado por la SSPC. Con su existencia, se toman las decisiones para así trasmitirlas a las coordinaciones estatales y municipales. Dicho gabinete, fue una de las estrategias más mencionadas por López Obrador durante su campaña en el año 2018, mencionando que así se detendría el fenómeno de la inseguridad, y se lograría reducir la incidencia delictiva, pues así se permite mayor comunicación entre las distintas instituciones de seguridad estatales. El modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública quedó establecido similarmente como en las gestiones pasadas, debido a que sienta las bases de coordinación y distribución de competencias en dicha materia, apoyado del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Este mismo consejo se encarga de formular y coordinar las políticas públicas enfocadas en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Un ejemplo de esto es la ratificación de los Criterios de Distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (Ciudad de México). Para el ejercicio 2022 se aprobó la cantidad de 7 mil 988 millones 49 mil 749 pesos (Gobierno, 2022). Las conferencias nacionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública son órganos públicos y colegiados que se encargan de facilitar la coordinación institucional de la federación con las fiscalías de justicia estatales, las secretarías de seguridad pública locales, y los sistemas penitenciarios, a fin de formular y ejecutar políticas, programas y acciones dentro de sus atribuciones para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Gobierno, 2022). También, se generó la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública con el propósito de coordinar y fortalecer las políticas en materia de seguridad pública, además de producir una comunicación interinstitucional efectiva. Así mismo, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal tiene objetivos similares, con la diferencia de que se retomaron 16 acuerdos entre los que destacan; la implementación de la Estrategia Mujeres Constructoras de Paz, el estudio sobre la creación de un estándar de salario digno para policías y la actualización de los



Estatutos de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal. En este caso, nunca se menciona el reforzamiento al sector municipal, lo que ha generado un estancamiento en las mismas políticas y desde luego, el crecimiento de la delincuencia organizada. En pleno 2022 se han suscitado distintos cambios que no continuaron con la línea planteada por el –PND- 2018-2024. Un ejemplo de esto es el traspaso de la Guardia Nacional hacia la Secretaría de la Defensa Nacional, pues como se estableció antes, esta sólo iba a depender de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, no obstante, de acuerdo a lo que menciona el representante del poder ejecutivo, este cambio se hace solo para facilitar la operatividad y la organización de dicha corporación de seguridad y así generar mayor eficiencia al momento de su actuación. Esta cuestión también será analizada más adelante. Con todas estas acciones, se puede notar que existe una desestructuración del modelo anterior de seguridad pública, pues la gestión actual ha realizado esfuerzos para regresar al modelo centralizado dependiente de la federación. El problema sigue siendo que no se permite el desarrollo adecuado de los gobiernos estatales y municipales en cuestiones de seguridad, generando que estos mismos no logren resolver los fenómenos provocados por entidades delincuenciales.

## **5.2 Análisis de los cambios en seguridad pública, el seguimiento del uso de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública y la Guardia Nacional.**

Los cambios más relevantes de la administración 2018-2024 en cuestiones de seguridad fueron las ya descritas, debido a la transición que representó regresar a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana todas las funciones de coordinación y prevención del delito, quitando a la Secretaría de Gobernación dichas tareas. El fortalecimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional –SEDENA- para que las Fuerzas Armadas realicen actividades de seguridad pública es otro ejemplo que describe la militarización que se encuentra sufriendo es país en la actualidad.

## 5.2.1 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

Los antecedentes de la Secretaría de Seguridad Pública ya se han repasado en los capítulos anteriores. Continuando en la misma línea, la llegada de López Obrador al ejecutivo federal, significó el regreso de la misma secretaría, pero con distinto nombre; Secretaría de Seguridad y Protección ciudadana –SSPC-, sin embargo, sufrió una reestructuración para optimizar su funcionamiento. Esta institución se encarga de resolver las problemáticas de seguridad dentro de los tres órdenes de gobierno, es decir, coordina y opera las políticas de seguridad a nivel federal, estatal y municipal a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Su misión es **“proteger la integridad de las personas y sus derechos, a través de una estrategia global que garantice la Seguridad Pública de la Nación, con la implementación de políticas públicas, programas y acciones puntuales orientadas a la prevención y disminución de la violencia y la delincuencia, así como a la protección civil y a la erradicación de la corrupción para permitir la preservación de las libertades, el orden público y la paz social<sup>47</sup>”**. Su visión es **“Ser una institución proactiva que garantice la construcción de la paz en México, protegiendo a la población de amenazas y riesgos en el ámbito de su competencia, fortaleciendo la seguridad del país, con pleno respeto a los derechos humanos”**. Por tanto, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tiene los mismos objetivos de sus antecesoras, al igual que su objetivo primordial el cual es la prevención del delito, ofrecer paz y bienestar social. En sus atribuciones se destaca (Revisar anexos 5 información 2) la formulación de políticas de seguridad para la prevención del delito, ejercer el mando sobre la fuerza pública (Guardia Nacional, Policía Estatal y Municipal), proponer el modelo de carrera policial a los Estados, asegurar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, coadyuvar con la FGR las políticas para la prevención de los delitos, coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información

---

<sup>47</sup> Consultado en

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5606770&fecha=04/12/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606770&fecha=04/12/2020#gsc.tab=0) y recuperado el 18/11/2022

de seguridad pública y nacional, organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia y proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado General de la Policía Federal (Después Guardia Nacional) y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Secretaría de Seguridad posee facultades que la fortalecen como disponer del Centro Nacional de Inteligencia y proponer el nombramiento del Secretario Ejecutivo, lo que permite mantener una coordinación con los demás órdenes de gobierno, e incluso con otros Estados internacionales para el aprovechamiento de información. Su estructura orgánica está compuesta por (Revisar anexos 5 información 3) la Subsecretaría de Seguridad Pública y la Subsecretaría de Planeación, Prevención, Protección Civil y Construcción de Paz, además de los Órganos Administrativos Desconcentrados. Estos últimos el son el brazo fuerte de operatividad de la –SSPC-, y cada uno de ellos tiene su propia estructura orgánica y se dedican a realizar actividades de campo, comunicación y coordinación con las demás instituciones de seguridad en las distintas entidades federativas. Con este panorama, es posible comprender cómo funciona la estructura de la –SSPC-, además de sus órganos descentralizados. Es importante señalar que el primer Secretario de esta dependencia fue Alfonso Durazo, hasta su dimisión el 30 de octubre del 2020. Actualmente quien preside dicha Secretaría es Rosa Icela Rodríguez Velázquez, ex Secretaria de Gobierno de la Ciudad de México del 5 de diciembre de 2018 al 26 de julio de 2020. Hasta el momento, la participación de la –SSPC- se ha visto mermada por las actividades de la Secretaría de la Defensa Nacional, pues esta ha sido la que ha llevado el control de la Guardia Nacional, y de las estrategias presentadas en las distintas conferencias que ha realizado el Gobierno Federal. Como ya se ha descrito, en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública estaba previsto que la Secretaría de Seguridad fuese quien llevara la directriz de la política de la Guardia Nacional, pero ahora solo parece ser una figura debido a fortalecimiento que se ha dado a la –SEDENA-. Es cuestión de tiempo para ver lo que sucederá con dicha dependencia, puesto que la última modificación que se le quería realizar plantea trasladar dicho cuerpo de seguridad hacia la -

SEDENA-, opción que para algunos autores significa la militarización total de la seguridad pública.

### **5.2.2 El seguimiento del uso de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública**

Las Fuerzas Armadas tienen un largo historial en desempeñarse como el brazo principal del Estado para mitigar y minimizar la violencia ocasionada por las distintas organizaciones delictivas, sin embargo, el debate que siempre ha existido está fundamentado en que no están preparados ni facultados para realizar tareas de seguridad pública, pues carecen de cursos de profesionalización además de una carrera policial.

Las tres ocasiones que López Obrador estuvo en campaña, parecía tener un alejamiento con las Fuerzas Armadas, incluso criticaba las acciones hechas por las mismas respecto a la seguridad pública ya que su actuar había violentado muchos Derechos Humanos. Con ese discurso, se pensaba que existiría una ruptura entre estos dos actores de poder, hasta el punto de que habría conflictos continuos entre los mismos, durante todo el sexenio. Sin embargo, con su llegada a la presidencia el primero de diciembre del año 2018, todo el panorama cambió cuando existió una reconciliación entre los actores de poder, generando una comunicación y construcción de una confianza mutua. Por su parte, las Fuerzas Armadas tomaron el mismo discurso pragmático sobre la lealtad a las instituciones y desde el ejecutivo, Andrés Manuel reconoció la necesidad de llevar a cabo su proyecto conocido como la cuarta transformación, el cual incluye la edificación de la Guardia Nacional, sobre lo que fue la extinta Policía Federal, con la ayuda de distintos elementos pertenecientes a la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Armada de México. En específico, era personal perteneciente a la Policía Militar, Policía Naval y por último, de la Policía Federal (Los que acreditaron las evaluaciones correspondientes) (Benítez Manaut, 2021)<sup>48</sup>. Posteriormente, López Obrador ya se

---

<sup>48</sup> Consultado en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf> y recuperado el 20/11/2022

refería a las instituciones castrenses como “honestas, leales y eficaces” (Benítez Manaut, 2021).

Como detalla Benítez Manaut, de acuerdo con la información proporcionada por el presidente López Obrador en sus conferencias matutinas, al menos hasta el 19 de junio del año 2020, la principal misión estaba en las “Operaciones de Construcción de Paz”, contando con 81,694 efectivos, es decir, más del 60% de la fuerza operativa militar se dedicaba a la guerra contra el narcotráfico y el respaldo a la seguridad pública (Benítez Manaut, 2021). Otra función que se agrega a las actividades de las Fuerzas Armadas desde el primero de diciembre de 2018 es la vigilancia y protección de la red de los ductos y combate al robo de gasolina, pues como se había mencionado, esta fue uno de los diagnósticos mayormente resaltados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, además de que era un asunto reiterado en los discursos tanto de campaña como en las conferencias por el presidente López Obrador. Para esta misión sobre el robo de combustible, se consideraron a 20,000 elementos en 2019 y para 2020 se redujeron a 5,800. Las negociaciones entre Andrés Manuel y los representantes de las Fuerzas Armadas fueron vitales, pues muchos de los proyectos del ejecutivo federal no se habrían logrado sino hubiera existido tal pacto<sup>49</sup>. Con el desmantelamiento de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional, se fortalece la idea de una militarización del país. Los primeros meses del gobierno de López Obrador fueron complicados, pues la violencia ocasionada por los grupos de delincuencia se reflejaba en el número de homicidios<sup>50</sup>. En parte por eso, el ejecutivo decidió apoyarse en las Fuerzas Armadas que siempre reiteran estar al servicio del Estado y de las instituciones derivadas de este. Un ejemplo de esto fue cuando se construyó la estructura de la Guardia Nacional, pues existía una tensión entre civiles y militares porque se pensaba que este cuerpo de seguridad iba a operar de manera castrense,

---

<sup>49</sup> Como lo son los Mega Proyectos impulsados por la cuarta transformación (El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, la refinería de dos bocas y por último el tren maya) y todo el presupuesto que se ha otorgado a la SEDENA.

<sup>50</sup> 36,661 homicidios en el 2019, según el INEGI consultado en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> y recuperado el 20/11/2022.

y sin preparación en derechos humanos. Esto se cumplió cuando se mencionó que la Guardia Nacional empezaría a operar con la Policía Militar y la Policía Naval, debido a que no contaba con los elementos de seguridad suficientes provenientes de la Policía Federal (Gutiérrez Trejo, 2019). Por el lado militar, las Fuerzas Armadas temían a que existiera una nueva división tal y como ocurrió en el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando separó a la Secretaría de Guerra y Marina en Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Marina, pero ahora con la Guardia Nacional (Benítez Manaut, 2021). Al final si se cumplió este pronóstico.

Por otro lado, la creación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad –Ganseg-, fue una de las primeras negociaciones entre México y Estados Unidos cuando inició la administración de López Obrador como continuación de lo que denominó anteriormente como el Plan Mérida. Dicha organización tiene el objetivo de fortalecer la colaboración de seguridad, combatir a la delincuencia organizada y al crimen que opera de forma transfronteriza<sup>51</sup>. El 15 de diciembre de 2021, la reunión entre el embajador Kent Salazar, el canciller Marcelo Ebrard y la titular de la SSPC, Rosa Icela Rodríguez, cimentó una nueva etapa en materia de seguridad, poniendo fin a lo que fue el Plan Mérida. El –Ganseg- se dividirá en cinco subgrupos: uno para abordar la protección a los ciudadanos, otro con el fin de prevenir crímenes transfronterizos, el tercero para perseguir las redes criminales, uno más de carácter informativo de las fuerzas armadas y el comité binacional de cooperación (Olivares Alonso, 2021). Además, en este acuerdo la –SEDENA- y –SEMAR- cooperan con las siguientes instancias de seguridad, inteligencia y transferencia de tecnología (Benítez Manaut, 2021):

- DEA (Drug Enforcement Administration)
- ATF (Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives)
- DHS (Department of Homeland Security)
- CBP (Customs Border Patrol)
- ODC (Office of Defense Coordination)

---

<sup>51</sup> Consultado en <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/wp-content/plugins/galerias/includes/archivos/pdf/08121932.pdf> y recuperado el 20/11/2022.

- FBI (Federal Bureau of Investigation)
- DoC (Department of Commerce)
- EXBS (Export Control and Related Border Security)
- INL (International Narcotics and Enforcement Affairs)

Hasta el momento, no se ha dado a conocer más información sobre este grupo, pero dicho acuerdo es uno de los pocos esfuerzos que se ha concretado entre el gobierno de México y la gestión de Estados Unidos comandada por el presidente Biden, dado que se ha notado poco interés de dicho mandatario por mantener constante comunicación y negociación con la administración de López Obrador, contrario a lo que era el ex presidente Donald Trump.

Por último, el 11 de mayo del 2020 el ejecutivo federal publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Con dicha resolución, se pretende dar cumplimiento a regular el actuar de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, además de que podrán participar en dichas actividades en el ámbito local y de forma adicional a la Guardia Nacional hasta el 27 de marzo de 2024. Esto se hace con el objetivo de permitir el desarrollo estructural (Capacidades e implantación territorial) de las policías locales (Sánchez Ortega, La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales, 2021). Como menciona Lisa Sánchez, el acuerdo contempla que; ***“las Fuerzas Armadas adquieran las atribuciones previstas en doce fracciones del Artículo 9 de la LGN, entre las que se incluyen la prevención del delito, la salvaguarda de la integridad de las personas, la realización de detenciones y el aseguramiento de bienes, la preservación del lugar de los hechos, tareas de vigilancia, operativos conjuntos y el procesamiento de información para la prevención del delito”*** (Sánchez Ortega, La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales, 2021). Sin embargo, no podrán realizar tareas de investigación del delito, y también infracciones administrativas, inteligencia preventiva, operaciones encubiertas, etc.

Aunque parece estar limitada la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, aún continúan algunos vacíos poco analizados, como el no definir claramente las reglas a las que se dispondrán, como las ejecutarán y los mecanismos para que rindan cuentas, pues estos solo lo hacen con la propia dependencia y el ejecutivo federal. Otro motivo es que no se permite que los gobernadores reconozcan su papel como rectores de las políticas de seguridad de su entidad federativa y así fortalecer el desarrollo de los cuerpos de seguridad pública, quienes deberían de ser los que prevengan cualquier tipo de delito, además de que dichos regentes otorguen los resultados pertinentes. Este fenómeno tiene relación con la centralización de la seguridad pública, cuestión que será analizada más adelante.

### 5.2.3 La Guardia Nacional

Desde que se inició la gestión actual, López Obrador reiteró que su Estrategia Nacional de Seguridad Pública iba a tener como eje principal la creación de un cuerpo de seguridad tipo mixto (civil-castrense) el cual se encargaría ***“de la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país”*** (Gobierno, 2022). Para realizar un análisis de la Guardia Nacional, es pertinente explicar tanto su surgimiento, así como su estructura.

Cuando empezó la campaña de Andrés Manuel, en varias ocasiones reiteró la idea de construir un cuerpo de seguridad pública que no estuviera corrompido por los grupos de delincuencia organizada, pues repetía que la extinta Policía Federal ya se encontraba cooptada por los mismos, además de que era una institución bastante corrupta y no mostraba resultados tangibles. Dado que López Obrador tenía la mayoría del congreso de su lado, fue relativamente sencillo poner en práctica la estructura de la Guardia Nacional. Sin embargo, el proceso para aprobar a la Guardia Nacional fue complejo, pues el Congreso convocó a la CNDH, a la ONU, y a 45 académicos y activistas para que expresaran su opinión (Strobel, 2019). Esos grupos plantearon que la Guardia Nacional debía de tener un mando



civil, con la premisa de que haría caso al respeto de los derechos humanos. Dicha idea primero fue ignorada por el presidente entrante, sin embargo, la oposición cuestionó dicha estrategia hasta el grado de hacer que el ejecutivo accediera a sus objeciones. Al inicio se planteó que la Guardia Nacional contaría con 150,000 hombres en un plazo de 3 años, y su arranque se dio con aportaciones de unos treinta mil elementos de la policía militar; entre ocho y diez mil marinos de la Policía Naval; un contingente de aproximadamente veinte mil hombres de la Policía Federal y las contribuciones de un programa ambicioso de reclutamiento de nuevos elementos (Serrano Carreto, 2019). Con la expedición de la Ley de la Guardia Nacional, también se planteó la aprobación de otras dos leyes que ayudarían al actuar de los cuerpos de seguridad pública; la ley para el registro de detenidos y una ley sobre el uso legítimo de la fuerza. La Ley de su formación le confirió más de 40 facultades (Revisar anexos 5 información 4), entre ellas atender delitos, realizar detenciones, mantener el orden público, vigilar caminos, revisar documentos migratorios, apoyar en desastres naturales y, la más importante, enfrentar al crimen organizado (Strobel, 2019). Como puede notarse, la Guardia Nacional es responsable de muchas funciones esenciales para la preservación de la paz y de la seguridad pública, y para realizar tales tareas debería de recibir capacitaciones constantes a igual que supervisión tanto de la misma institución como de organizaciones no gubernamentales, sin embargo, estas opinan que dicho cuerpo se encuentra en un proceso de militarización y no de profesionalización policial (De La Rosa, 2022). Además, se sitúa como la sexta institución con más quejas por violación a los derechos humanos en México, con 20 casos en promedio (Strobel, 2019). También, varios de los agentes de dicha institución han incurrido en algunos delitos, como lo fue el caso de un vídeo que circuló en redes sociales donde unos elementos de dicha corporación se encontraban extorsionando a un delincuente llamado “el cholo” en Ciudad Obregón, Sonora (Ramírez, 2021), además de otros descritos en la cita.

Otro tema relevante de discutir es la cuestión de la migración, pues como ya se ha mencionado, el cambio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a Tratado México-Estados Unidos-Canadá significó nuevas imposiciones

Norteamericanas para el control migratorio, sumado a las amenazas del ex presidente Donald Trump de imponer nuevos aranceles en el año 2019. Para solucionar esta problemática, López Obrador llegó a un acuerdo con su contraparte estadounidense, desplegando a la Guardia Nacional sobre toda la frontera norte y sur del país como control migratorio, pasando de una política de securitización de la migración, a una militarización fronteriza para detener migrantes (Ortega Ramírez, 2020). El gobierno de México se comprometió a reducir la migración en 45 días, y el encargado de la negociación fue el canciller Marcelo Ebrard, el cual otorgó resultados pasado el tiempo estipulado, mencionando que los flujos migratorios desde México a Estados Unidos se habían reducido en un 36.2% (Ortega Ramírez, 2020). Al igual, distintas instancias de derechos humanos han externado su preocupación por la intervención de la Guardia Nacional como seguridad fronteriza, pues se presentaron más de 24 quejas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los primeros meses de desplazamiento de dicha organización de seguridad (Ortega Ramírez, 2020). Algunos de los albergues para migrantes y organizaciones humanitarias han reportado que sufren acoso por elementos de la Guardia Nacional. Además, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su sexta evaluación, indicó que la nueva estrategia migratoria recurre al uso generalizado de la detención y el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad (Ortega Ramírez, 2020). Como ya se ha reiterado, en el inciso b) del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, se menciona que la Guardia Nacional actuará sólo prestando auxilio y cooperación a las autoridades de migración, lo cual es complicado de definir porque no existen protocolos de actuación y delimitaciones para el uso de los elementos de seguridad es cuestiones migratorias. El despliegue de la Guardia Nacional en zonas fronterizas refleja un enfoque de seguridad nacional y no de seguridad humana tal y como se menciona en el discurso del gobierno federal. Esto genera una contradicción, debido a que se justifica el actuar de la Guardia Nacional para “rescatar y asegurar” a los migrantes, pero realmente se realizan detenciones, gestionando así las caravanas que parten del sur hacia el norte, para así responder al llamado del gobierno de los Estados Unidos de controlar la migración por el temor de la imposición arancelaria que era reiterado en los

discursos del ex presidente Donald Trump. Así mismo, el perfil militar y no civil de la Guardia Nacional, genera que no tenga capacitación en el tema y se recurra a la violación sistemática de los derechos humanos migratorios.

Por otro lado, la generación de inteligencia también es algo fundamental para la actuación de los cuerpos de seguridad, y la Guardia Nacional no es la excepción, pues como se menciona en el artículo 6 de su ley, la Guardia Nacional tiene el encargo de la prevención e investigación de los delitos, este último bajo la conducción del ministerio público. Sin embargo, no se especifican las acciones que comprende la investigación para la prevención hasta el año 2020 cuando se publicó el reglamento de la Ley de la Guardia Nacional (González Hernández, 2020). Un ejemplo de esto es lo que fue la Ley de la Policía Federal, en su artículo quinto, definiendo a la prevención del delito como; ***“Artículo 5. La investigación para la prevención de los delitos, en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución <sup>52</sup>”.***

Al igual, la fracción V del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional es una reproducción idéntica de la fracción VI del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal<sup>53</sup>. Este tipo de factores reflejan que varios de los artículos de la Ley de la Guardia Nacional fueron tomados de la Ley de la Policía Federal. Otro ejemplo está en la

---

<sup>52</sup> Consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf> y recuperado el 27/11/2022

<sup>53</sup> VI. Recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio. Consultado En Ley de la Policía Federal.

fracción XXXIX del mismo artículo de la Ley de la Guardia Nacional<sup>54</sup> (González Hernández, 2020). Como puede notarse, el aprovechamiento de la información es un eje fundamental para la prevención de delitos, el cual no se encontraba bien definido en la nueva institución de seguridad hasta la llegada del reglamento de la Ley de la Guardia Nacional. En todo el lapso que no se publicó dicha regulación, la Guardia Nacional se encontraba operando a nivel nacional sin un ordenamiento que especifique su actuación. La manera en que el reglamento establece los mecanismos de prevención es a través del concepto de “Técnicas Especiales de Investigación<sup>55</sup>” (Revisar anexos 5 información 5). Aunado a lo anterior, las “Operaciones Encubiertas<sup>56</sup> y Usuarios Simulados<sup>57</sup>” establecidos en los artículos 248 y 256 son otras dos técnicas que utilizará la Guardia Nacional supervisada por el Ministerio Público para realizar actividades de inteligencia bajo los siguientes lineamientos establecidos en el artículo 249 del mismo estatuto (Revisar anexos 6 información 6).

Por último, la intervención de comunicaciones privadas, será otro procedimiento para la prevención del delito, y su definición se encuentra establecida en el artículo 258<sup>58</sup> del mismo reglamento. Esto también bajo la instrucción del Ministerio Público, con la aprobación del juez correspondiente y a través de cualquier medio escrito, digital o electrónico. Dado que su finalidad es recopilar, analizar y aplicar

---

<sup>54</sup> XXXIX. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos. Consultado en la Ley de la Guardia Nacional <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf>

<sup>55</sup> Consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGN\\_111220.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGN_111220.pdf) y recuperado el 27/11/2022

<sup>56</sup> Artículo 248. Para efectos de este Reglamento se entiende por operación encubierta, la actuación de agentes policiales, que ocultando su verdadera identidad, tengan como fin infiltrarse en el medio criminógeno para recopilar, analizar y aplicar la información obtenida para la prevención y, en su caso, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, para el combate al delito. Consultado en Reglamento de las Guardia Nacional

<sup>57</sup> Artículo 256. Para efectos de este Reglamento se entiende por operaciones con usuarios simulados el operativo específico mediante el cual integrantes de la Institución se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar algún trámite o servicio como si se tratara de cualquier ciudadano con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos.

<sup>58</sup> Artículo 258. Para efectos de este Reglamento se entiende por intervención de comunicaciones privadas la operación que se realiza con autorización judicial para interceptar o captar comunicaciones, con la finalidad de recopilar, analizar y aplicar la información obtenida para la prevención y, en su caso, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, para el combate a los delitos. Consultado en reglamento de la Guardia Nacional.

información obtenida para la prevención de los delitos, la Guardia Nacional se encuentra facultada para facilitar las actividades de investigación e inteligencia, las cuales deberían de ser conducidas por agentes del ministerio público federal y estatal, sin embargo, a estos no se les ha dado mucha atención y fortalecimiento, cuestión que se comentará más adelante. Otros datos que se pueden mencionar acerca de la Guardia Nacional es el nivel de la percepción del desempeño que esta ha tenido desde que inició sus operaciones en el año 2019. Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana<sup>59</sup>, la efectividad de la Guardia Nacional ha rondado entre el 67.7% (Septiembre de 2019) y 75.1% (Marzo de 2021), es decir, ha tenido un desempeño medio respecto a otras instituciones como lo son la Marina (87.5% en marzo de 2021) y el Ejército (89.9 en marzo de 2021). En junio de 2022, la Guardia Nacional obtuvo 70.0% de efectividad en su desempeño (Ver gráfica 1), pero como ya se ha dicho, no ha tenido resultados más relevantes. Tal vez estos datos reflejen el por qué se requiere que se extienda el tiempo en el que las Fuerzas Armadas realicen tareas de seguridad pública, debido a que la nueva institución no parece aumentar su desempeño a consideración de la población. En la misma encuesta, la que posee peor efectividad en su labor es la Policía Preventiva Municipal, con 42.9% en junio de 2022.

**Grafica 1.** Desempeño de efectividad de la Guardia Nacional Junio 2022



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI respecto al mes de junio de 2022.

<sup>59</sup> Consultado en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022\\_junio\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022_junio_presentacion_ejecutiva.pdf) página 41

Hasta el momento, la Guardia Nacional se ha configurado como una institución de tipo militar-castrense que se ha apropiado de lo que anteriormente fue el modelo de la Policía Federal, con la diferencia de que se encuentra legitimada tanto por el congreso como por los gobernadores de distintos estados de la República, los cuales pertenecen al mismo partido que llevó al actual presidente de la república al palacio de gobierno en el año 2018. Nunca se pensó que la gestión de López Obrador se vería apoyada por las Fuerzas Armadas, pues reiteradamente lanzó discursos que cuestionaban el actuar de estas instituciones, sin embargo, la Guardia Nacional demostró que tanto el presidente actual como las organizaciones castrenses si pueden trabajar en un plan conjunto de seguridad pública. La oposición intervino para decir que la Guardia Nacional tiene tintes de militarización, pues su dirigente es un militar en retiro, los elementos que provenían de las filas del ejército nunca fueron separados de su institución de origen y además quedó establecido que el presidente puede disponer de las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública hasta el año 2024, lo cual abre paso a cuestionarse si dicha premisa se está volviendo realidad. Otra debilidad expresada por algunos investigadores es que establece requisitos que solo los militares pueden cumplir para ser titular o comandante de la corporación de seguridad, y así mismo, no faculta operativamente al secretario de Seguridad Pública para conducirla (Sánchez Ortega, 2021). También la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública quedó imposibilitada al momento que se le hicieron modificaciones, pues resultó inoperante para controlar el actuar de los militares en materia de seguridad pública, debido a que el diseño institucional de la –GN- la posicionó como una institución federal que sustituye la prestación de servicios de seguridad pública local y no busca la coordinación con estados y municipios, sino su sumisión (Sánchez Ortega, 2021). Con este problema, el Sistema Nacional de Seguridad Pública queda incapacitado para controlar a la Guardia evadiendo la coordinación con el sector civil en cuestiones clave como el control de confianza, la carrera policial y los mecanismos de evaluación y certificación de sus elementos (Sánchez Ortega, 2021), imposibilitando que se ofrezcan resultados de dicho cuerpo de seguridad. Actualmente, la Guardia Nacional ha absorbido mayores funciones, y no se sabe si

esta continúe a futuro, específicamente después del 2024, o si se volverá a repetir el mismo patrón de crear un nuevo modelo de seguridad, desapareciendo toda la construcción que hasta ahora se ha hecho en políticas de seguridad pública.

### **5.3 El aumento exponencial de los grupos de la delincuencia organizada y narcotráfico a nivel nacional.**

El narcotráfico y la delincuencia organizada han pasado por distintos procesos que los configuraron como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía mexicana. Como se ha descrito anteriormente, las decisiones ejercidas por los distintos gobiernos federales han ocasionado tanto el debilitamiento como el fortalecimiento de algunos cárteles que operan en la nación mexicana. La corrupción e impunidad han permeado en las instituciones nacionales, las cuales no permiten su desarrollo y actuación eficiente. Uno de los delitos que comenzó a perseguirse al inicio del sexenio de López Obrador fue el robo de combustible. Esto no es algo nuevo, pues se ha analizado que dicha práctica comenzó alrededor de los años noventa, siendo una actividad únicamente realizada por los trabajadores de Petróleos Mexicanos -Pemex-. La principal forma en que operaban era el ordeñar pipas o barcos, pues eran blancos fáciles (Peschard Marisca, 2020). Consecutivamente, el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) reflejó un crecimiento del robo de hidrocarburos y de los grupos que realizaban dichas prácticas, a tal grado que Ana Lilia Pérez los llamó “Organización Paralela a Petróleos Mexicanos” (Peschard Marisca, 2020), con la complicidad de distintos funcionarios de gobierno (Trabajadores de Pemex, políticos, etc.), contratistas, ordeñadores y miembros del crimen organizado. Del año 2011 al año 2018 se demostró un aumento descontrolado de tomas clandestinas, pues de 1361 registradas en 2011, para el 2018 ya habían 14,910, es decir, existió un aumento de 1,000% en este lapso de tiempo (Peschard Marisca, 2020). Este crecimiento en parte fue por la incursión de los grupos de la delincuencia organizada, debido a que notaron la rentabilidad del negocio ilícito, y también poseían los recursos tanto económicos como materiales para la extracción de hidrocarburos. De manera popular, a los ordeñadores se les denominó como “huachicoleros”, los cuales se

dedican a la extracción y comercialización ilegal del combustible. Inicialmente, el robo del comburente inició en lo que se denominó como “triángulo rojo”, el cual abarca las zonas de Veracruz, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Estado de México y Ciudad de México. Es estas zonas es en donde más se desarrolló y creció a un punto incontrolable. El caso más emblemático de esto fue en el año 2019 , donde la explosión de un ducto en el Estado de Hidalgo dejó alrededor de 93 personas fallecidas y 43 resultaron heridas por la extracción ilegal del hidrocarburo (BBC News, 2019), lo cual marcó un referente del nivel de destrucción que podría ocasionar este tipo de prácticas. Con este evento, el gobierno federal 2019- 2024 buscó frenar el robo de los hidrocarburos a nivel nacional, pues mencionaba que este acto de delincuencia había afectado el progreso de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos –Pemex-, ocasionando su debilitamiento, al igual que afectar a la economía mexicana y la propia seguridad de la población. La primera acción para atacar dicho fenómeno fue catalogarlo como un delito que requiere cárcel preventiva, presente en el artículo décimo noveno constitucional. Lo segundo fue abarrotar todas las instalaciones de la empresa paraestatal para prevenirlo, además de una vigilancia estricta. De acuerdo al tercer informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los resultados que arrojó esta solución fue una disminución del 26.21% respecto a abril de 2019 a febrero de 2020 (Gobierno de, 2022). Con esta reducción, se pueden inferir varias consecuencias, como el descenso de la huella ecológica generada por este tipo de acciones<sup>60</sup>, pero en mayor grado queda cuestionarse ¿Qué sucedió con los grupos dedicados a esta actividad ilegal? ¿Se dedicarán a actividades de tipo lícitas o serán cooptados por grupos del crimen organizado, dedicándose a otro tipo de acciones delincuenciales? Son preguntas que podrían responder el aumento de inseguridad en otros rubros. Un ejemplo de esto está presente en el estado de Tamaulipas, pues con este tipo de prácticas ilícitas, se ha visto que varios grupos anteriormente dedicados al robo de hidrocarburos ahora se dedican a la trata de personas, algunos de estos miembros

---

<sup>60</sup> Varias de las consecuencias por este tipo de acciones son: Incremento en los gases de efecto invernadero, efecto en las propiedades físicas del suelo, afecta en buena medida al PH del suelo, afecta las condiciones REDOX de suelo, matan la microbiota existente en el suelo y por último, pueden llegar a contaminar ríos y lagunas naturales vitales para el consumo humano (Vargas, 2017).



de distintas agrupaciones derivadas de lo que fueron cárteles establecidos como los Zetas (Campos Garza, 2022).

Otro ramo de la delincuencia no ha dado tregua; el narcotráfico. El inicio del narcotráfico ya se ha abordado con anterioridad, al igual que las causas de su fortalecimiento después del año 2000. En junio de 2022, el congreso de los Estados Unidos realizó un informe que detalla la crisis de violencia que enfrenta el país debido a una batalla entre el Cártel Jalisco Nueva Generación y el Cártel de Sinaloa (Arista, 2022). Hasta el momento, se localizaron en total 12 organizaciones que se encuentran en disputa por el territorio. Los siete “tradicionales”, es decir, los que llevan más tiempo dedicándose a estas actividades delictivas son; el Cártel de Sinaloa, Los Zetas, el Cártel de Tijuana, el Cártel de Juárez, el Cártel del Golfo, Los Beltrán Leyva, La Familia Michoacana. En cambio, las cinco organizaciones “modernas” son; el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), Los caballeros templarios, El Cártel del Noreste, Los Viagra y Los Rojos (Arista, 2022). Por su parte, el Cártel Jalisco Nueva Generación se dedica principalmente a drogas sintéticas compuestas por fentanilo. La zonas que domina dicho organismo según el informe son; Baja California Sur, Nayarit, Jalisco, Colima y Querétaro. Por otro lado, el Cártel de Sinaloa domina en Sinaloa y Durango (Mapa 1).

Mapa 1.



Fuente: (Sánchez, 2022).

Los datos del siguiente mapa fueron recopilados por el analista regional de América Latina, James Bosworth, a partir de fuentes abiertas y entrevistas con periodistas (SBH, 2022). Además de esto, las principales confrontaciones por los grandes cárteles se encuentran en los estados de Baja California, Sonora, Zacatecas y Quintana Roo. Algunos funcionarios de Estados Unidos externan su preocupación por la “pasividad” que el Gobierno de México ha tenido para detener a los líderes de los distintos grupos del narcotráfico, pues no existen detenciones que demuestren el trabajo realizado por la gestión en turno, y contrariamente, se ha liberado a uno detenido, el cual es familiar de Joaquín Guzmán Loera en el año 2019 (Arista, 2022). Otros ejemplos de las disputas que se han suscitado entre los grupos de narcotráfico se encuentra en Baja California, pues “Los Chapitos”, “Caro Quintero”, y “El Mayo” se pelean el valle de Mexicali (Proceso, 2022), y dos células del Cártel de Sinaloa se disputan el corredor Mexicali-San Luis Río Colorado, Sonora (Cervantes, 2022). El crecimiento de los grupos de narcotráfico y delincuencia organizada tienen un factor en común; la poca actuación de las corporaciones de seguridad pública para detener a estos grupos, tanto elementos de la Guardia Nacional como de las Fuerzas Armadas, pues no están claras sus instrucciones de ejecución (Esquivel, 2022).

#### **5.4 La falta de operatividad de la aplicación del modelo de seguridad pública en los órdenes estatal y municipal.**

El modelo de seguridad pública a nivel estatal y municipal es un tema poco analizado por la actual administración, pues en varias ocasiones el ejecutivo federal ha reiterado que las estructuras de seguridad pública locales y de las entidades federativas se encuentran cooptadas por grupos de delincuencia organizada y del narcotráfico, a través de actos de corrupción (Sobornos) e intimidación tanto a los cuerpos de seguridad como a los regidores estatales. Por estas características, la gestión 2019-2024 planteó la creación de la Guardia Nacional, ya estudiada anteriormente, para contrarrestar el efecto del crimen organizado. Sin embargo, algunos autores como Gerardo Hernández mencionan que esta estrategia genera

un proceso conocido como centralización de la seguridad pública (Hernández, 2019).

Un ejemplo de esto es la desaparición del Fortalecimiento para la Seguridad -FORTASEG-, anteriormente Subsidio para Seguridad Municipal (SUBSEMUN) bajo la premisa de irregularidades en el ejercicio del gasto y falta de control de esos recursos, concluyendo así su desaparición (Valdés, 2020), todo con la intención de fortalecer y consolidar a la Guardia Nacional, la cual como ya se ha descrito es una pieza clave en la estrategia de seguridad. La finalidad del Fortalecimiento para la Seguridad -FORTASEG- es financiar los costos de los controles de confianza y la capacitación de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, además de mejorar sus condiciones laborales, generando así una profesionalización, certificación y equipamiento de los distintos cuerpos de seguridad municipal<sup>61</sup>. Al igual, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública -FASP-, también se vio poco apoyado para su correcto funcionamiento. Estas decisiones repercutirán en que no se optimizan las distintas corporaciones de seguridad pública municipal, pues como se mencionó, este financiamiento ayudaba a sus capacitaciones, necesarias para su correcta actuación. Con el reforzamiento de la Guardia Nacional, se opta por un modelo centralizado, el cual en un futuro no podrá atender todas las necesidades de seguridad que se presenten en la república mexicana. Además, la Guardia Nacional basa su estrategia en una ocupación territorial, similar a lo que realizan las Fuerzas Armadas, al igual que sustituir y no complementar a las policías estatales y municipales (Hernández, 2019). Estas acciones reflejan el detrimento que los gobiernos estatales y municipales deberían tener con el desarrollo institucional de sus corporaciones policiacas, situación que cuestiona el federalismo en México (Hernández, 2019) y que no permite una coordinación adecuada con las instancias federales. La cuestión sigue siendo que con la Guardia Nacional, el proyecto del desarrollo policial estatal y municipal parece desaparecer (Serrano Carreto, 2019), al grado de que no se crean nuevos mecanismos de profesionalización policial, capacitaciones y evaluaciones de dicho

---

<sup>61</sup> Consultado en [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-14-1/assets/documentos/PA\\_PRI\\_Sen\\_Veronica\\_Mtz\\_fortaseg.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-14-1/assets/documentos/PA_PRI_Sen_Veronica_Mtz_fortaseg.pdf) y recuperado el 21/11/2022

personal. Finalizando este apartado, se le da prioridades a las fuerzas armadas con la Guardia Nacional, pues como ya se ha discutido, la operación y organización la está llevando la Secretaría de la Defensa Nacional (Hernández, 2019).

### 5.5 Resultados hasta junio de 2022

La gestión federal 2018-2024 enfrentó un reto que cambió las relaciones interpersonales. Se trató de la pandemia que cruzó el mundo entero conocida como “Covid-19”, generada por el virus SARS-CoV-2. Comenzó a finales de 2019 en China y se extendió por todo el mundo a lo largo del 2020. Desde luego que dicha epidemia generó una crisis económica que debilitó a los distintos Estados, y México no fue a excepción. Sin embargo, aunque haya existido este fenómeno de salud, el narcotráfico y la delincuencia organizada no dejaron de actuar dentro de las entidades federativas. En marzo de 2022, el Gobierno de la República publicó el tercer informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, donde se dan a conocer los resultados hasta este año de las acciones realizadas para atender el problema de la inseguridad y delincuencia. Conforme al reporte, el delito del fuero común como el homicidio doloso (-6.42%) va a la baja, debido a que en 2019 se registraron (36,661), en 2020 (36,773) y en 2021, (35,700) asesinatos<sup>62</sup>(Ver gráfica 2). No obstante, el feminicidio (+8.14%) y la extorsión (+27.78%), han aumentado<sup>63</sup>.

Gráfica 2. Muertes por homicidio de 2018 a 2021



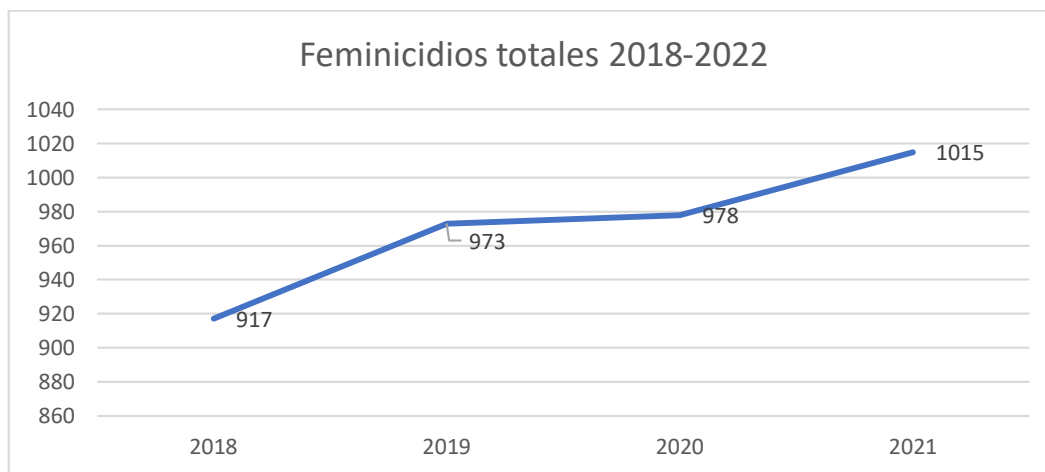
<sup>62</sup> Fuente: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp>

<sup>63</sup> Fuente (Gobierno de, 2022)

Fuente: Defunciones por homicidio INEGI

Como puede notarse, la estrategia planteada por el gobierno federal ha disminuido en pequeña cantidad el número de homicidios respecto al año 2020. Empero, la verdadera problemática actual radica en los resultados del feminicidio, la extorsión, entre otros, los cuales han aumentado en los últimos tres años. Los feminicidios sirven como ejemplo para realizar este análisis (Ver gráfica 3).

**Grafica 3.** Feminicidios anuales de 2018 a 2021



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Tercer Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

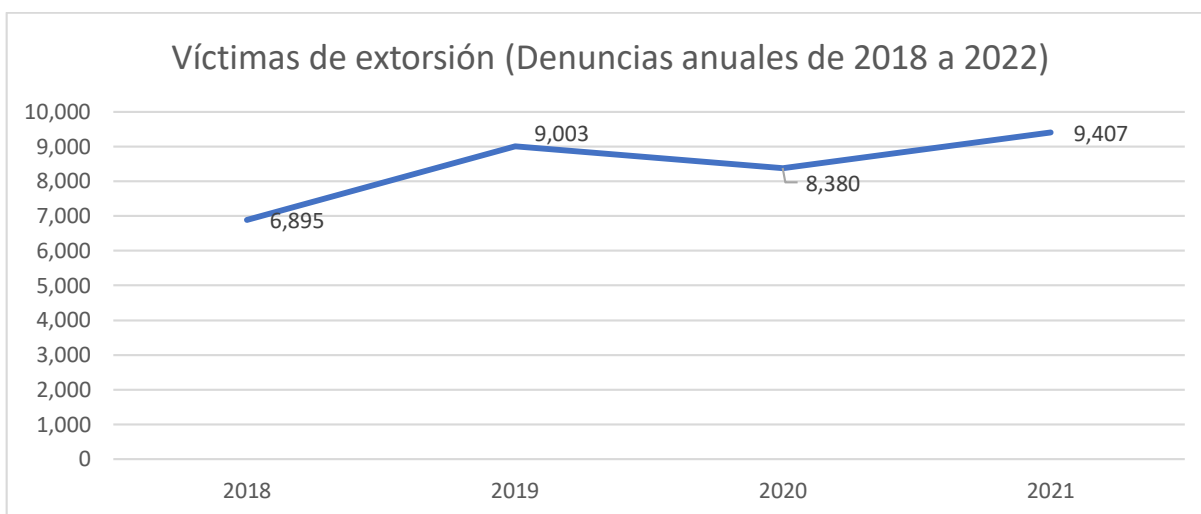
La extorsión también experimentó este cambio, debido a que se ha notado un incremento de este delito (ver gráfica 4) desde el año 2018, existiendo distintas organizaciones dedicadas a este tipo de transgresiones. El gobierno federal debería implementar nuevas estrategias para reducir este tipo de vulnerabilidades, pues es uno de los delitos que mayor preocupan a la ciudadanía en general<sup>64</sup> y hasta el año 2021 se han registrado un total de 9407 denuncias.

Desde la percepción de inseguridad, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana –ENSU–, cuando comenzó la administración actual en diciembre de 2018, el promedio anual de la percepción de inseguridad en México

<sup>64</sup> Conforme a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022, durante 2021, se cometieron 4.9 millones de delitos de extorsión, lo cual representa una tasa de 5 375 extorsiones por cada 100 000 habitantes.

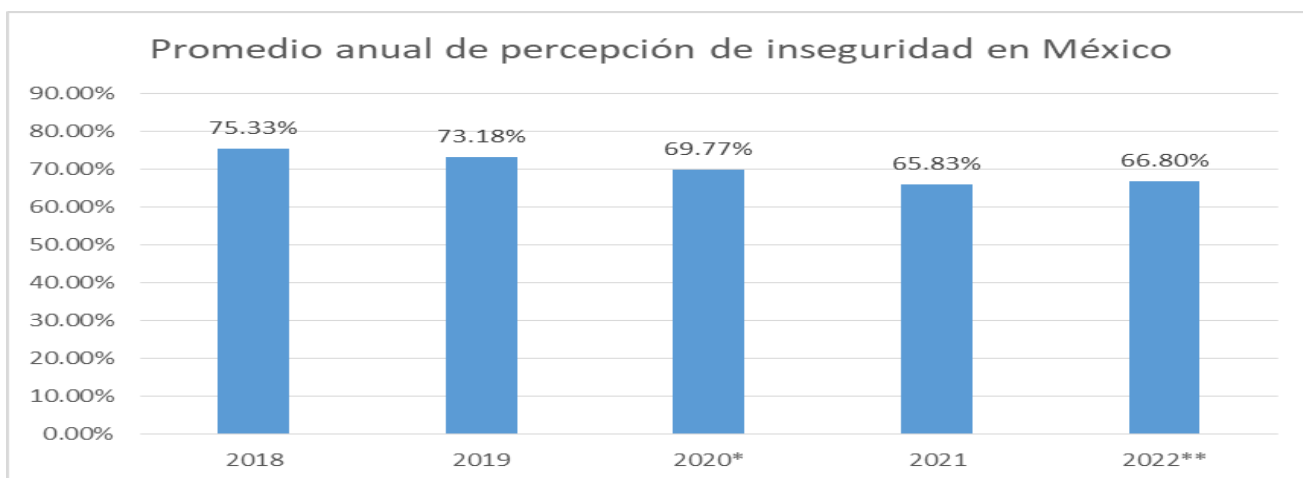
fue de 75.33%, debido a que la población mayor de 18 años y más consideraba que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad era inseguro. La última encuesta realizada en junio de 2022, menciona que en promedio el 66.80% de la población de 18 años y más considera que es inseguro vivir en su ciudad<sup>65</sup>(Ver gráfica 5).

**Gráfica 4.** Víctimas de extorsión (Denuncias anuales de 2018 a 2021)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Tercer Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

**Gráfica 5.** Percepción de inseguridad de marzo de 2018 a junio de 2022



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana –ENSU- Segundo trimestre.

<sup>65</sup> Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/> y recuperado el 08/12/2022

Como se muestra en la gráfica 5, la situación de percepción de inseguridad cambió después de la pandemia Covid-19, reduciéndose la sensación de inseguridad. Se necesita realizar un análisis para saber si la reducción de la sensación de inseguridad se dio por motivos de la pandemia Covid-19 o si fue por las acciones emprendidas por el Gobierno Federal.

La gestión actual ha presentado distintos resultados, algunos favorables pero otros preocupantes, lo cual implica una replantación de la estrategia de seguridad que incluya una solución a los delitos que se están agravando en todo el país. Factores como el modelo centralizado de seguridad implementado por el gobierno de López Obrador, la desaparición de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional han roto el prototipo que fue puesto en marcha por los sexenios pasados, sin continuar por una línea directa que priorice el modelo federal reconocido constitucionalmente.

Además, la política de seguridad de López Obrador no permite distinguir claramente los objetivos planteados en dicha materia, ya que su discurso de “abrazos no balazos” crean una visión en la que el gobierno no tomará acciones punitivas contra los grupos delincuenciales. Sin embargo, el despliegue y aplazamiento de las Fuerzas Armadas para que realicen actividades de seguridad pública da a entender otro tipo de actos completamente distintos a lo mencionado anteriormente (Linthicum, 2022), generando una contradicción. En el año 2018, el ejecutivo federal logró consolidar su gobierno con la mayoría calificada en el Congreso de Unión. En años posteriores, su partido logró ganar varias gubernaturas. Este tipo de eventos posicionaron al presidente de la república como una figura fuerte, el cual como ya se ha mencionado, ha optado por centralizar la seguridad en lugar de priorizar el fortalecimiento de las instituciones estatales y municipales, generando un estancamiento en dichas áreas. Así mismo, tanto las gubernaturas como los municipios donde quedaron candidatos morenitas en el poder, no han decidido construir sistemas de transparencia y rendición de cuentas, y si es que lo hacen, la información no es de fácil acceso, regresando a prácticas tradicionales. Por tanto, es necesaria una reestructuración orgánica de los municipios, debido a que estos

deberían de ser los más capacitados y fortalecidos para realizar actividades de seguridad pública, asegurando la prevención del delito.

Otro punto que destacar es el fortalecimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional –SEDENA-, puesto que esta es la que ha funcionado como la principal institución operativa para la Guardia Nacional, además de encargarse de varios Mega Proyectos impulsados por el Gobierno Federal. Por otro lado, la Guardia Nacional es administrada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana-SSPC-. Lo complejo es que cada vez dicha corporación policial se encuentra alejada de protocolos civiles para posicionarse en estructuras militares. También, el reforzamiento de la Guardia Nacional en actividades de investigación ha generado que la Fiscalía General de la República pierda quehacer en sus atribuciones, e igualmente, no se generen mecanismos que permitan una profesionalización de los agentes del Ministerio Público Federal, ni que esta mantenga un régimen de transparencia, puesto que en distintas ocasiones se ha reiterado que será la encargada de guiar las investigaciones con la Guardia Nacional y las demás Fiscalías Estatales, por lo que debería de estar calificada para realizar dicha atribución mediante conocimientos en procedimientos de este tipo. Otro aspecto a señalar es que no hay acercamiento entre las fuerzas armadas y la ciudadanía, por lo que la estructura sigue siendo de arriba hacia abajo, (Presidente, Fuerzas Armadas, Población) como en el siglo XX. Además, las encuestas favorecen al Ejecutivo Federal y a las Fuerzas armadas, por lo tanto, ahora hay un proceso de militarización con respaldo popular. En la actualidad existe la dupla Militares-Gobierno, dado que estos son los que más apoyo tienen por parte de la ciudadanía, sin embargo, continúa el viejo debate; militarizar o civilizar (Benítez Manaut, 2021).

Por último, la desaparición del Centro de Investigación y Seguridad Nacional –CISEN- y la creación del Centro Nacional de Inteligencia-CNI- fue una respuesta contundente sobre la nueva política de Seguridad Nacional que implementaría la nueva gestión, en la que destacaba que ya no habría más “espionaje político” ni de ningún otro tipo, pues ahora se reorientaría hacia tareas de inteligencia estratégica enfocada a la seguridad humana (Cáceres Parra, 2021). Esta nueva dependencia



estaría adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana-SSPC-. Respecto a su desintegración, se plantea que se cuidara que no exista incertidumbre provocada por riesgos y amenazas reconocidos por la Seguridad Nacional, además de continuar con sus labores de prevención (Sin especificar el tipo de prevención). Como menciona Parra y Moloeznik, un error de transportar las funciones de inteligencia a la Secretaría de Seguridad es que genera un retroceso, pues su lógica se centra en la investigación de criminales en momentos clave donde el país se encuentra cada vez más expuesto a los desarrollos que se originan del exterior (Cáceres Parra, 2021). Además, la idea de crear esta nueva institución fue que existiera una abertura para la participación ciudadana y así, se crearan mecanismos que acercaran a la población a la cultura de la inteligencia y obtención de información. Sin embargo, no se han visto resultados claros de ello. Siendo este el panorama, es necesario un modelo de inteligencia que abarque los retos de inseguridad y delincuencia que se viven hoy en día, pero no se debe dejarse de lado la principal función de los aparatos de inteligencia; la protección de la Soberanía Nacional y la preservación del Estado.

Ya se han repasado los resultados más relevantes de la administración actual, y aunque quede alrededor de un año con diez meses para que finalice el sexenio, aún faltan varios temas a tratar como los distintos enfrentamientos entre los cárteles a nivel nacional, pues cada vez generan un índice mayor de violencia, al igual que la extorsión y la trata de personas. Es cuestión de esperar para ver a qué tema se le dará prioridad en lo que resta de la gestión actual y se espera que se continúe con el mismo optimismo con el que se comenzó a trabajar desde el 2018.

## 6. Conclusiones generales

El análisis del concepto de seguridad pública por el poder ejecutivo desde el año 2000 al 2022 ha permitido comprender el papel que tuvo cada administración para implementar distintas medidas que buscaron solucionar las problemáticas que ocasionan los altos niveles de delincuencia a nivel nacional. Desde el sexenio de Vicente Fox hasta el gobierno actual de Andrés Manuel López Obrador, las políticas de seguridad tuvieron como ejes principales: a) El uso de las Fuerzas Armadas para brindar apoyo a las autoridades locales, b) El cambio institucional de seguridad pública (-SSP-, -CNS- y -SSPC-), c) las corporaciones policiacas (-PFP-, -PF- y -GN-), d) La promoción de políticas de tipo reactivas, e) El descuido de las políticas de tipo preventivas, y f) La centralización de la seguridad pública.

El uso de las Fuerzas Armadas para realizar tareas de seguridad pública fue un tema presente en todos los sexenios, pues su presencia siempre ha generado controversia en los debates actuales sobre seguridad pública y protección ciudadana. Desde el inicio de la administración de Vicente Fox, su despliegue ha sido paulatino y ha acaparado gran parte del país. La publicación de la Ley de Seguridad Nacional fue la primera acción que dio inicio a la regulación de las Fuerzas Armadas para que realicen tareas de seguridad pública, además de la operación “México seguro” la cual desarrollo esta nueva etapa de movilización militar a las zonas que necesitaron mayor intervención castrense. La segunda fue la llamada que hizo Felipe Calderón a las Fuerzas Armadas para hacer frente al crimen organizado y así, restablecer la paz en la sociedad mexicana, al igual que la firma del convenio conocido como “Plan Mérida”. La tercera se suscitó cuando Enrique Peña Nieto propuso la Ley de Seguridad Interior para que dichas instituciones castrenses tuvieran un marco regulador que les permitiera operar y realizar actividades de seguridad pública. Por último, en la gestión actual ocurrieron dos eventos que asentaron la militarización en nuestro país; la creación de la Guardia Nacional y la publicación del “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”, y como su nombre lo describe, permite la reglamentación de los elementos castrenses en labores de seguridad pública. Habría que esperar al final del sexenio para hacer un análisis y comprender si este acuerdo logró su objetivo de disminuir las acciones de la delincuencia organizada. En junio de 2022, el 82% de la población de 18 años y más consideró efectivo el desempeño de la Marina (Ver anexos 6 información 1) (INEGI, 2022) y el 81.3% consideró efectivo el desempeño del ejército (Ver anexos 6 información 2) (INEGI, 2022). Con estos datos se nota la legitimidad que ostentan los cuerpos castrenses para desempeñar labores de seguridad a lo largo del país. También se ve reflejado el grado de confianza que posee cada una de estas instituciones, dado que el 86.6% de la población de 18 años y más manifestó confianza en la Marina durante junio de 2022, mientras que el 83.3% manifestó confianza en el ejército (INEGI, 2022). Por ello el uso de las Fuerzas Armadas y las acciones emprendidas por el gobierno de México están siendo avalados por la población. Aunque la mayoría de estrategias de las distintas gestiones federales han querido implementar una profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, lo cierto es que la aplicación de las Fuerzas Armadas ha resultado un factor clave para mantener cierta estabilidad en el país, pero no para disminuir la violencia ocasionada por los grupos del narcotráfico.

El cambio institucional de seguridad pública es otra causa que no ha permitido la consolidación de la seguridad pública en el país, debido a las distintas transformaciones sufridas por las Secretarías de Seguridad en todo el periodo estudiado (2000-2022), lo cual no dejó establecer una estructura concreta que continúe con un modelo estable. Esto por motivos de tipo políticos u organizacionales, por lo que las reestructuraciones al inicio de cada sexenio eran impulsadas de acuerdo a sus proyectos nacionales. El sexenio de Fox se destacó por quitarle facultades a la Secretaría de Gobernación en cuestiones de seguridad interior, sin embargo, el sistema de seguridad pública desarrollado por su gestión fue débil, ya que en el año 2005 se comenzó a sufrir un incremento de violencia en delitos del fuero común y federal (Guerrero Gutiérrez, 2012), además de otros elementos expuestos en el respectivo capítulo. En el periodo de Felipe Calderón no

hubo un gran cambio respecto a la Secretaría de Seguridad Pública, sin embargo, la Iniciativa Mérida y la operación rápido y furioso no solucionaron los fenómenos de incidencia delictiva, pues la segunda provocó una ola de homicidios que en su mayoría no han sido esclarecidos. En la administración de Enrique Peña Nieto, volvió a surgir una transformación drástica en la institución encargada de otorgar seguridad pública a nivel nacional, debido a que su Plan Nacional de Desarrollo regresó las tareas de la Seguridad Interior a la Secretaría de Gobernación. Como ya se ha comentado, esta decisión tuvo consecuencias positivas y negativas. Sin embargo, los resultados mostraron que la Secretaría de Gobernación no logró detener la violencia y el aumento de las cédulas delictivas gestadas en dicha administración. Al final, la Comisión Nacional de Seguridad sólo quedó como una sombra, debido a que la Presidencia de la República aumentó la capacidad de las Fuerzas Armadas en cuanto al despliegue de los elementos castrenses. Por último, la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no ha representado una modificación sustancial, es decir, aún sigue existiendo como una figura, pero no es la que encabeza la estrategia a nivel nacional. Esto responde el por qué en cada sexenio aunque se creen o se modifiquen los nombres de las distintas Secretarías de Seguridad Pública, los resultados ofrecidos son los mismos, por lo que cada gobierno prioriza el uso de las Fuerzas Armadas y no fortaleció a las corporaciones de seguridad pública federal y sus consecuentes (estatales y municipales).

Las corporaciones policiacas nacionales también son un eje que se han estudiado, debido a que forman parte importante de las estrategias de seguridad implementadas en las distintas administraciones repasadas. La Policía Federal Preventiva, creada en 1999, sirvió como base para el desarrollo de la Policía Federal y posteriormente, la Guardia Nacional. El esfuerzo de instaurar una organización de seguridad pública nacional capaz de hacer frente a la delincuencia organizada estuvo presente en todos los sexenios, empero, su desempeño no siempre fue el más eficiente. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana – ENSU-, en diciembre del año 2019 el 62.3% de la población de 18 años y más

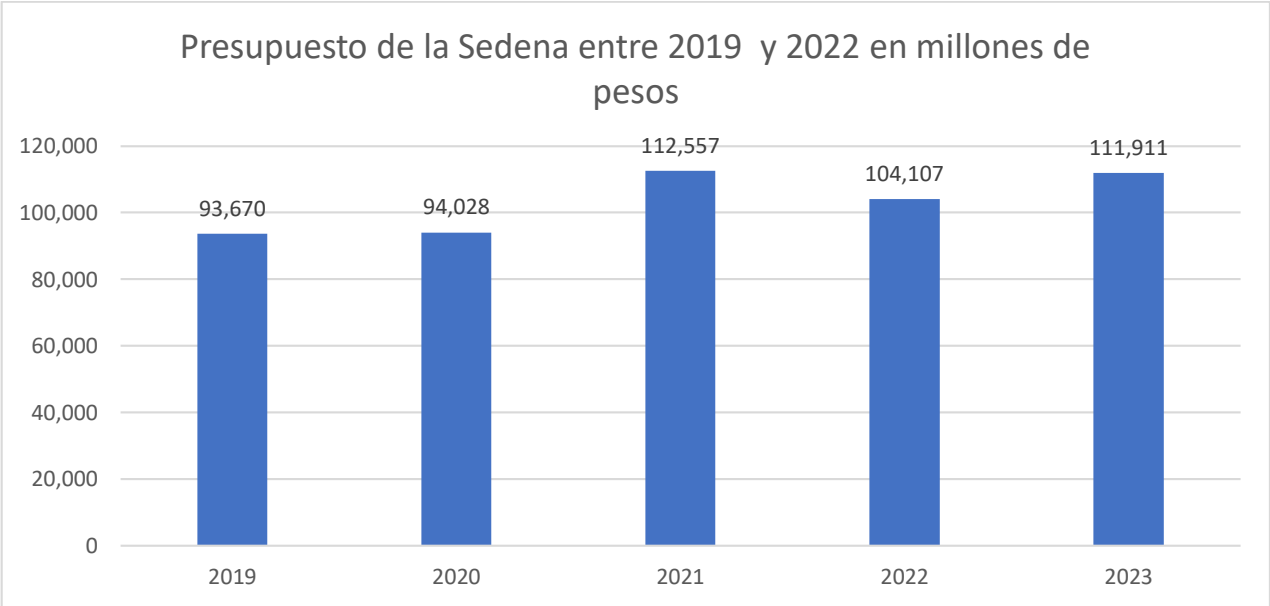
consideró efectivo el desempeño de la Policía Federal<sup>66</sup> (Ver anexos 6 información 3). Además, en diciembre de 2019 el 65.4% de la población de 18 años y más manifestó confianza en la Policía Federal (Ver anexos 6 información 4). En marzo de 2019, la Gendarmería Nacional tuvo como último resultado 74.3% de confianza de la población de 18 años y más, para después ser remplazada por la Guardia Nacional. Además, el remplazo de la Policía Federal por la Guardia Nacional puede considerarse tanto un avance como un retroceso, pues si bien la institución de seguridad actual implementa una capacitación e instrucción castrense (Disciplina y valores militares) puede también significar un retroceso por la posibilidad de violar los derechos humanos, dado que su formación está enfocada en la protección de la defensa nacional. Como ya se ha expuesto, la –SEDENA- es la encargada de coordinar operativamente a la Guardia Nacional, aunque esta aún sea dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Algo importante que agregar es que; ***“las políticas de seguridad no han podido delinear una actuación efectiva en las policías porque no están orientadas a la transformación de la cultura al interior de la organización”*** (Alcocer Vega, 2019). Es decir, aunque cada administración impone estructuras nuevas, la cultura intrínseca de la policía es la que debe de cambiar. Un ejemplo de esto ocurre en las detenciones, cuando los policías no conocen el proceso de detención (Cadena de custodia e Informe Policial Homologado), generando arbitrariedades en el mismo procedimiento, y como resultado el imputado es liberado de los cargos que se le iban a conferir. Por último, el fortalecer a la Guardia Nacional sin profesionalizar a las policías estatales y locales puede generar un desbalance dentro las funciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, debido a que provoca; 1) El desinterés de los gobernadores y presidentes municipales a otorgar este tipo profesionalizaciones e incentivos, 2) Un estancamiento en el desarrollo de políticas de seguridad que prioricen y fortalezcan a las corporaciones de seguridad civiles locales y 3) Pocos sistemas de transparencia y rendición de cuentas los cuales posibiliten evaluar,

---

<sup>66</sup> Se considera este año porque fue el último que operó dicha institución, para ser remplazada paulatinamente por la Guardia Nacional

supervisar y en su caso, sancionar a los encargados de procurar seguridad pública en las entidades federativas y municipales.

La promoción de políticas de tipo reactivas formó gran parte de toda la investigación, debido a que estuvieron presentes en la mayoría de los capítulos analizados y se utilizaron en casi todos los sexenios. La Iniciativa Mérida, La ley de seguridad Interior y la firma del 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 son un ejemplo de esto. Otra acción que demuestra el fomento a este tipo de políticas es el aumento del presupuesto otorgado a la Secretaría de la Defensa Nacional, lo cual se demuestra en el gasto otorgado año con año. En el 2019, el presupuesto de la – SEDENA- fue de 93,670 millones de pesos (Arista, 2022), en el año 2020 su presupuesto fue de 94,028 millones (Arista, 2022), en el año 2021 se incrementó drásticamente a 112,557 millones (Arista, 2022) y este 2022, disminuyó a 104,107 millones de pesos (Arista, 2022) (Ver gráfica 1).



Fuente: (Arista, 2022) y Presupuesto de Egresos de la Federación

La –SEDENA- es una de las instituciones que han percibido mayor presupuesto desde que inició la gestión actual, por lo que su uso ha sido indispensable para

realizar tareas de vigilancia y protección ciudadana. Como se muestra en la gráfica, el fortalecimiento presupuestal de la –SEDENA- significa una priorización económica en las políticas de reacción, lo cual ha sido aplicado en administraciones anteriores, demostrando resultados poco positivos. Para el próximo 2023, volvió a aumentar su presupuesto a 111, 911 millones<sup>67</sup>.

El descuido de las políticas de tipo preventivas es otro factor que no permite la disminución de la violencia en nuestro país. La implementación de proyectos como el “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” en el sexenio de Peña Nieto y el de la gestión actual como “Jóvenes Construyendo el Futuro” han sido propuestos para la prevención y disminución de la violencia, sin embargo, el primero no terminó funcionando por motivos comentados en el respectivo capítulo, y el segundo no ha demostrado que los jóvenes que finalizan dicho programa salgan capacitados para que se integren a las filas laborales correspondientes (Ureste, 2020). De acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas –CEPF- de la Cámara de Diputados, no existen análisis y cifras concretas que permitan evaluar si el objetivo se ha cumplido, debido a que hay un vacío en los resultados que ha otorgado el Gobierno de México (Bonilla, 2022). Este programa social fue una de las principales estrategias propuestas para la prevención del delito descrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y hasta la fecha dicha política ha tenido un total de 2,300,690 beneficiarios que van de los 18 a los 29 años. Si bien este tipo de políticas han tratado de favorecer la prevención del delito, su inadecuada implementación ocasiona que los objetivos no se cumplan en el tiempo esperado.

Estos ejes son los que han ocasionado un estancamiento en el desarrollo de políticas de seguridad que disminuyan los índices de violencia que se encuentra sufriendo la nación mexicana en la actualidad. Aunado a lo anterior, el peso político que todavía representan los intereses de partidos genera una fragmentación para implementar políticas **transexenales** en las que sólo se busque un objetivo; otorgar

---

<sup>67</sup> Consultado en Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/docs/07/r07\\_afpe.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/docs/07/r07_afpe.pdf) y recuperado el 05/12/2022

paz y estabilidad social a la sociedad mexicana. Es por este motivo que al inicio de cada capítulo se comenzó con una introducción, resaltando las elecciones de los distintos candidatos que llegaron a la silla presidencial, y así mismo, cambiaron el modelo de seguridad implementado por su antecesor. Esta misma situación se repite en los demás órdenes locales (Estatual y municipal), debido a que las razones políticas superan a la construcción de un modelo que busque metas a futuro y no sólo al momento.

## **Panorama actual**

A pesar de que se han implementado estrategias que involucran a fuerzas militares para la detención del crecimiento de la delincuencia organizada, en la actualidad se muestra el crecimiento de la violencia, situación que no consideran instituciones gubernamentales como lo señalan la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública –ENVIPE- del –INEGI-. De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano, el 2022 fue el año de la extorsión, pues este delito sufrió un aumento considerable (30.55%), además de que las cifras oficiales que los estados reportan al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública –SESNSP-, prevalece un 98% de cifra negra que involucra este delito según la -ENVIPE- 2021 (Monroy, 2022). El estado que sufre en mayor medida es el de Zacatecas, debido a que se posicionó en el primer lugar de las demás entidades federativas (Monroy, 2022).

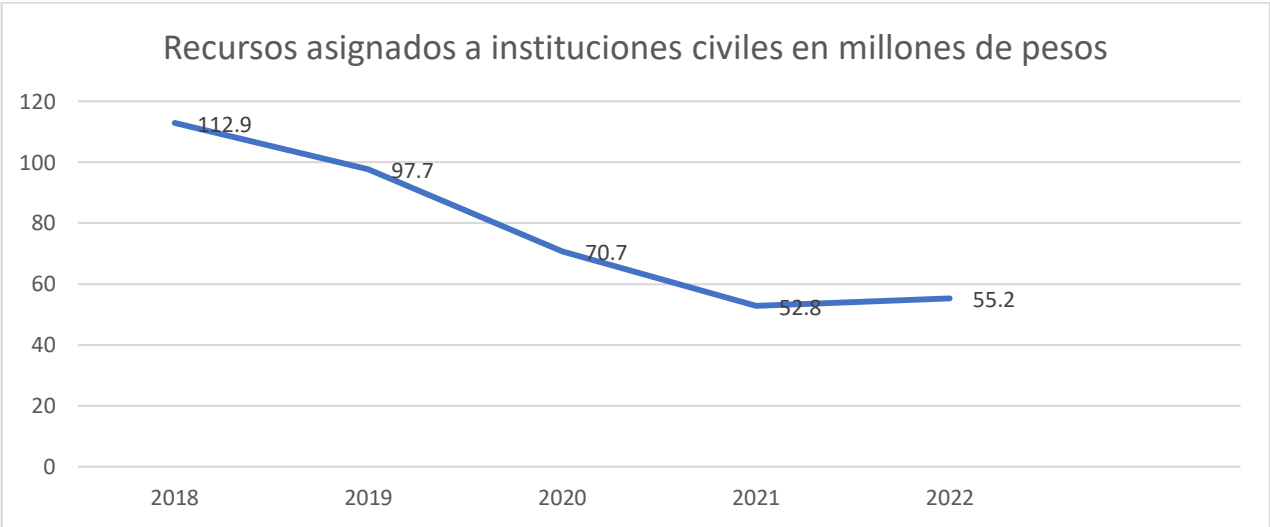
Por otro lado, la Confederación de Cámaras, Nacionales, de Comercio, Servicios y Turismo –CONCANACO- reúne información donde se destaca que este año ha incrementado el robo de vehículos de carga, delito denunciado por la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga –CANACAR-. De abril a junio se registraron un total de 4, 906 incidentes de robo al autotransporte de carga, incrementándose 1% respecto al primer trimestre de 2022. La entidad federativa que se posicionó en primer lugar fue el Estado de México con el 33% de los casos, el segundo fue Puebla con el 13% acumulado y el tercero fue Guanajuato con el 11% en el segundo trimestre de 2022 (Díaz, 2022). El alza en este tipo de delitos repercute directamente en la economía de la población mexicana, además de ser un indicador,



el cual refleja que la Guardia Nacional no está cumpliendo con su labor de vigilar las carreteras. A consecuencia de esto, se deben de crear políticas de seguridad que contrarresten este tipo de actividades ilegales.

Como ya se ha señalado, la administración actual ha procurado una centralización de la seguridad pública sin considerar las consecuencias que esto puede ocasionar como lo es su desmantelamiento a nivel estatal y municipal, debido al poco interés del ejecutivo por profesionalizar a dichos cuerpos de seguridad pública, así como sus Fiscalías. Por lo que una de las principales deficiencias encontradas en este estudio fue el papel de los municipios y de los estados respecto a la prevención del delito y de la procuración de justicia. Por parte del Gobierno Federal, el presupuesto que se le otorga a instituciones de seguridad civil como lo son la Secretaría de Seguridad Pública, la Fiscalía General de la República y la Secretaría de Gobernación van en descenso (Ver gráfica 2), lo cual podría favorecer la proliferación de actos de corrupción e impunidad en dichas dependencias.

**Gráfica 2.** Recursos asignados a instituciones civiles de 2018 a 2022



Fuente: (Arista, 2022) y números de erario de México Evalúa.

A continuación se describirá una serie de recomendaciones que son motivadas por la investigación, con el objetivo de dar una solución aproximada a los problemas abordados.

## **Recomendaciones generales.**

Actualmente se vive una situación que requiere profunda atención en el trabajo que desempeñan los cuerpos de seguridad pública municipal y estatal, pues forman parte del primer eslabón en la cadena de prevención y atención al delito, por lo que su actuación es de fundamental importancia para procurar el desarrollo y bienestar social. La gestión actual no ha promovido políticas de seguridad que fortalezcan estas deficiencias, sino que ha ampliado el papel de la Guardia Nacional frente a estas autoridades locales, sin dotarlas de organización ni solidez.

Por lo tanto, las estrategias de seguridad pública deberían de considerar en su implementación factores como:

- a) Políticas de seguridad pública que vayan de abajo hacia arriba, dado que se llevan a cabo de arriba hacia abajo generalmente, sin procurar el papel de los municipios y de los presidentes municipales como los principales gestores de las políticas públicas de seguridad municipal;
- b) Cambiar el enfoque obsoleto que separa a la policía de la ciudadanía, desarrollando un modelo donde exista un acercamiento entre los cuerpos de seguridad y la comunidad;
- c) Procurar la participación ciudadana en temas de seguridad y procuración de justicia, a través de comités vecinales, donde se asegure una coordinación efectiva para saber las problemáticas de seguridad que vive la comunidad;
- d) Diseñar programas nacionales que puedan servir como base para la creación de reglamentos de operación para la seguridad pública municipal, similar al Código Nacional de Procedimientos Penales;
- e) Mejorar las condiciones generales de los elementos de seguridad pública (Equipo, cursos, salarios, seguro de vida, bonos, etc.) que favorezcan su desarrollo, y permanencia en la agencia; y
- f) Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que no sólo permitan evaluar las políticas seguridad pública, sino que también proporcionen información para dar seguimiento al proyecto en años posteriores.

- g) Políticas de Estado continuas, es decir, que no se puedan modificar por intereses de corte político u de otro tipo.

Una buena estrategia puesta en práctica puede cambiar la condición de vida de las personas hacia un entorno libre de violencia. Un ejemplo de esto sucedió con la creación de la Policía Vecinal de Proximidad en Nezahualcóyotl, Estado de México. La estrategia consistió en dividir al municipio en 100 cuadrantes, de los cuales se hicieron 10,000 redes vecinales, donde los habitantes trabajan en conjunto con policías de proximidad para identificar los principales problemas de inseguridad (López Portillo, 2020). México Evaluó calificó a esta decisión como un éxito, mencionando que gracias a este modelo la imagen pública de la policía mejoró, al igual que logró disminuir los niveles de violencia (López Portillo, 2020).

El papel de las Fiscalías también cobra relevancia en este proceso, puesto que su encargo puede cambiar el papel para procuración de justicia y la resolución de los delitos. Por lo tanto, su fortalecimiento es esencial para que la ley sea aplicada en toda su extensión. Las recomendaciones para este punto son:

- 1) Otorgar mayor presupuesto a la Fiscalía General y a las Fiscalías Estatales;
- 2) Desconcentrar a las Fiscalías Estatales para que cubran un mayor número de municipios y así, eficienten los procesos de detención y de investigación de los delitos;
- 3) Establecer mecanismos que permitan acercar a la ciudadanía con las Fiscalías; y
- 4) Promover la cultura de la denuncia
- 5) Establecer una reorganización administrativa

Si bien esta serie de medidas fueron descritas de manera general, pueden ayudar a incentivar la disminución de los delitos a nivel nacional. Para ello, la participación de los tres órdenes de gobierno es esencial para erradicar la violencia. La descentralización de la seguridad es un tema que debería estar presente en la actualidad, ya que el crecimiento poblacional genera mayores necesidades y por ende, una política centralizada no puede atender todos los problemas de seguridad que surgen en distintas zonas del país. Por lo que priorizar la descentralización

permite fortalecer a los municipios y estados de la república, posibilitándolos para atender los fenómenos delictivos de manera preventiva y así, impedir que escalen a niveles que después sean incontrolables, tal y como sucede en nuestros días.

## Bibliografía

- Agencias. (04 de 08 de 2019). *Secretario de seguridad confirma extinción de la Policía Federal*. Obtenido de La página:  
<https://lapagina.com.sv/internacionales/secretario-de-seguridad-confirma-extincion-de-la-policia-federal/>
- Aguayo Quezada, S. y. (2010). "El piadoso olvido": El PAN y los derechos humanos. En A. y. Alvarado, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (págs. 332-357). México: Colegio de México.
- Alcocer Vega, M. (2019). *Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alvarado, A. a. (2010). La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada. En M. a. Serrano, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (págs. 227-269). México Distrito Federal: Colegio de México.
- Angel, A. (15 de 11 de 2018). *Corte invalida Ley de Seguridad por el riesgo que implica convertir a militares en policías*. Obtenido de Animal Político:  
<https://www.animalpolitico.com/2018/11/corte-ley-seguridad-interior/>
- Arango Orozco, J. P. (2014). *Evaluación específica al desempeño del programa U002 Subsidio a los Municipios y en su caso a los estados cuando a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como en el Distrito Federal para la seguridad pública en sus demar*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Arista, L. (18 de 06 de 2022). *Mapa del crimen en México: 12 organizaciones se disputan el territorio*. Obtenido de Expansión política:  
<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/06/18/voces-12-organizaciones-criminales-disputan-mexico>
- Arista, L. (18 de Julio de 2022). *Más poder y más dinero: Fuerzas Armadas con el segundo presupuesto más alto*. Obtenido de Expansión:  
<https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/18/mas-poder-y-mas-dinero-fuerzas-armadas-el-segundo-presupuesto-mas-alto>
- Arroyo Macía, E. M. (2018). Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda. En V. H. Ábrego Molina, *El efecto AMLO* (págs. 201-2015). México: ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara.
- Arzt, S. (2011). *Democracia, seguridad y militares en México*. Florida: UNIVERSITY OF MIAMI.

- Bailey, J. (2014). *Crimen e impunidad: Las trampas de la seguridad en México*. México: Debate.
- Bailey, J. a. (2013). ¿El ejército cómo policía? Correlación de la confianza pública en la policía, el sistema judicial y los militares . *Política y gobierno*, 161-185.
- Bartolomé, M. (09 de 2014). *La creación de la Gendarmería Nacional como herramienta de lucha contra*. Obtenido de Instituto de Relaciones Internacionales la criminalidad organizada en México: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/143866/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/143866/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)
- Basave Fernández del Valle, A. (2003). *Teoría del Estado Fundamentos de filosofía política*. México: Trillas.
- BBC News, M. (22 de 01 de 2019). *Explosión en ducto de Pemex en Hidalgo: 93 muertos en la mayor tragedia por robo de combustible en la historia de México*. Obtenido de Mundo, BBC News: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46930014>
- Benítez Manaut, R. (2008). VicenteFox, La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de. *Colegio de México*, 7.
- Benítez Manaut, R. (10 de 04 de 2009). *La crisis de seguridad en México*. Obtenido de Nueva Sociedad: <https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/>
- Benítez Manaut, R. (2011). El crimen organizado en México: amenaza a la democracia y seguridad. *Mundo Nuevo*, 31-45.
- Benítez Manaut, R. (2021). Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020. En R. y. Benítez Manaut, *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y Violencia en México* (págs. 9-27). México: Casede.
- Bensusán Areous, G. a. (2022). EL T-MEC ENTRE EEUU Y MÉXICO ¿Un paso hacia un comercio más sostenible? *FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG*, 2-16.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla, Y. (20 de Septiembre de 2022). *Sin evaluación, el programa de jóvenes aprendices va por más fondos*. Obtenido de La razón: <https://www.razon.com.mx/mexico/jovenes-construyendo-estudios-impacto-498971>
- Cáceres Parra, O. R. (2021). *Los servicios de inteligencia en México, ayer y hoy*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales.

- Caldwell, L. (1953). *The methodology of public administration*. Universidad de Indiana: Graduate Program in Public Administration.
- Campos Garza, L. (10 de 06 de 2022). *Tamaulipas: Huachicoleo y trata de personas en la cuna del Cártel del Golfo*. Obtenido de Proceso: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/6/10/tamaulipas-huachicoleo-trata-de-personas-en-la-cuna-del-cartel-del-golfo-287452.html>
- Cano, I. 2019. "Militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política". Bogotá, Colombia: Congreso de Seguridad Incluyente y Sostenible: analizando los desafíos y pensando soluciones.
- Carbonell, J. (2002). *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2007). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México: Instituto de investigaciones jurídicas.
- Carvente Contreras, V. H. (2014). *Reestructuraciones de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas. Procuraduría General de la República (1952-2012)*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castañeda, R. (09 de 11 de 2020). *El trampolín perfecto: de superdelegados a gobernadores*. Obtenido de Mexicanos contra la corrupción: <https://contralacorrupcion.mx/superdelegados-a-gobernadores-morena/>
- Cervantes, J. (21 de 05 de 2022). *Dos células del Cártel de Sinaloa se disputan el corredor Mexicali-San Luis Río Colorado, Sonora*. Obtenido de Proceso: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/5/21/dos-celulas-del-cartel-de-sinaloa-se-disputan-el-corredor-mexicali-san-luis-rio-colorado-sonora-286318.html>
- Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. En M. a. Serrano, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (págs. 21-41). México Distrito Federal: Colegio de México.
- Chincoya Teutli, H. (2014). De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional). *Scielo*.
- Corona Ojeda, G. A. (2019). Breve historia de la guerra contra el narcotráfico y la regulación del cannabis en México. *Programa de Política de Drogas Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 19.
- De la O Martínez, M. E. (2015). La violencia del narcotráfico en México y centroamérica y las principales rutas del transporte de marihuana y cocaína

- hacia Estados Unidos. En M. E. Martínez, *Subculturas del narcotráfico en América Latina* (pág. 169). Colombia: Universidad de los Andes, Colombia.
- De La Rosa, Y. (15 de 02 de 2022). *Crítica ONG militarización en México tras creación de la Guardia Nacional*. Obtenido de Forbes: <https://www.forbes.com.mx/politica-critica-ong-militarizacion-en-mexico-tras-creacion-de-la-guardia-nacional/>
- Díaz, E. (18 de Agosto de 2022). *Totalizan 4,906 incidentes de robo durante 2T22: Sensitech*. Obtenido de T21: <https://t21.com.mx/terrestre/2022/08/18/totalizan-4906-incidentes-robo-durante-2t22-sensitech>
- Díaz, V. (31 de 12 de 2019). *Hoy, último día de la Policía Federal*. Obtenido de Milenio: <https://www.milenio.com/policia/hoy-ultimo-dia-de-la-policia-federal>
- Duverger, M. (1992). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. México: Ariel.
- Easton, D. (1969). *El sistema político*.
- Enciso, F. (2010). Los fracasos del chantaje. Régimen de la prohibición de drogas y narcotráfico. En L. y. Alvarado, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (pág. 80). Ciudad de México: Colegio de México.
- Esquivel, J. J. (27 de 06 de 2022). *Revelan desde la Guardia Nacional: "Un acuerdo" detrás de los abrazos*. Obtenido de proceso: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/6/27/revelan-desde-la-guardia-nacional-un-acuerdo-detras-de-los-abrazos-288520.html>
- Estrada Rodríguez, J. L. (2013). Democracia, Estado y seguridad ciudadana. *alegatos*, 365-364.
- Expansión. (10 de 04 de 2017). *10 años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y EU*. Obtenido de Expansión: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu>
- Fernández Ruiz, M. G. (2015). *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*. México: INAP.
- Fernández Ruíz, J. (2010). *Tratado de derecho electoral*. México: Porrúa.
- Flores Pérez, C. (2016). *Cártel Jalisco Nueva Generación: elementos a considerar sobre la reconfiguración de las organizaciones del tráfico de drogas en México*. En R. a. Benítez Manaut, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* (págs. 221-231). México: Casede.
- Flores Velázquez, R. A. (2007). El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda? *CIDE*, 10.



- Foucault, M. (1999). *Espacios de poder: La gubernamentalidad*. Madrid: Las ediciones de la piqueta.
- Gamboa Valenzuela, R. a. (2007). Las elecciones presidenciales y legislativas en México de 2006: Lecciones para la estabilidad democrática y el futuro de las relaciones Chile-México. *Estudios internacionales*, 139-157.
- Gobierno de la R. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: SHCP.
- Gobierno de, M. (2022). *Tercer Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. México: Gobierno de México.
- Gobierno, M. (03 de 04 de 2022). *Tercer informe de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/744590/3er\\_Inf.\\_ENSP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/744590/3er_Inf._ENSP.pdf)
- Gómez Díaz de León, C. (2016). Sistema político y formas de gobierno. *Universidad Autónoma de Nuevo León*, 36.
- González Casanova, P. (1965). *La democracia en México*. México: Era.
- González Hernández, G. (2020). Inteligencia de la Guardia Nacional y derechos humanos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 283-312.
- González Veiguela, L. (28 de junio de 2018). *Los cárteles más fuertes de México 2018*. Obtenido de esglobal: <https://www.esglobal.org/lista-los-carteles-mas-fuertes-de-mexico/>
- González, O. (2009). Derechos Humanos en la administración de Vicente Fox. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 19-42.
- Guerrero Aguirre, F. J. (2016). *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del Pacto por México*. México: D3 Ediciones SA de CV.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2012). Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios. En S. a. Aguayo Quezada, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012* (págs. 73-83). México: Casede.
- Guerrero, O. (1982). *Teoría administrativa de la ciencia política*. México: UNAM.
- Gutiérrez Trejo, H. (30 de 06 de 2019). *El gobierno de AMLO da el banderazo de salida a la Guardia Nacional*. Obtenido de Expansión:  
<https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/06/30/el-gobierno-de-amlo-da-el-banderazo-de-salida-a-la-guardia-nacional>
- Hernández, G. (2019). La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, 43.

- Hernández, G. a. (27 de 11 de 2019). *La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*. Obtenido de Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad:  
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3995/3207>
- Hernández–Bringas, H. Y.–R. (2010). El homicidio en México, 2000–2008. *Scielo*.
- Herrera-Lasso M, L. (2010). Inteligencia y Seguridad Nacional: apuntes y reflexiones. En A. S. Alvarado, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (pág. 200). Ciudad de México: Colegio de México.
- Hirales Morán, G. A. (2017). *México: ajustando cuentas con la historia (justicia transicional fallida)*. Ciudad de México : CNDH.
- Hobbes, T. (2008). *El leviatán*. España: Alianza.
- INEGI. (05 de junio de 2022). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2022*. Obtenido de INEGI:  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022\\_junio\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2022_junio_presentacion_ejecutiva.pdf)
- Internacional, A. (2007). *Informe 2007*. México.
- J. Olvera, A. (2015). Elecciones presidenciales en México 2012: crisis del Estado y restauración. En E. y. Latina, *Mayorga, Fernando* (pág. 13). México: Colegio de México.
- J. Olvera, A. (2020). México 2018: Elección plebiscitaria, crisis neoliberal, y proyecto populista. *CLACSO.*, 115-142.
- Jiménez, J. M. (2006). Hacia las "fronteras inteligentes" norteamericanas: ¿Convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras? *Foro internacional, El Colegio de México*, 564.
- Lima Malvido, M. d. (2011). De la política criminal a la Seguridad Nacional. *Instituto de investigaciones jurídicas*, 395-420.
- Linthicum, K. (29 de 08 de 2022). *El presidente de México prometió terminar la guerra contra el narcotráfico, pero duplicó el número de tropas*. Obtenido de The San Diego Unión Tribune en Español:  
<https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/ut-espanol/articulo/2022-08-29/el-presidente-de-mexico-prometio-terminar-la-guerra-contra-el-narcotrafico-pero-duplico-el-numero-de-tropas>
- Loeza, S. (2010). Los costos del triunfo, 2000-2006. En *Acción Nacional*. México: El Colegio de México.

- López Macedonio, M. N. (2018). El archivo de la Dirección Federal de Seguridad: una fuente para escribir la historia de la segunda mitad del siglo XX mexicano. *Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación*, 71-82.
- López Portillo, E. a. (2020). Desafíos de la policía municipal en México. En S. a. Aguayo Quezada, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* (págs. 151-161). México: Casede.
- López, E. F. (2013). La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano. *Revista Criminalidad*, 67-79.
- Mascott Sánchez, M. d. (10 de 2014). *La Gendarmería Nacional de México*. Obtenido de Mirada legislativa: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2002/ML60.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Medina Martínez, F. (2015). La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad. *De Raíz Diversa*, 13.
- Medina, F. (1 de junio de 2020). *Rápido y Furioso: Con la complicidad del gobierno de Calderón*. Obtenido de Proceso: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/6/1/rapido-furioso-con-la-complicidad-del-gobierno-de-calderon-243794.html>
- México, G. d. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Gobierno de México.
- Meyer, L. (1996). *La crisis del presidencialismo mexicano*. México: Foro internacional.
- Meza, V. R. (2001). Drogas, seguridad y democracia. *Nueva sociedad*, 120.
- Moloeznik, M. P. (2017). Las fuerzas armadas de México bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018): ¿cambio o continuidad? *CESLA*, 261-279.
- Monroy, J. (21 de julio de 2022). *ONC advierte que reduce homicidio, pero sube extorsión y se mantienen alto índice de feminicidio*. Obtenido de El economista: <https://www.economista.com.mx/politica/ONC-advierete-que-reduce-homicidio-pero-sube-extorsion-y-se-mantienen-alto-indice-de-feminicidio-20220721-0072.html>
- Moreno, A. (2003). *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: Fondo de Cultura económica.
- Nava Negrete, A. (2002). *Derecho administrativo mexicano*. México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.

- Olivares Alonso, E. (15 de 12 de 2021). *Nueva etapa entre México y EU en materia de seguridad*. Obtenido de La jornada : <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/12/15/politica/nueva-etapa-entre-mexico-y-eu-en-materia-de-seguridad/>
- Olson Jiménez, G. (2012). El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. En S. a. Aguayo Quezada, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012* (págs. 55-63). México: Casede.
- Ortega Ramírez, A. S. (2020). (In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 157-182.
- Padilla Fajardo, L. (01 de 07 de 2013). *Expansión*. Obtenido de <https://expansion.mx/nacional/2013/07/01/la-iniciativa-merida-ante-el-reto-de-replantearse-o-morir-analistas>
- Palacios, M. y. (2010). Colombia y México: Las violencias del narcotráfico. En A. L. Mónica, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (pág. 117). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Paoli Bolio, I. J. (2010). Evolución del narcotráfico en México. *Funfacción Rafael Preciado*, 70.
- Parametria. (27 de 11 de 2012). *Las primeras reformas de Enrique Peña Nieto*. Obtenido de Parametria: <http://www.parametria.com.mx/estudios/las-primeras-reformas-de-enrique-pena-nieto/>
- Peschard Marisca, J. a. (2020). Qué sabemos del robo de combustible en México? Claroscuros de un delito que no cede. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 245-280.
- Phillips Huntington, S. P. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Piñeyro, J. L. (2008). La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales. *El Colegio de México*, 209-237.
- político, A. (24 de 11 de 2018). *Qué son los superdelegados de AMLO en los estados y por qué los gobernadores los rechazan*. Obtenido de Animal político: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/que-son-los-superdelegados-amlo/>
- Proceso. (24 de 09 de 2006). *México seguro, un ensayo sangriento*. Obtenido de Proceso: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2006/9/24/mexico-seguro-un-ensayo-sangriento-1163.html>
- Proceso. (09 de 06 de 2022). *Baja California: "Los Chapitos", Caro Quintero y "El Mayo" se pelean el Valle de Mexicali*. Obtenido de Proceso:

<https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/6/9/baja-california-los-chapitos-caro-quintero-el-mayo-se-pelean-el-valle-de-mexicali-287372.html>

Pruneda, Salvador (Director). (1948) Documental de la Dirección Federal de Seguridad [Película; Nitrato]. Estudios Churubusco.

Ramírez González, K. (10 de 10 de 2019). *Evaluación de la política de seguridad pública en México: 2006-2018*. Obtenido de Redalyc:  
<https://www.redalyc.org/journal/104/10466283004/10466283004.pdf>

Ramírez, C. (15 de 04 de 2021). *De escándalo en escándalo: en dos años, la Guardia Nacional no ha dado resultados positivos, pero sí mucho de qué hablar*. Obtenido de Infoabe:  
<https://www.infobae.com/america/mexico/2021/04/15/de-escandalo-en-escandalo-en-dos-anos-la-guardia-nacional-no-ha-dado-resultados-positivos-pero-si-mucho-de-que-hablar/#:~:text=De%20esc%C3%A1ndalo%20en%20esc%C3%A1ndalo%3A%20en%20dos%20a%C3%B1os%2C%20la,de>

República, G. d. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.

REPÚBLICA, G. D. (2014). PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA. *Diario Oficial de la Federación*.

Reyna Ontiveros, P. (13 de 08 de 2018). *Análisis de la Ley de Seguridad Interior en México*. Obtenido de Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica:  
<http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/678/716>

Robles, H. H. (11 de 03 de 2010). *El homicidio en México, 2000–2008*. Obtenido de Scielo:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252010000100009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100009)

Rodriguez, T. y. (2019). "México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional*, 15-38.

Rousseau, J. J. (1999). Del gobierno en general. En J. J. Rousseau, *El contrato social* (págs. 52-57). México: elaleph.

Saénez López, E. (2016). Los rurales, la policía federal del general Porfirio Díaz. *Revista Interdisciplinaria Del INAH*, 28-38.

Sánchez de Tagle, O. (10 de 12 de 2013). *La Comisión Nacional de Seguridad atrapa delincuentes... luego no sabe de ellos*. Obtenido de Animal político:

<https://www.animalpolitico.com/2013/12/la-comision-nacional-de-seguridad-atrapa-delincuentes-luego-dice-que-sabe-de-ellos/>

- Sánchez Ortega, L. M. (2021). La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales. En R. a. Benítez Manaut, *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México* (págs. 41-60). Ciudad de México: casede.
- Sánchez, C. (15 de 08 de 2022). *Mapa del narco en México: CJNG es el principal generador de violencia*. Obtenido de El Heraldo de Tabasco : <https://www.elheraldodetabasco.com.mx/mexico/justicia/mapa-del-narco-en-mexico-cjng-es-el-principal-generador-de-violencia-8730910.html>
- SBH, A. (16 de 06 de 2022). *El mapa del narcotráfico en México: 12 cárteles en guerra por el territorio*. Obtenido de Aristegui Noticias: <https://aristeguinoticias.com/1606/mexico/el-mapa-del-narcotrafico-en-mexico-12-carteles-en-guerra-por-el-territorio/>
- Serafin Garduño, K. P. (2017). *Los servicios de inteligencia como instrumento ejecutor de la Seguridad Nacional en el sexenio de Peña Nieto*. México: Dirección General de bibliotecas de la UNAM.
- Serrano Carreto, M. d. (10 de 06 de 2019). *La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?* Obtenido de Scielo: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472019000200207](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472019000200207)
- Serrano, M. (2003). Bordering on the impossible : U.S.- México Security Relations after 9-11. En P. A. Biersteker, *The Rebordering of North America: integration and Exclusion in a New Security Context* (pág. 55). New York: Londres/routledge.
- Serrano, M. (2020). La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO. En S. a. Aguayo Quezada, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020* (págs. 59-67). México: Casede.
- Sorroza, A. (29 de 06 de 2015). *Elecciones intermedias en México 2015: tensas y complejas pero con señales de cambio*. Obtenido de ELCANO: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-intermedias-en-mexico-2015-tensas-y-complejas-pero-con-senales-de-cambio/>
- Strobel, H. (2019). LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO Origen, contradicciones y memoria histórica, 1846,1893,2019. *Revista de historia internacional*, 119-145.
- Ureste, M. (7 de julio de 2020). *Jóvenes Construyendo el Futuro: nadie verifica que becarios salgan capacitados, dice Coneval*. Obtenido de Animal

Político: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/jovenes-construyendo-futuro-nadie-verifica-capacitacion-becarios-coneval/>

Valdés, D. (12 de 11 de 2020). *Desaparece el Fortaseg*. Obtenido de Central de justicia cívica: <https://justicia-civica.org/desaparece-el-fortaseg/>

Valencia Carmona, S. (2016). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. México: Biblioteca Constitucional.

Valero, G. J. (2017). Seguridad en democracia: hacia la nueva gestión pública. En A. V. (cordinadores), *Derechos Humanos y Seguridad en Democracia* (págs. 31-32). México: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Vanderwood, P. J. (1982). *Los rurales mexicanos*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Vargas, Nadia Soley Lizarazo. (2010). Seguridad Ciudadana, policía para la democracia. En A. V. Velázquez, *Seguridad en Democracia Un reto a la violencia en América Latina* (pág. 71). Buenos Aires: CLACSO.

Woldenberg, J. (2003). Las elecciones federales del 2000. En R. A. Espinoza Toledo, *Elecciones y partidos en México 2000* (pág. 27). México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Wolf, S. C. (2011). La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad. *El Colegio de México*, 669-714.

# Anexo 1

## Capítulo 1 La seguridad pública a través del tiempo

### Información 1

#### Modificaciones al artículo 89

1. 24 de noviembre de 1923: Reforma la fracción XI y propone que el ejecutivo tenga la facultad de convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente.
2. 20 de agosto de 1928: Reforma y adiciona las fracciones XVII, XVIII, XIX y XX y tiene por objeto enumerar las facultades que tiene el Presidente de la República: nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, sometiendo estos nombramientos a la aprobación del Congreso de la Unión.
3. 10 de febrero de 1944: Reforma las fracciones IV, V, VI y tiene por objeto designar las facultades y obligaciones del Presidente: nombrar, con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y, los empleados superiores de Hacienda.
4. 21 de octubre de 1966: Tiene por objeto derogar la fracción IX del artículo.
5. 21 de octubre de 1966: Reforma la fracción XVI y propone que, cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos a que se refieren las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente.
6. 08 de octubre de 1974: Reforma las fracciones II, XIV, XVII y propone que, el Presidente de la República podrá conceder conforme a las leyes correspondientes, indultos a los reos sentenciados por delitos federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y nombrará Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiendo los mismos a la aprobación del Congreso.
7. 10 de octubre de 1987: Reforma las fracciones II, XVII y propone que, el Presidente de la República pueda nombrar y remover libremente a los miembros del Gabinete, estableciendo que podrá nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiéndolos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.
8. 11 de mayo de 1988: Reforma la fracción X y establece que, una de las obligaciones del Presidente es dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. El Poder Ejecutivo deberá observar los principios de autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; de igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y, la lucha por la paz y la seguridad internacional.
9. 25 de octubre de 1993: Reforma la fracción II, deroga la fracción XVII y establece que: son facultades y obligaciones del Ejecutivo, nombrar y



remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

10. 31 de diciembre de 1994: Reforma las fracciones II, III, XVI, XVIII y propone que, el Presidente de la República podrá nombrar y remover libremente a los miembros de su Gabinete. En el caso del nombramiento del Procurador General de la República y, la designación de Ministros, deberá ser ratificada por el Senado.
11. 05 de abril de 2004: Reforma la fracción XXVIII del artículo 73, la fracción VI del artículo 89 y el propósito de la reforma es otorgar al Congreso Federal, la facultad de legislar en materia de seguridad nacional y, al Presidente de la República, facultades en esta materia.
12. 05 de abril de 2004: Reforma la fracción XXVIII del artículo 73, la fracción VI del artículo 89 y el propósito de la reforma es otorgar al Congreso Federal, la facultad de legislar en materia de seguridad nacional y, al Presidente de la República, facultades en esta materia
13. 12 de febrero de 2007: Reforma el artículo 76 fracción I, la fracción X del artículo 89 y propone, como facultad exclusiva del Senado, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como la decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos
14. 10 de junio de 2011: Reforma la fracción X y propone dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
15. 09 de agosto del 2012: Se reforma la fracción II, III y IV y propone
  - II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
  - III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;
  - IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

16. 10 de febrero de 2014: Se reforman los artículos II, IX, XVII, XIX y propone:
- II: Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.  
En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;
  - IX: Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;
  - XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.  
El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.
  - XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;
17. 29 de enero de 2016: Se reforma la fracción XIV y se propone:
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;
18. 26 de marzo del 2019: Se reforma la fracción VII y se propone:
- VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

## **Anexo 2.**

### **Capítulo 2 Análisis de las políticas de seguridad pública del sexenio de Fox Quesada**

#### **Información 1**

##### **Atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública**

- I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal para prevenir la comisión de delitos.
- II. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- III. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas preventivos en materia de delitos.
- IV. Organizar, administrar, dirigir y supervisar a la Policía Federal Preventiva.
- V. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos.

- VI. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.
- VII. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades, así como supervisar su funcionamiento.
- VIII. Colaborar en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública con autoridades federales, estatales y municipales competentes, cuando ellas lo soliciten.
- IX. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República cuando sea requerido.
- X. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario, así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.
- XI. Participar conforme a los tratados respectivos en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.
- XII. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores. (Chincoya Teutli, 2014)

## **Información 2**

### **Facultades del director de la Agencia Federal de Investigación**

1. Proponer al Procurador las políticas generales de actuación de la Agencia Federal de Investigación, vigilando que sus miembros actúen permanentemente bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables.
2. Coordinar la ejecución de las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateos y otros mandamientos judiciales o ministeriales, así como las órdenes de detención en caso urgente, a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Diseñar las estrategias y mecanismos de control que garanticen que los miembros de la Agencia Federal de Investigación actúen con pleno respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, así como apegados a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad que señalan los artículos 21 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Coordinar los servicios de la Agencia Federal de Investigación para la atención de los asuntos que le encomiende el Procurador, así como para cumplir con las órdenes que emitan las unidades administrativas a cargo de la investigación y persecución de los delitos federales y conexos.
5. Coordinar la planeación estratégica de la Agencia Federal de Investigación, así como supervisar y evaluar los resultados de los operativos que lleva a cabo y, en general, de la actuación de sus integrantes.

6. Organizar el servicio de protección y seguridad a los servidores públicos de la Institución, así como a otras personas cuando así lo establezcan las disposiciones aplicables o lo determine el Procurador.
7. Participar en los consejos Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones, y Técnico de Administración, a que se refiere el artículo 27, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, respectivamente.
8. En coordinación con la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, proponer los procedimientos para la adscripción del personal policial, considerando la opinión del Consejo Técnico de Administración a que se refiere el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
9. Realizar, previo acuerdo del Consejo Técnico de Administración a que se refiere el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la asignación del armamento, municiones, parque vehicular y equipo policial, destinados al desarrollo de las actividades propias de la Agencia Federal de Investigación.
10. En coordinación con la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial y el Instituto de Capacitación, establecer los programas de capacitación y actualización de los integrantes de la Agencia Federal de Investigación.
11. Ejercer las facultades que correspondan a las unidades administrativas que le estén adscritas, sin perjuicio de que sean desempeñadas por sus respectivos titulares.
12. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador

### **Información 3**

#### **Definición de la Seguridad Nacional en la Ley de Seguridad Nacional**

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

## Anexo 3

### Capítulo 3 Sexenio de Felipe Calderón

#### Información 1

#### Objetivos de la Estrategia de Estado de Derecho y Sociedad

1. Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.
2. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz
3. Garantizar la protección a los derechos de propiedad.
4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.
5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva
6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.
7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.
8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.
9. **Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.**
10. Combatir a la corrupción de forma frontal.
11. Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.
12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.
13. **Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.**
14. Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.
15. **Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.**
16. **Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.**
17. **Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.**
18. **Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.**

## **Información 2**

Objetivo 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, el cual se divide en 6 estrategias:

1. Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.
2. Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.
3. Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.
4. Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.
5. Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley
6. Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales

## **Información 3**

### **Objetivos Seguridad Nacional**

Objetivo 13. Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés, se divide en 2 estrategias:

1. Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.
2. En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.

Objetivo 15. Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía, se divide en 7 estrategias:

1. Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.
2. Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.
3. Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

4. Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.
5. Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.
6. Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.
7. Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.

## **Información 4**

### **Objetivos Seguridad Pública**

Objetivo 16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades, se divide en 4 estrategias:

1. Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.
2. Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.
3. Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.
4. Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Objetivo 17. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos, se divide en 5 estrategias:

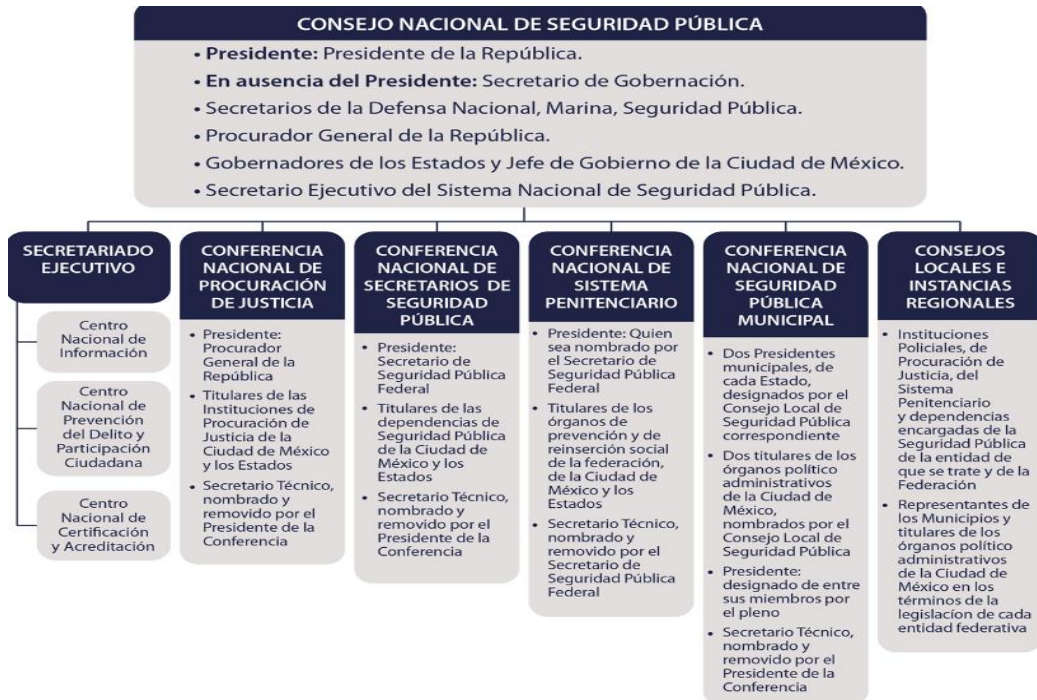
1. Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.
2. Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.
3. Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
4. Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
5. Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

Objetivo 18. Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito, se divide en 3 estrategias:

1. Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

2. Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.
3. Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

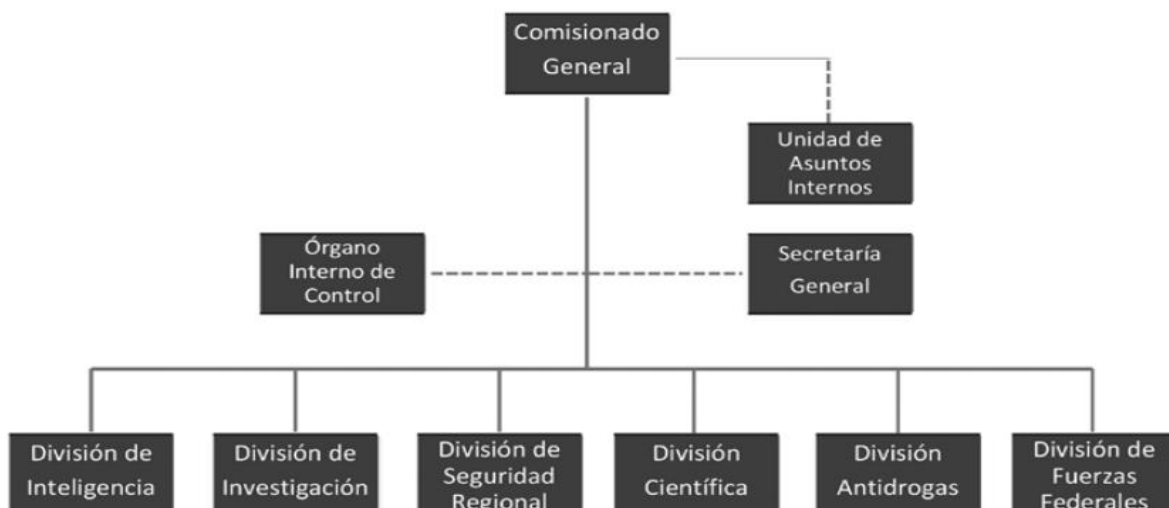
## Información 5



Fuente: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp?idiom=es> y recuperado el 20/09/2022

## Información 6

### Estructura de la Policía Federal 2010





## **Anexo 4**

### **Capítulo 4 Sexenio de Enrique Peña Nieto**

#### **Información 1**

##### **7 medidas en materia de Seguridad Pública y Administración de Justicia**

- i. Enviará una iniciativa de Reforma Constitucional, que facultará al Congreso para expedir la Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales.
- ii. Presentará otra iniciativa que redefinirá por completo y dará claridad al sistema de competencias en materia penal, a fin de que los diferentes órganos de gobierno asuman su responsabilidad en ese ámbito.
- iii. También enviará una iniciativa de reforma constitucional para establecer las Policías Estatales Únicas. Este cambio de modelo policial permitirá pasar, de más de mil 800 policías municipales débiles, a 32 sólidas corporaciones de seguridad estatal, confiables, profesionales y eficaces.
- iv. Se acelerará el establecimiento de un número telefónico único para emergencias, a nivel nacional, que permitirá a los mexicanos contar con un medio eficaz, para pedir auxilio en casos de urgencia. Se buscará que este número sea el 911 por ser el más reconocido a nivel mundial.
- v. Impulsará el establecimiento de la Clave Única de Identidad.
- vi. Instruyó la realización de un Operativo Especial en la región conocida como Tierra Caliente, ampliando el despliegue de las Fuerzas Federales en municipios de Guerrero y Michoacán. También anunció un mayor respaldo de las fuerzas federales para los municipios que lo requieran, en los estados de Jalisco y Tamaulipas,
- vii. El presidente Enrique Peña Nieto enviará, en el próximo Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión, una amplia agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana

#### **Información 2**

##### **Objetivo 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática**

1. Contribuir al desarrollo de la democracia:
  - Impulsar el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, para fortalecer la democracia y contribuir a su desarrollo.
  - Alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como un eje de la relación entre el Estado y la sociedad.
  - Difundir campañas que contribuyan al fortalecimiento de los valores y principios democráticos.
  - Mantener una relación de colaboración, respeto y comunicación con los Poderes de la Unión.

- Coordinar con gobiernos estatales la instrumentación de acciones para el fortalecimiento y promoción de los derechos humanos.
  - Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  - Promover convenios de colaboración para el fomento y promoción de la cultura cívica entre los tres órdenes de gobierno.
2. Fortalecer la relación con el Honorable Congreso de la Unión y el Poder Judicial, e impulsar la construcción de acuerdos políticos para las reformas que el país requiere.
    - Establecer mecanismos de enlace y diálogo permanentes con los Poderes Legislativo y Judicial, así como con las organizaciones políticas nacionales para consolidar una relación respetuosa y eficaz.
    - Construir una agenda legislativa nacional incluyente que refleje los temas que son del interés de los diversos grupos y organizaciones de la sociedad.
    - Promover consensos y acuerdos con el Poder Legislativo Federal, con sus Cámaras y con los grupos parlamentarios que las integran, para impulsar la agenda legislativa.
    - Diseñar, promover y construir acuerdos con organizaciones políticas que puedan derivar en proyectos legislativos, para impulsar las reformas que el país requiere y dar seguimiento a su cumplimiento.
  3. Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.
    - Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.
    - Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
    - Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.
    - Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.
    - Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.
  4. Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo constructivo.  
Líneas de acción

- Establecer acciones coordinadas para la identificación y monitoreo de posibles conflictos sociales, fijando criterios y mecanismos para el seguimiento de variables y el mapeo de actores y conflictos.
  - Promover la resolución de conflictos mediante el diálogo abierto y constructivo, y atender oportunamente las demandas legítimas de la sociedad.
  - Garantizar a los ciudadanos mexicanos el ejercicio de su libertad de creencia, como parte de la paz social.
  - Garantizar y promover el respeto a los principios y prácticas de la laicidad del Estado, reconociendo la pluralidad religiosa para alcanzar la paz social.
  - Impulsar un "Acuerdo Nacional para el Bienestar, el Respeto y el Progreso de los Pueblos Indígenas de México", que contemple los instrumentos necesarios para su implementación.
5. Promover una nueva política de medios para la equidad, la libertad y su desarrollo ordenado.
- Promover una regulación de los contenidos de campañas publicitarias públicas y privadas, a fin de propiciar el pleno respeto de las libertades y derechos de las personas.
  - Establecer una estrategia de comunicación coordinada en materia de seguridad pública, que refleje la profesionalidad de los cuerpos de seguridad, así como un mensaje claro y consistente en la materia.
  - Utilizar los medios de comunicación como agentes que contribuyan a eliminar la discriminación y confrontación social, por medio de campañas que transmitan contenidos que fomenten la inclusión social y laboral, de manera que enaltezcan los valores de las comunidades indígenas y el derecho e igualdad de las personas con discapacidad en la sociedad.
  - Vigilar que las transmisiones cumplan con las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, sus respectivos reglamentos y títulos de concesión, e imponer las sanciones que correspondan por su incumplimiento.
  - Generar políticas públicas que permitan la inclusión de los pueblos indígenas en los medios de comunicación, y considerarlos en el desarrollo de los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **Información 3**

#### **El objetivo 4. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, Expedito, Imparcial y Transparente**

1. Abatir la impunidad.
  - Proponer las reformas legales en las áreas que contribuyan a la efectiva implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

- Diseñar y ejecutar las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Procuraduría General de la República, para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia.
  - Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema.
  - Rediseñar y actualizar los protocolos de actuación para el personal sustantivo.
  - Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos.
  - Implantar un Nuevo Modelo de Operación Institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos.
  - Implementar un sistema de información institucional único, que permita la integración de las diferentes bases de datos existentes. • Rediseñar el servicio de carrera de los operadores del Sistema de Justicia Penal, promoviendo la ética y el profesionalismo de sus servidores públicos.
  - Proporcionar asistencia y representación eficaz a las víctimas con perspectiva de derechos humanos.
2. Lograr una procuración de justicia efectiva.
- Proponer las reformas constitucionales y legales que permitan la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único y una Ley General Penal.
  - Establecer un programa en materia de desarrollo tecnológico que dote de infraestructura de vanguardia a la Procuraduría General de la República.
  - Coadyuvar en la definición de una nueva política de tratados, a fin de suscribir la firma de instrumentos internacionales que reporten mayores beneficios al país en materia de procuración de justicia.
  - Desarrollar un nuevo esquema de despliegue regional, así como de especialización en el combate a delitos.
  - Robustecer el papel de la Procuraduría General de la República como representante de la Federación y garante de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad en los procesos constitucionales.
  - Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos para generar evidencias sólidas que, a su vez, cuenten con soporte científico y sustento legal.
3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.
- Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de

corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.

- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.

## **Información 4**

### **Objetivo 2. Garantizar la Seguridad Nacional**

1. Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano
  - Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos, que den sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional que identifique las vocaciones y fortalezas nacionales, así como los intereses estratégicos de México en el entorno global.
  - Impulsar mecanismos de concertación de acciones nacionales que permitan la construcción y desarrollo de las condiciones que mantengan vigente el proyecto nacional, a fin de generar una posición estratégica del país en el ámbito global.
  - Promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de Seguridad Nacional, con pleno respeto a la soberanía nacional, al Pacto Federal, así como a los derechos humanos.
  - Impulsar el desarrollo del marco jurídico en materia de Seguridad Nacional, que fortalezca las capacidades de las instituciones del Estado y de su personal con funciones relacionadas con la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en el marco de un Estado democrático y de Derecho.
  - Establecer canales adecuados de comunicación con la ciudadanía que permitan su participación corresponsable en la preservación de la Seguridad Nacional, así como promover la difusión de una Cultura de Seguridad Nacional.
  - Fortalecer a la inteligencia civil como un órgano de fusión de las inteligencias especializadas del Estado Mexicano.
2. Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación.

- Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior.
  - Adecuar la División Territorial Militar, Naval y Aérea a la situación política, económica, social y militar que prevalezca en el país, para mantener presencia en todo el territorio nacional.
  - Fortalecer las actividades militares en los ámbitos terrestre, aéreo y marítimo en el territorio y Zonas Marinas Mexicanas, para garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
  - Desarrollar operaciones coordinadas en los puntos neurálgicos del país, en coadyuvancia con las fuerzas policiacas, cuando el mando supremo lo ordene.
  - Impulsar la coordinación con entidades paraestatales responsables de instalaciones estratégicas nacionales, para determinar prioridades y situación particular de cada instalación.
  - Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías.
  - Impulsar y participar en mecanismos o iniciativas de Seguridad Nacional e Internacional en los principales foros regionales y globales, para contribuir a garantizar la paz y la seguridad en México.
3. Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
- Integrar una agenda de Seguridad Nacional que identifique las amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional, que pretendan atentar en contra de los objetivos e intereses nacionales estratégicos, así como generar los esquemas estratégicos de prevención y de reacción, con base en sus causas estructurales.
  - Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal, así como las capacidades legítimas de las autoridades federales civiles y militares en actividades de inteligencia.
  - Impulsar, mediante la realización de estudios e investigaciones, iniciativas de ley que den sustento a las actividades de inteligencia civil, militar y naval, para fortalecer la cuarta dimensión de operaciones de seguridad: ciberespacio y ciberseguridad.
  - Diseñar y operar un Sistema Nacional de Inteligencia Civil, que permita contar oportunamente con información para la producción eficiente y oportuna de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional; así como, en su caso, diseñar e implementar sistemas de interconexión de bases de datos nacionales para el acceso legítimo a información útil que eficiente el ejercicio de las atribuciones de las autoridades del país.
  - Fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar y el Sistema de Inteligencia Naval, para integrarlos con diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

- Promover, con las instancias de la Administración Pública Federal y las Fuerzas Armadas, una doctrina de inteligencia que unifique los procedimientos de inteligencia de las instancias de Seguridad Nacional del Estado Mexicano.
  - Coadyuvar en la identificación, prevención, desactivación y contención de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
  - Diseñar e impulsar una estrategia de seguridad de la información, a efecto de garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información de las personas e instituciones públicas y privadas en México.
  - Establecer un Sistema de Vigilancia Aérea, Marítima y Terrestre que contemple el uso de medios electrónicos en áreas estratégicas.
  - Fortalecer la seguridad de nuestras fronteras.
4. Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las Fuerzas Armadas.
- Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas con infraestructura, tecnología de punta y modernización de los pertrechos castrenses.
  - Contribuir en la atención de necesidades sociales prioritarias, obras de infraestructura, procesos sustentables y el fortalecimiento de la identidad nacional.
  - Fortalecer el Sistema de Búsqueda y Rescate Marítimo.
  - Fortalecer el Sistema de Mando y Control de la Armada de México.
  - Continuar con el programa de sustitución de buques y construcción de unidades de superficie.
  - Fortalecer la capacidad de apoyo aéreo a las operaciones de la Armada de México.
5. Modernizar los procesos, sistemas y la infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas.
- Realizar cambios sustantivos en el Sistema Educativo Militar y Sistema Educativo Naval, para alcanzar la excelencia académica y fortalecer el adiestramiento, la doctrina militar, la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
  - Construir y adecuar la infraestructura, instalaciones y equipamiento militares y navales, procurando que, en su caso, se promueva el desarrollo de la industria nacional (por ejemplo, la industria naval).
  - Fortalecer el marco legal en materia de protección marítima y portuaria.
  - Mejorar la seguridad social de los integrantes de las Fuerzas Armadas, a través de acciones que eleven la moral y la calidad de vida del personal militar y naval.
  - Impulsar reformas legales que fortalezcan el desarrollo y bienestar social de las Fuerzas Armadas.
  - Fortalecer y modernizar el Servicio de Policía Naval.

## Información 5

### Objetivo 3. Mejorar las condiciones de Seguridad Pública

1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
  - Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
  - Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
  - Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
  - Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.
  - Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y diseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.
  - Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos.
2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.
  - Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía.
  - Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.
  - Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.
  - Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas.
  - Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.



## **Información 6**

### **Las atribuciones del encargado de la CNS**

- I. Proponer al Secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución e informar sobre sus resultados.
- II. Someter a consideración del Secretario las propuestas de políticas, acciones y, en su caso, instrumentos de planeación, así como estrategias en materia de seguridad pública, que se deban presentar al Consejo Nacional de Seguridad, así como la política criminal que deba proponerse al Presidente de la República.
- III. Presentar a consideración del Secretario las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Administrar y resguardar las bases de datos criminalísticos y del personal policial que custodie la Comisión y los órganos administrativos desconcentrados.
- V. Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales cuyas atribuciones se relacionen con el órgano administrativo desconcentrado Policía Federal.
- VI. Dictar, en congruencia con las políticas, mecanismos de planeación y programas en la materia, y de conformidad con las instrucciones del Secretario, las medidas tendientes a preservar las libertades, el orden social y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
- VII. Coordinar, con la participación de la Procuraduría General de la República, la elaboración de estudios sobre actos delictivos no denunciados y asegurar se incorpore esta variable en el diseño de las políticas de su competencia en materia de prevención del delito, en coordinación con la unidad administrativa competente de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana;
- VIII. Implementar los mecanismos para:
  - a) La atención de denuncias y quejas ciudadanas en relación con el ejercicio de las funciones del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, con la participación que corresponda al Órgano Interno de Control de la Secretaría.
  - b) La participación social en la vigilancia del desarrollo de las actividades del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.
  - c) La protección de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos Humanos.

## **Información 7**

### **Funciones de la Gendarmería Nacional**

**I.** Generar condiciones de seguridad pública, mediante el despliegue operativo que realice en cumplimiento de las atribuciones previstas en el artículo 8, fracciones I, II, III o XXX de la Ley, en las situaciones siguientes:

- a. Ante la presencia de la delincuencia organizada o al alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;
- b. Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos
- c. Ante eventos en los que, por su trascendencia el Comisionado General determine que se requiera de la presencia de esta División para prevenir la comisión de delitos. Para determinar la existencia de las situaciones a que se refiere esta fracción, se tomará como base, entre otros elementos, el análisis de la información a que hace referencia el artículo 106, fracción I del presente Reglamento;

**II.** Implementar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, estrategias integrales para fortalecer la seguridad pública de las personas ante las situaciones a que se refiere la fracción I de este artículo, basadas en el análisis del comportamiento de la criminalidad, considerando las características sociodemográficas, económicas y culturales de las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en los que se encuentren desplegados sus Integrantes

**III.** Proponer programas de vinculación social y de participación ciudadana que permitan llevar a cabo actividades de apoyo a las comunidades en que se encuentren desplegados sus Integrantes

**IV.** Proponer y, en su caso, ejecutar acciones táctico operativas de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público en las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en las que se encuentren desplegados sus Integrantes

**V.** Supervisar que se realicen las gestiones necesarias ante la Secretaría General para disponer de la infraestructura y el equipamiento que permitan el despliegue operativo itinerante de sus Integrantes y el cumplimiento de sus atribuciones;

**VI.** Proponer y, en su caso, implementar acciones para brindar seguridad al tránsito de las personas, bienes y servicios en las instalaciones, eventos, comunidades, rutas, regiones o zonas en las que estén desplegados sus Integrantes, en coordinación con las instancias competentes;

**VII.** Participar, en coordinación con la División de Inteligencia, en la elaboración de métodos de inteligencia que permitan generar estrategias para la prevención e investigación de los delitos

**VIII.** Proponer al Comisionado General los protocolos de operación que permitan el desarrollo de sus atribuciones en comunidades indígenas, poblaciones de alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos

IX. Participar en auxilio a la población en acciones de protección civil en coordinación con las autoridades competentes

## **Anexo 5**

### **Capítulo 5 Sexenio López Obrador**

#### **Información 1**

##### **Estrategia Nacional de Seguridad Pública**

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia: Esto ya está descrito anteriormente.
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar: Se procurará la creación de puestos de trabajo, de universidades, de infraestructura de servicios de salud, a través de programas sectoriales (jóvenes construyendo el futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Sembrando Vida, etc.).
3. Pleno respeto a los derechos humanos: Se buscarán reformas que permitan dotar de obligatoriedad lega, con sanción en caso de incumplimiento grave, a las resoluciones emitidas por las comisiones nacionales y estatales de Derechos Humanos. Servirán para instruir a los nuevos elementos policiacos. También, se pondrá en libertad a los presos que hayan sido aprehendidos por acciones no violentas, como motivos políticos etc. Por último, se erradicará la represión y nadie será torturado, desaparecido o asesinado por un cuerpo de seguridad del Estado.
4. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad: La pobreza y la marginalidad constituyen como catalizadores para la negación regular de los derechos básicos y la falta de horizontes de realización personal. Ante esta problemática, la generación de la moral es esencial para la construcción de una ética para un gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegada al derecho, etc. En la seguridad pública, la ética significará la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas.
5. Reformular el combate a las drogas: La estrategia prohibicionista no ha dado resultados adecuados, pues ha desencadenado distintos tipos de violencia y problemas en salud pública. Al igual, esta estrategia criminaliza a los consumidores y no permite su rehabilitación y reinserción a la sociedad. La alternativa que propone la gestión 2018-2024 es renunciar a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de dichas sustancias, manejar controladamente a quienes utilizan este tipo de narcóticos, y posteriormente, otorgarles un tratamiento de desintoxicación con supervisión médica.
6. Empezar la construcción de la paz: Parte de la estrategia de seguridad está en la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad. Se establecerá lo antes posible

el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz.

7. Recuperación y dignificación de las cárceles: El sistema penal del país convierte el carácter disuasivo del castigo para transformarlo en multiplicador de la criminalidad, por ende, las prisiones se han convertido en escuelas para delincuentes y en centros operativos del crimen organizado. Por lo tanto, es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.
8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz: La administración actual entiende a la Seguridad Nacional como; una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera (México, 2019). Los objetivos a seguir son los siguientes:
  - Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional.
  - Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia.
  - Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
  - Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.
  - Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.
  - Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
  - Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.
9. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas: El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, al igual que impulsar la colaboración entre una y otra. El Ejército Mexicano y la Armada conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país.
10. Establecer la Guardia Nacional: Ante el panorama carente de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario el uso de las Fuerzas Armadas hasta el año 2023, en el cual se contempla la conformación del cuerpo de seguridad pública preparado para hacer frente a dichos fenómenos. La Guardia Nacional **tendrá el objetivo de la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país** (México, 2019). Será una institución permanente de carácter policial, realizando tareas de prevención,

manteniendo un enfoque de proximidad ciudadana, además de tener una doctrina apegada a los derechos humanos. Estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y su titular se hará cargo a la GN. Este mismo establecerá de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será de carácter mixto, comando por un mando civil pero sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia. Tendrá instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional. Al inicio de sus operaciones se constituirá por elementos de la Policía Militar, Policía Naval y Policía Federal. La SSPC queda como responsable del fortalecimiento y profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales.

11. Coordinaciones nacionales, estatales y regionales: En el ámbito Nacional, el Gabinete de Seguridad encabezado por el Presidente de la República, tendrá reuniones diarias en Palacio Nacional con los Secretarios de Seguridad, Defensa Nacional, Gobernación y Marina.
12. Estrategias específicas: Se mencionan las estrategias específicas para para asuntos prioritarios y urgentes:
  - Nuevo Modelo Policial: Considerará y articulará los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno, debe tomar enfoques en derechos humanos, proximidad y participación ciudadana y por último estandarizar los rubros de capacitación, profesionalización, certificación, y dignificación policial.

Prevención del Delito: Es uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública, se enfocarán los esfuerzos en las siguientes acciones: a) Desarrollo Alternativo; crear alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades dependientes del cultivo de narcóticos, robo de combustible o el robo de autotransporte y b) Prevención Especial de la Violencia y el Delito; Se trabajará en disuadir a los actores de conductas delictivas para su posterior reinserción social y así, reparen el daño a las víctimas.

## **Información 2**

### **1.1 Atribuciones de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana**

- I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

- II. Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley.
- III. Proponer, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; efectuar, en coordinación con la Fiscalía General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.
- IV. Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México que soliciten apoyo, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y de la Ciudad de México para la coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia.
- V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir los delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública, y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones.
- VI. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- VII. Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen.
- VIII. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del

Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno.

- IX. Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde.
- X. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del Presidente de la República.
- XI. Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su secretario técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como secretario técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- XII. Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado General de la Policía Federal y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- XIII. Coordinar y supervisar la operación del Registro Público Vehicular, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### **Información 3**

#### **ESTRUCTURA ORGÁNICA**

##### **SECTOR CENTRAL**

###### **1. Secretario**

###### **1.1. Subsecretaría de Seguridad Pública**

###### **1.1.1. Unidad de Información, Infraestructura Informática y Vinculación Tecnológica**

1.1.1.1. Centro Nacional de Información Plataforma México

1.1.1.2. Dirección General de Gestión de Servicios, Ciberseguridad y Desarrollo Tecnológico

###### **1.1.2. Unidad de Política Policial, Penitenciaria y Seguridad Privada**

1.1.2.1. Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario

1.1.2.2. Dirección General de Política y Desarrollo Policial

1.1.2.3. Dirección General de Seguridad Privada

1.1.0.1. Secretaría Técnica de las Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública y del Sistema Penitenciario

###### **1.2. Subsecretaría de Planeación, Prevención, Protección Civil y Construcción de Paz**

###### **1.2.1. Unidad de Prevención de la Violencia y el Delito**

1.2.1.1. Dirección General de Planeación Estratégica para la Prevención

1.2.1.2. Dirección General de Implementación y Evaluación de Políticas para la Prevención

## **1.2.2. Coordinación Nacional de Protección Civil**

1.2.2.1. Dirección General de Protección Civil

1.2.2.2. Dirección General para la Gestión de Riesgos

1.2.2.3. Dirección General de Vinculación, Innovación y Normativa en Protección Civil

## **1.2.3. Unidad de Planeación y Evaluación Institucional**

1.2.3.1. Dirección General de Planeación y Prospectiva

1.2.3.2. Dirección General de Integración y Evaluación Institucional

## **1.2.4. Unidad de Políticas y Estrategias para la Construcción de Paz con Entidades Federativas y Regiones**

1.2.4.1. Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas Zona 1

1.2.4.2. Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas Zona 2

## **1.0.1. Unidad de Análisis Estratégicos y Vinculación Interinstitucional**

1.0.1.1. Dirección General de Análisis Criminal

1.0.1.2. Dirección General de Política Criminal

1.0.1.3. Dirección General de Vinculación Interinstitucional

1.0.1.4. Dirección General de Coordinación Estratégica

## **1.0.2. Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia**

1.0.2.1. Dirección General de lo Consultivo y Derechos Humanos

1.0.2.2. Dirección General de lo Contencioso y Procedimientos Constitucionales

1.0.2.3. Dirección General de Transparencia y Archivos

## **1.0.3. Unidad de Administración y Finanzas**

1.0.3.1. Dirección General de Recursos Humanos

1.0.3.2. Dirección General de Recursos Materiales, Servicios y Obra Pública

1.0.3.3. Dirección General de Programación y Presupuesto

## **1.0.4. Órgano Interno de Control**

1.0.0.1. Dirección General de Comunicación Social

## **ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS**

### **1.0.5. Coordinación Nacional Antisecuestro**

### **1.0.6. Policía Federal (Transición)**

### **1.0.7. Servicio de Protección Federal**

### **1.0.0.2. Centro Nacional de Prevención de Desastres**

### **1.0.8. Guardia Nacional**

### **1.0.9. Prevención y Readaptación Social**

### **1.3. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

### **1.4. Centro Nacional de Inteligencia**



## **Información 4**

### **La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:**

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en

- a. Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares
- b. La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables
- c. Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos
- d. Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación
- e. Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
- f. En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

III. Realizar investigación para la prevención de los delitos

IV. Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas

V. Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio

- VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables
- VII. Realizar análisis técnico, táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia
- VIII. Realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional, conforme a las normas aplicables
- IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables
- XI. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás disposiciones aplicables
- XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito y, en su caso, hacerla del conocimiento del Ministerio Público
- XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos
- XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales
- XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia
- XVI. 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, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes
- XVII. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos
- XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente

XIX. Realizar los registros de los actos de investigación que lleve a cabo, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales

XX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos relativos a sus investigaciones y, en su caso, remitirlos al Ministerio Público

XXI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

- a. Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables
- b. Procurar que reciban atención médica o psicológica, cuando sea necesaria
- c. Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en riesgo su integridad física o psicológica, en el ámbito de su competencia
- d. Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten en el momento de la intervención policial, y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto, para que éste acuerde lo conducente
- e. Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del indiciado sin riesgo para ellos

XXII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones

XXIII. Entrevistar a las personas que puedan aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia

XXIV. Incorporar a las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas a la protección de sus datos personales

XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes

XXVI. Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación

XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos

XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública

XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales

XXX. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas

XXXI. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión y reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

XXXII. Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación

XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional

XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia

XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren

XXXVII. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia

XXXVIII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas

XXXIX. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos

XL. Integrar al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública los datos que se recaben para identificar a las personas

XLI. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley

XLII. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia

XLIII. Ejecutar las previsiones que, por motivos de seguridad o de policía, se dicten con base en el párrafo primero del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de circulación de bienes en el territorio de la República

XLIV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

## **Información 5**

### **Capítulo I**

#### **De las Técnicas Especiales de Investigación para la Prevención**

Artículo 245. La Institución utilizará técnicas especiales de investigación para la prevención, de conformidad con lo previsto en el presente Capítulo. El empleo de técnicas especiales de investigación para la prevención tiene por objeto la prevención del delito a través de la recopilación de información sobre la ruta, procedencia y destino de las operaciones ilícitas y, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, de hechos constitutivos de delitos; así como de aquella que permita identificar la composición, estructura, recursos y toda actividad delictiva.

Artículo 246. Para efectos de este Reglamento se entiende por técnicas especiales de investigación para la prevención, los procedimientos extraordinarios de actuación policial, encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito de prevenir la comisión de delitos y, en su caso, combatirlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público. Las técnicas especiales de investigación para la prevención comprenden, entre otras:

- I. La implementación de operaciones encubiertas y usuarios simulados para la prevención de los delitos
- II. La intervención de comunicaciones privadas para la investigación

- III. El desarrollo, mantenimiento y supervisión de fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos. La ejecución de las técnicas especiales a que se refieren las fracciones II y III de este artículo, se sujetará a las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Séptimo de la Ley, el presente Título y demás disposiciones jurídicas aplicables.

## Información 6

**Artículo 249.** Para la realización de operaciones encubiertas se deberán cumplir, como mínimo, los lineamientos y requisitos siguientes:

- I. Argumentos sobre la necesidad de la medida
- II. Información de la que se desprenda la preparación de delitos
- III. Finalidad de inteligencia, relativa a la identificación de probables autores o partícipes del delito;
- IV. Autorización formal del Comandante
- V. Planeamiento táctico de la operación y designación de los agentes
- VI. Coordinación con autoridades extranjeras, según sea el caso
- VII. Supervisión por parte de la autoridad competente.

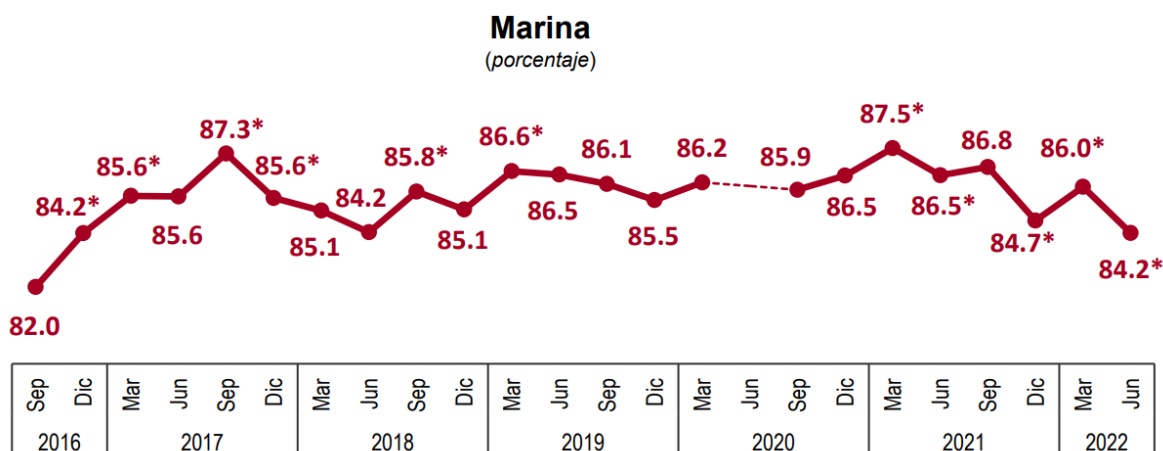
Los Manuales de Operaciones Encubiertas y de Usuarios Simulados detallarán, conforme a estos lineamientos, los procedimientos de las operaciones a que se refiere el presente artículo.

## Anexo 6

### 6. Conclusiones

#### Información 1

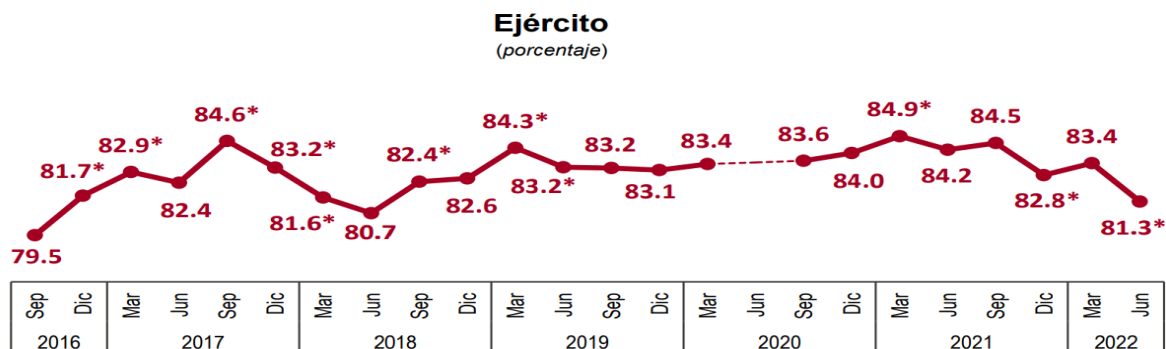
Gráfica 1. Efectividad de la Marina en junio de 2022



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana –ENSU- junio 2022

## Información 2

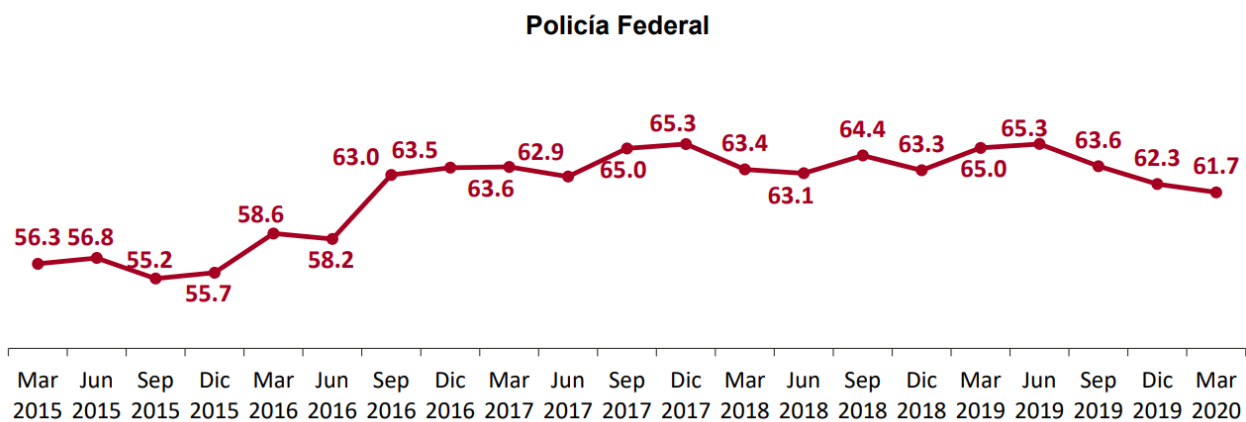
Gráfica 2. Efectividad del Ejército en junio de 2022



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana –ENSU- junio 2022

## Información 3

Gráfica 3. Efectividad en el desempeño de la Policía Federal en diciembre de 2019

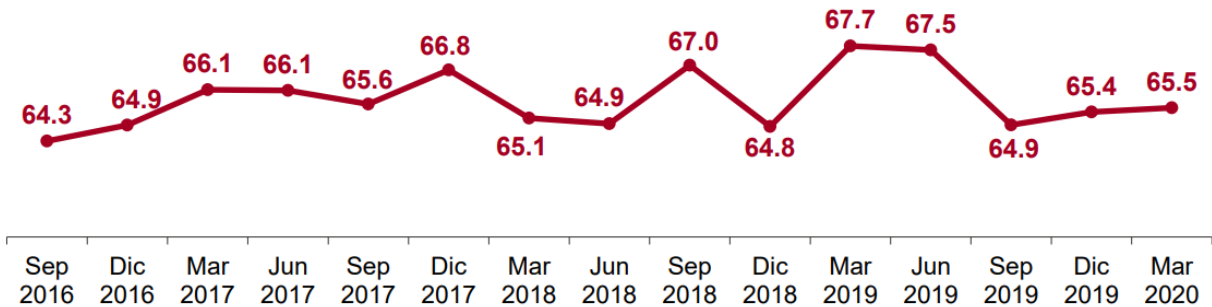


Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana –ENSU- marzo 2020

## Información 4

Gráfica 4. Confianza en la Policía Federal en diciembre de 2019

## Policía Federal



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana –ENSU- marzo 2020

## Anexo 7

### 7. Glosario

#### Seguridad Nacional:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

**Seguridad Interior:** Se encuentra definida en el artículo dos de la Ley de Seguridad Interior, expresándose lo siguiente:

Artículo 2. La Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el



territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

### **Militarización:**

La militarización es un fenómeno que en los tiempos actuales se ha tratado de conceptualizar para así comprender su causa. Varios han sido los autores que han tratado de definir lo que significa, sin embargo, aún no existe concretamente una definición establecida porque este evento se ha suscitado de distintas maneras. En el caso de México, la estrategia actual ha implicado que se comience a analizar si en nuestro territorio se está comenzando a transitar a un modelo de militarización con la llegada de la Guardia Nacional. Para fines de esta tesina, la militarización se entenderá como:

“La ocurrencia de un aumento progresivo de la presencia, el poder y las facultades de las Fuerzas Armadas (FFAA) en funciones de seguridad pública propias de la autoridad civil, con las acepciones identificadas de Ignacio Cano;

- a) El llamado a la participación y la injerencia del ejército en tareas de seguridad pública, ya sea en apoyo a las policías o de forma autónoma, y haciendo uso de efectivos en activo o en retiro
- b) La subordinación de las fuerzas policiales a la autoridad militar, normalmente expresada por la preminencia de los mandos militares sobre los civiles tanto en la ejecución de operativos o maniobras tácticas como en la toma de decisión estratégica y política.
- c) El nombramiento de oficiales militares en puestos clave de la conducción de la seguridad pública (como secretarios o jefes de policía); y
- d) La incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública.

Además, se trata de una decisión política por la que los propios gobiernos civiles, tanto de izquierda como de derecha, llaman a los militares a intervenir en asuntos que les son ajenos y quienes amplían de manera gradual su esfera de influencia a pesar de las consecuencias (Cano, 2019).