



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**HISTORIA DE DOS INSTITUCIONES: EL DESARROLLO DEL EJÉRCITO Y LA  
POLICÍA EN MÉXICO**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE:**

**MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

**PRESENTA:**

**DIANA LAURA JIMÉNEZ PÉREZ**

**TUTOR PRINCIPAL:**

**DR. RAÚL GUILLERMO BENÍTEZ MANAUT**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., SEPTIEMBRE 2023**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

La presente investigación fue realizada gracias a la beca para estudios de Posgrado proporcionada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2. De las relaciones cívico-militares a la sociología histórica y el NIH como guías teórico-conceptuales: hacia una comprensión histórica y situada de la capacidad coercitiva estatal</b>	<b>8</b>
<b>2.1 La organización de la capacidad coercitiva del Estado mexicano: creación y evolución de las instituciones militares y policiales</b>	<b>16</b>
<b>3. La organización de la capacidad coercitiva del Estado mexicano: el ejército</b>	<b>31</b>
<b>3.1 Origen y primeras formaciones: las milicias y el ejército permanente</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Institucionalización: del Ejército Federal al Ejército Mexicano</b>	<b>57</b>
<b>3.3 Profesionalización</b>	<b>64</b>
<b>4. La organización de la capacidad coercitiva del Estado mexicano: la policía</b>	<b>81</b>
<b>4.1 Policía de investigación</b>	<b>84</b>
<b>4.1.1 Origen y primeras formaciones: el Ministerio Público y su policía auxiliar</b>	<b>84</b>
<b>4.1.2 Institucionalización: de la Policía Judicial a la Policía Ministerial</b>	<b>97</b>
<b>4.1.3 Profesionalización</b>	<b>113</b>
<b>4.2 Policía preventiva</b>	<b>118</b>
<b>4.2.1 Origen y primeras formaciones: la función policial y el buen gobierno</b>	<b>118</b>
<b>4.2.2 Institucionalización: de la PFP a la PF</b>	<b>138</b>
<b>4.2.3 Profesionalización</b>	<b>157</b>
<b>4.3 De la Policía Federal a la nueva Guardia Nacional</b>	<b>160</b>
<b>5. Conclusiones</b>	<b>163</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>173</b>

No menos arduo, y quizás incluso más, es para el ser humano comprender que no sólo los procesos naturales, sino también los sociales, pueden ser procesos no planeados y poseedores de una estructura propia (...) y también en este caso es preciso conocer esta estructura, es decir, dar «un rodeo que pase por el distanciamiento», para adquirir un dominio eficaz o eliminar los peligros; comprender esto es tarea difícil no sólo porque cualquier ordenamiento de la convivencia humana depende hasta cierto punto de deseos y objetivos humanos, sino también porque el ordenamiento que forman las personas es de distinta índole que el de las cosas inanimadas, que a menudo recibe el nombre de «orden natural».

Norbert Elias, *Compromiso y distanciamiento*.

## 1. Introducción

La presente investigación surge del interés por comprender el proceso de traslado de las funciones de seguridad pública desde las instituciones policiales civiles hacia la institución de corte militar creada en 2019 bajo el nombre de Guardia Nacional<sup>1</sup>.

Para su desarrollo, se buscó adoptar dos enfoques que divergen de aquellos bajo los cuales las investigaciones sobre el tema han sido comúnmente llevadas a cabo. El primero de ellos corresponde a un alejamiento de la consideración de la voluntad y decisiones políticas individuales como la fuente motriz de la militarización de la seguridad pública en México. En su lugar se propone indagar sobre las precondiciones estructurales que habrían dado lugar a tal resultado en particular (Pierson y Skocpol, 2008:16). En segundo lugar, nos alejamos de las perspectivas que buscan una comprensión de tal fenómeno a partir de los eventos ocurridos en los últimos veinte años, para adoptar un enfoque de largo plazo.

En este sentido es recuperado el señalamiento de Carlos Pérez Ricart respecto a que “es claro que no todo el proceso comenzó en 2018, no todo emergió por mandato presidencial y no todas sus causas haya que buscarlas siempre en Palacio Nacional.” (Pérez Ricart, 2018:2)

Habiendo declinado a los nombres individuales y al corto plazo como elementos de análisis, nuestro foco de atención se dirigirá hacia las instituciones y la historia.

Por otra parte, nuestro análisis no tiene como punto de partida la constatación del proceso de militarización de un ámbito al que de forma inmediata e inherente se le atribuye un carácter civil, como lo es la seguridad pública. En su lugar, se parte del cuestionamiento en torno a cómo es que se han instaurado los ámbitos de operación militar por un lado y policial por el otro como esferas de intervención estatal diferenciadas, así como por la forma en la cual han

---

<sup>1</sup> Las primeras formulaciones del presente proyecto de investigación tuvieron como antecedente cercano la aprobación de las modificaciones constitucionales que avalaban la creación de la Guardia Nacional en México en febrero de 2019. En ese momento la discusión pública aún giraba en torno al indeterminado carácter civil de la nueva institución (Semple y Villegas, 2019; Madrazo, 2018; Pérez 2019), en tanto que aspectos tan fundamentales como su dirección y composición eran eminentemente militares.

Al concluir la escritura de este documento, el control de la Guardia Nacional ha sido formalmente incorporado a la SEDENA (DOF, 2022).

sido constituidas las instituciones militares y policiales mismas en México. Por tal motivo, esta no es una tesis sobre militarización, sino, retomando una vez más a Pérez Ricart, un estudio sobre “la historia del ensamblaje de los cuerpos de coerción” (2018:2) del Estado mexicano. Lo que se pretende entonces es identificar en los largos procesos de formación y desarrollo de las instituciones a cargo de la administración de la capacidad coercitiva estatal aquellos elementos que aporten a la comprensión de las condiciones altamente asimétricas en términos de solidez institucional en las cuales han llegado a ser encontradas el ejército y la policía mexicanos al inicio de la tercera década del siglo XXI.

En este sentido, se plantea llevar a cabo una investigación que dé cuenta de los marcos legales, así como de los principios y objetivos funcionales bajo los cuales las instituciones policiales y militares se han encontrado históricamente constituidas y organizadas, a la vez que se indaga por los elementos mediante los cuales ha sido establecida la división de funciones (legales y fácticas) entre los cuerpos de defensa y los cuerpos de seguridad, así como de los factores a partir de los cuales las funciones otorgadas a una institución y otra se han encontrado vinculadas.

De conformidad con tales objetivos, la presente investigación se encuentra compuesta por tres capítulos, el primero de los cuales corresponde a la presentación del andamiaje teórico y conceptual que sirve de guía para el desarrollo del rastreo empírico. Tal andamiaje se encuentra constituido por elementos provenientes de la sociología histórica y del Nuevo Institucionalismo Histórico (NHI), ambos seleccionados por las herramientas que ofrecen para llevar a cabo análisis basados en “el abordaje de las grandes preguntas del mundo real, el rastreo de los procesos a través del tiempo, y el análisis de configuraciones y contextos institucionales” (Pierson y Skocpol, 2008:25).

Una vez presentadas las directrices analíticas generales que dan orientación a los trabajos del NIH, se recupera la propuesta particular de Nelson Polsby sobre la institucionalización como el marco dentro del cual serán desenvueltas las subsecuentes indagaciones históricas.

El segundo capítulo corresponde a un rastreo sobre los procesos de institucionalización y profesionalización del ejército en México, desde sus formas primitivas organizadas bajo un amplio legado colonial, hasta su consolidación posrevolucionaria. Se presenta la manera en la cual, tras un siglo lleno de episodios de rupturas institucionales y participación protagónica

en los conflictos políticos, el ejército se repliega institucionalmente a un marco formal de reglas durante las primeras décadas del siglo XX, logrando estabilidad y continuidad en su organización. Es necesario precisar que, si bien en México las Fuerzas Armadas se encuentran compuestas por tres ramas: el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, en la presente investigación será únicamente abordada la historia y desarrollo de la primera de ellas. Tal decisión fue tomada bajo la consideración de que “el Ejército o componente terrestre del poder militar [es] el de mayor importancia” (Moloeznik, 2005:200), esto en función de que sus efectivos componen la parte mayoritaria de la FFAA mexicanas, del creciente número de misiones y funciones que le han sido encomendadas por parte del poder político, así como de su papel histórico en la vertebración “del patrimonio geográfico nacional” (Moloeznik, 2005:201).

El tercer capítulo, referido a la formación y desarrollo de la policía en México, se integra por dos apartados, correspondientes a cada una de las formas institucionales bajo las cuales se ha desdoblado la función policial en México: la policía de investigación y la policía preventiva. Dada la multiplicidad y diversidad de corporaciones policiales existentes en México, y a fin de mantener la investigación dentro de contornos manejables, únicamente es rastreado el desarrollo de ambas instituciones bajo el auspicio federal.

En primer lugar es presentado entonces, el curso histórico que ha tenido el desenvolvimiento de la policía de investigación, desde su surgimiento bajo la forma de la policía judicial importada del modelo de justicia francés en conjunto con el Ministerio Público, su reconfiguración como una de las instituciones insignes de la revolución, su pérdida de lustro tras más de siete décadas de funcionamiento inercial y falta de control, hasta su transformación en Policía Ministerial tras ser objeto de múltiples reformas en décadas recientes.

En lo que concierne a la policía de prevención, ésta presenta una diferencia fundamental respecto a las instituciones previamente señaladas, en tanto que México no contó con una policía de carácter preventivo y con jurisdicción federal sino hasta 1999 con la creación de la Policía Federal Preventiva. Derivado de tal situación, la exposición presentada en este apartado no se ocupa únicamente de la evolución institucional de la PFP en su breve historia que abarca apenas dos décadas, sino de la emergencia de la seguridad pública como un

ámbito particular de intervención estatal orientada de forma específica al “mantenimiento de la paz y la estabilidad social”. Posteriormente, se hace un recuento de las reformas a las cuales fue sujeta la policía federal desde su transformación en la PF en 2009 hasta su desaparición en 2019.

Finalmente, el último apartado de la presente investigación corresponde a las conclusiones donde se presenta una síntesis de los hallazgos de la investigación, así como las reflexiones y nuevos cuestionamientos que derivan de la información presentada.

## **2. De las relaciones cívico-militares a la sociología histórica y el NIH como guías teórico-conceptuales: hacia una comprensión histórica y situada de la capacidad coercitiva estatal**

Javier Oliva Posada (2014) señala que: “las fuerzas armadas y su expresión como organización, como estructura de la administración pública centralizada nos remiten también a la concepción de las relaciones entre el poder civil y el poder militar” (p. 373), bajo tal consideración el marco analítico ineludible para el estudio de las fuerzas armadas consiste en la teoría de las relaciones cívico-militares, la cual integra:

[un] marco general que define un modelo de inserción de las fuerzas armadas en la sociedad y el Estado, y que debe concretizarse en la subordinación del poder militar al poder civil o en el control civil de lo militar, estableciendo los grados de autonomía de las instituciones castrenses mediante una serie de prerrogativas y atribuciones que también deben estar consagradas institucionalmente (CECAL, 2004:4 citado en Gallardo Enríquez, 2006:19).

Si bien a lo largo de diversas civilizaciones de la antigüedad, como la China de Sun Tzu, o Grecia y Roma, han existido pensadores a cargo del estudio de la cuestión militar en términos de su organización y estrategia, el desarrollo de una corriente de pensamiento dedicada a la relación cívico-militar tiene lugar sólo bajo las condiciones traídas por la modernidad, entre las que se encuentran la expansión de la economía monetaria y la recolección de impuestos, así como la estrecha vinculación dada tras la revolución industrial entre la tecnología y la guerra (Benítez, 2004:67). Asimismo, el estudio de las relaciones cívico-militares se encontró aparejado al surgimiento del Estado-nación, una de cuyas condiciones de existencia fue el albergamiento de ejércitos permanentes y profesionales (en sustitución al tradicional empleo de mercenarios para librar los conflictos armados).

En adición, desarrollo de las reflexiones en torno a las relaciones cívico-militares tienen lugar a partir del establecimiento de un tipo particular de Estado-nación: el Estado democrático, en el cual,

existe un Estado con división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), un sistema político de representación plural y una sociedad civil activa, donde sus factores

participantes tienen opinión y representación: prensa libre, academia, organizaciones no gubernamentales, etcétera. En este modelo de Estado moderno la eliminación de las fuerzas militares “alternativas” (sean feudales o privadas), mediante procesos legales y de imposición de la autoridad, conducen a que sólo el Estado pueda ejercer la violencia de forma legítima (Benítez, 2004:73).

Si bien el abordaje de las relaciones cívico-militares cuenta con precursores clásicos tan relevantes como Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, Frederick Hegel, Adam Smith, Karl von Clausewitz, Alexis de Toqueville y Max Weber (Benítez, 2004), su teorización formal es vinculada a los trabajos desarrollados al término de la Segunda Guerra Mundial por Samuel Huntington con su trabajo sobre las condiciones para la existencia de la supremacía civil basada en el establecimiento del *control objetivo* y del *control subjetivo*, y por Morris Janowitz, quién vinculó el grado de participación política militar en el origen social de la oficialía de las fuerzas armadas (Gallardo Enríquez, 2006:20).

A estos primeros trabajos elaborados en la academia norteamericana se fueron sumando en décadas subsecuentes los estudios de autores como Alfred Stepan (1971, 1986), Guillermo O'Donnell (1986), Felipe Agüero (1995, 1999), Wendy Hunter (1996), y David Pion-Berlin (2001). Para el estudio específico de las relaciones cívico-militares en México es posible encontrar las investigaciones de Raúl Benítez (2006, 2021, 2022), Marco Vinicio Gallardo Enríquez (2006), Arturo Sotomayor (2006), y Sigrid Artz (2011).

Los trabajos desarrollados como parte de la teoría cívico-militar tienen en común la pregunta en torno a las condiciones bajo las cuales el poder e intereses militar han sido limitados y controlados por la contraparte civil del Estado, de tal forma esta teoría funge como “un complemento de la teoría del Estado, de la gobernabilidad y de los equilibrios de poder que se deben establecer en el contexto de un Estado democrático.” (Benítez, 2004:73)

A pesar de la relevancia de la teoría de las relaciones cívico-militares como marco analítico para el estudio de las fuerzas armadas, ésta no será utilizada en el desarrollo de la presente investigación. Tal decisión responde al hecho de que el interés de esta tesis no corresponde a la observación de los procesos de sujeción militar a la autoridad civil, sino en la relación de las fuerzas armadas con la otra institución a cargo de la administración de la capacidad coercitiva estatal, es decir, la policía.

La observación conjunta del desarrollo militar y policial en México responde al interés de llevar a cabo un ejercicio comparativo de la formación y desenvolvimiento institucional de ambas corporaciones en tanto detentores y representantes de la coacción física estatal. Dicho desarrollo será ubicado en una dimensión histórica de largo plazo a fin de dar cuenta de las condiciones que posibilitaron que en 2019 la policía federal mexicana fuera desaparecida y que la ejecución de la política de seguridad fuese puesta a cargo de una institución de corte militar.

En segundo lugar, la elección del marco analítico de la presente investigación toma en consideración el hecho de que si bien la erección del Estado como la entidad que “reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima al interior de un territorio” (Weber, 1998:83), constituye uno de los eventos definatorios de la modernidad, los procesos mediante los cuales tal monopolización ha ocurrido en distintas sociedades distan de ser homogéneos.

La aseveración previa encuentra respaldo en los hallazgos elaborados desde una perspectiva particular de la sociología histórica<sup>2</sup>: el enfoque belicista de la construcción estatal.

La teoría belicista se encuentra principalmente asociada al trabajo del sociólogo norteamericano Charles Tilly (1992) quién, mediante un recorrido por el último milenio de historia europea, identifica los procesos a partir de los cuales Europa pasó de ser un bloque territorial cuya principal forma de organización consistía en numerosas ciudades-Estado descentralizadas, a conformar un sistema de Estados nacionales compuesto por un reducido número de miembros.

Charles Tilly argumenta que el origen del Estado nacional en Europa corresponde a un núcleo de actividades militares y extractivas orientadas hacia la guerra. Entre los planteamientos medulares de su teoría es señalado que “las estructuras de los Estados nacionales cristalizaron, en gran medida, como productos secundarios e impremeditados de la

---

<sup>2</sup> Si bien la caracterización de la sociología histórica forma parte de una discusión amplia, nos limitaremos a señalar que con tal denominación es usada para referir a la corriente disciplinaria surgida en la academia norteamericana durante la segunda mitad del siglo XX, teniendo como un eje principal “la preocupación por vincular la formulación teórica con el cercano y escrupuloso escrutinio de la evidencia histórica, a fin de construir explicaciones teóricamente adecuadas e históricamente pertinentes” (Jiménez, 2020:7).

preparación para la guerra y otras actividades a gran escala relacionadas con ella” (Tilly, 1992: 11). De acuerdo con los hallazgos del sociólogo norteamericano, la centralidad de la actividad bélica deriva de que ésta constituyó un eficaz estímulo para la creación de una base estatal conformada por “una infraestructura de tributación, abastecimiento y administración” (Tilly, 1992:46).

Tilly señala que la coerción<sup>3</sup> sigue una lógica similar a la del capital, en tanto que ésta puede acumularse y concentrarse. Si bien la coerción no ha seguido un curso natural hacia la acumulación y concentración<sup>4</sup> ahí donde lo ha hecho ha producido Estados: “organizaciones diferenciadas que controlan los principales medios de coerción concentrados dentro de territorios bien definidos y ejercen prioridad en algunos aspectos sobre las restantes organizaciones que operan dentro de dichos territorios” (Tilly, 1992: 45). Es a partir de la búsqueda del control y organización de los medios de coerción orientada hacia la aniquilación de los competidores externos que son puestas en pie las primeras estructuras estatales bajo la forma de ejércitos y del personal civil encargado de su sostén y abastecimiento. De tal forma, la vinculación conceptual entre Estado y Ejército se corresponde también a la interpretación histórica hecha por Tilly (Romero, 2010:117).

Si bien el modelo construido por Tilly tiene por objeto dar cuenta de los procesos de construcción estatal ocurridos en Europa, la perspectiva belicista se ha mostrado fructífera al dar pie al desarrollo de un cúmulo de investigaciones sobre la conformación de los Estados nacionales en Latinoamérica (López-Alves, 2000; Centeno, 2002), África, (Reno, 2003), Oriente medio (Lustick, 1997), y el Sudeste asiático (Taylor y Botea, 2008).

A pesar de las particularidades en el diseño de cada una de las investigaciones mencionadas, es posible extraer puntos de conclusión afines a todos ellos, entre los que se encuentran el señalamiento de que la secuencia histórica, así como el orden creado a partir de tal

---

<sup>3</sup> Tilly define la coerción como “la aplicación concertada como amenaza o como realidad, de acciones que por lo general causan pérdida o perjuicio a las personas, a las posesiones de particulares o grupos (...)” (Tilly, 1992:44). Asimismo, señala que, si bien la fuerza armada constituye el principal medio de coerción, estos incluyen también la capacidad de encarcelamiento, expropiación y humillación.

<sup>4</sup> Para el autor, otras formaciones políticas como los imperios y las ciudades-Estado son expresión, respectivamente, de la concentración sin acumulación, y de la acumulación sin concentración de la coerción. Eventualmente, el desarrollo de la actividad bélica pondría en ventaja a la formación política que logró conjuntar la acumulación y concentración de la coerción, nos referimos al Estado nacional.

secuenciación, impiden la reproducción de los patrones de construcción estatal observados en el estudio de la emergencia del sistema de Estados europeos; la identificación de la imposibilidad de rastrear un patrón homogéneo para dar cuenta transversalmente de la constitución estatal en los distintos contextos geográficos representados por Latinoamérica, África, Oriente Medio y el Sudeste asiático; y la identificación del hecho de que en cada uno de tales contextos los gobernantes han contado con vías de administración de la capacidad coercitiva estatal diferentes a las observadas en Europa, adquiriendo principalmente usos personalistas y una orientación dirigida hacia la actividad económica, y no a la preparación del conflicto militar a larga escala.

Para los fines de esta investigación, nos interesa mencionar los hallazgos hechos desde la perspectiva belicista de la construcción estatal para el caso particular de Latinoamérica.

Antes de avanzar es importante mencionar que si bien el enfoque belicista de la construcción estatal abarca un amplio cúmulo de elementos para analizar al Estado, tales como la conformación de su base extractiva, el surgimiento de los nacionalismos que permitieran la cohesión interna de una sociedad, y los procesos de democratización, nuestro interés se encuentra dirigido a las formas en las que teoría belicista ilumina la estrecha vinculación existente entre la composición y carácter mismo del Estado con la composición y organización de las instituciones coercitivas estatales, aspecto a partir del cual es considerado que esta propuesta otorga elementos para la elaboración de cuestionamientos en torno a las vías de instauración y desarrollo de las fuerzas militares y policiales para el caso de México en específico.

Una de las primeras observaciones sobre la construcción del Estado en Latinoamérica hecha por los teóricos del enfoque belicista consiste en que los patrones de rivalidad externa que engarzó a los Estados europeos “en conflictos interminables con vecinos geográficamente contiguos” (López-Alves, 2003:15), fue inexistente en la región.

Lo anterior es relevante bajo la consideración de que en Europa el patrón de *guerra total* (Centeno, 2014:51) fue lo que impulsó la base de la actividad estatal bajo la forma de la acumulación y concentración de la coerción, así como del despliegue de estructuras civiles para la extracción de recursos y el control sobre la producción y abastecimiento de bienes y servicios.

Centeno identifica al patrón bélico latinoamericano como un patrón de *guerra limitada*, caracterizado por contar con conflictos de corta duración y limitados a escasas áreas geográficas, así como por tener un escaso impacto en la vida social y por ser llevadas a cabo no por ejércitos profesionales, sino por conscriptos provenientes de las clases bajas. El autor añade que:

lo más importante es que [las guerras limitadas] no requieren de la movilización política o militar de la sociedad, excepto, y no siempre, en los primeros momentos de euforia. Debido a estas necesidades limitadas, dichos conflictos dejan muy poco de la herencia histórica asociada a las guerras totales. Las calles no están llenas de veteranos, el Estado no es un leviatán posbélico y la riqueza económica es apenas tocada por las autoridades fiscales. La vida sigue igual que antes (Centeno, 2014:52).

Los efectos de la ausencia de conflictos internacionales de amplias dimensiones en Latinoamérica, aunado a la disponibilidad de financiamiento mediante la adquisición de deuda externa, se habrían reflejado no solo en la capacidad de controlar y organizar los medios coercitivos por parte del Estado, sino también en su capacidad para desplegar la infraestructura extractiva, administrativa y de abastecimiento que Tilly identifica para los casos europeos. Hay coincidencia respecto a que, en consecuencia, el Estado que emerge en Latinoamérica es deficiente, institucionalmente débil, limitado (Centeno, Thies y Pereira citados en Romero-Herrera, 2010:107).

Asimismo, Centeno señala entre los resultados de este proceso el surgimiento de un ejército cuya mirada se orientó hacia la identificación de enemigos internos, en aras de la protección de una nación siempre indefinida. Joaquín Romero-Herrera elabora también un planteamiento en tal sentido, al señalar que en la región “no se ha cumplido el ciclo relatado por Tilly, que provee el control civil sobre los militares, dándose lugar, entonces, a diferentes expresiones e injerencia militar en la creación, regulación y ejecución de la política de seguridad y defensa” (Romero-Herrera, 2010:108).

Es menester especificar que la recuperación hecha hasta aquí de las elaboraciones teóricas derivadas de la propuesta de Charles Tilly no obedece a un interés por debatir sobre los límites o adecuación de la perspectiva belicista para explicar la creación de Estados en diversas partes del mundo, sino por la forma en la cual ésta ha habilitado la identificación de

patrones divergentes derivados de un cuestionamiento central: ¿cuáles han sido los efectos de la guerra, bajo sus diversas formas y momentos históricos en los que han ocurrido, en la conformación estatal?.

La respuesta proporcionada por los estudios desarrollados bajo la perspectiva belicista de la construcción estatal a dicha pregunta contiene elementos que han permitido dar cuenta de las distintas formas, así como de las características específicas adoptadas por las instituciones a cargo de la administración de la capacidad coercitiva estatal bajo sus dos formas principales: los ejércitos y las policías, aspecto que corresponde al de mayor interés a los objetivos de esta investigación.

Es decir, la perspectiva belicista y su “hincapié en una serie de aspectos diferenciados sobre la formación del Estado” (Centeno, 2014:43) proporciona un marco desde el cual es posible emprender la búsqueda de patrones diferenciados en el desarrollo estatal a partir de la consideración de entornos específicos, en lugar de simplemente proporcionar un parámetro universal a partir del cual medir los niveles de consolidación y capacidad alcanzados por Estados individuales.

Si bien hasta ahora hemos referido a los procesos diferenciados de constitución estatal, así como de su principal agencia coercitiva: el ejército, la observación sobre la instauración de la policía como representante de la fuerza y poder de un Estado que detenta el monopolio legítimo de su uso, lleva también a la identificación de procesos constitutivos que no son homogéneos.

Para ejemplificar brevemente lo anterior, nos referiremos a las diferencias observadas al interior mismo del sistema estatal europeo del siglo XIX, en el cual son identificados al menos tres grandes modelos policiales: el alemán, el inglés y el francés.

En el primero, el término policía se usaba para designar una disciplina filosófica “orientada a la formación de funcionarios estatales” (Galeano, 2008:112) al servicio de la imposición de las autoridades monárquicas absolutistas durante el proceso de centralización del poder en los territorios germánicos. Con origen berlinés, la policía alemana bajo su forma moderna comienza a aparecer durante la segunda mitad del siglo XIX, al desprenderse de su “impronta militar prusiana”, burocratizarse, y expandir sus alcances espacio-temporales (Galeano, 2008:114).

Una de las principales distinciones del modelo policial inglés respecto al modelo alemán radica en que éste se instaura no primariamente como un armazón para el ejercicio del poder estatal, sino como una función con origen en corporaciones privadas con facultades de represión delictiva en estrecha vinculación con la comunidad local. La transición a la modernización de la policía inglesa estuvo dada por un “proceso de (...) creciente monopolización estatal del poder de castigar” (Galeano, 2008:111). El nacimiento de la policía moderna en Inglaterra como una corporación de funcionarios estatales dedicados específicamente al mantenimiento del orden mediante el control delictivo (características identificadas a la postre como la quintaesencia de la función policial en las sociedades modernas) está fechado en 1829 con la promulgación del *Metropolitan Police Act*, y la organización de la Policía Metropolitana de Londres (Emsley, 1983:1).

En el señalamiento de las diferencias entre los sistemas policiales de Francia e Inglaterra, Clive Emsley apunta a que éstas deben ser comprendidas como reflejo de las “diferencias en la administración general de los dos países: Francia era gobernada por un monarca absolutista que tenía a su disposición una burocracia en desarrollo, centralizada y profesional” (Emsley, 1983:8). Acorde con esto, las primeras formas de la policía moderna francesa emanan de un edicto de Luis XIV, mediante el cual es creado el puesto de Teniente de Policía, figura que cumplía el objetivo de centralizar la autoridad policial en favor del Rey y a expensas de los privilegios feudales (Emsley, 1983:8). Sin embargo, sería hasta el siglo XIX que tras una “una profunda reforma en la policía de París” (Galeano, 2008:11), la policía en Francia adquiere su carácter plenamente moderno.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> A partir de esta breve recapitulación de los principales modelos policiales europeos es posible adelantar algunas reflexiones para pensar el desarrollo de la policía en México. La primera de ella corresponde al inherente origen urbano de las corporaciones policiales modernas, al ser ciudades como Berlín, Londres y París los lugares donde éstas tuvieron nacimiento para posteriormente ser exportadas a otras ciudades de Alemania, Inglaterra y Francia respectivamente. En este sentido, la atención puesta en la Ciudad de México del siglo XIX por parte de las autoridades para la creación de cuerpos dirigidos a la vigilancia y mantenimiento del orden no es un caso excepcional, sino que forma parte de la regla. La segunda reflexión refiere a que al momento en que México surge como un Estado independiente no existía aún un modelo policial definido que pudiese ser importado, pues como se ha visto, los países europeos llegaron al siglo XIX con policías que aún se encontraban en tránsito hacia la modernización. Tampoco es excepcional entonces que en el primer tramo de su vida independiente México careciera de un “esquema institucional autónomo” dentro del cual organizar una policía propiamente moderna. No obstante, compartimos el señalamiento de Yáñez respecto al

## **2.1. La organización de la violencia en el Estado mexicano: creación y evolución de las instituciones militares y policiales**

Una vez identificada la pluralidad de procesos y formas bajo las cuales se ha desenvuelto la experiencia en torno a la monopolización de la violencia por parte del Estado, así como en el establecimiento de las instituciones a cargo de la administración coercitiva en distintas áreas geográficas globales (y al interior del mismo entorno europeo), surge el cuestionamiento sobre cómo dar cuenta de la especificidad adquirida por la formación y desarrollo del ejército y la policía en México.

Para responder de forma específica a tal cuestionamiento, serán retomados elementos teóricos provenientes del Nuevo Institucionalismo (NI), particularmente de los desarrollos que ésta ha encontrado bajo su forma histórica.

El nuevo institucionalismo surge durante la segunda mitad del siglo XX<sup>6</sup>, y antes de proceder a caracterizarlo, consideramos menester reproducir el señalamiento en torno a que éste no constituye, ni mucho menos, un campo de conocimiento unificado, sino que corresponde a una pluralidad de teorías y enfoques provenientes de distintas disciplinas (Del Castillo, 1997). Tal como es mencionado por Ayuzabet De la Rosa Albuquerque, el NI corresponde a:

un conjunto heterogéneo de enfoques que versan sobre las diversas relaciones entre institución y organización (o entre instituciones y organizaciones), y cuyo sustento se encuentra en nociones como individuo, actor, roles, identidades, comportamientos, reglas, regulación, construcción/constitución, ambientes, estructuras, racionalidad

---

rezago de la policía mexicana obedece al hecho de que “a diferencia de otras policías occidentales, nuestra policía ha carecido de un líder renovador o de un movimiento de reforma que le permita dar un salto hacia su real modernización y profesionalización” (Yáñez, 1999:11).

<sup>6</sup> Consideramos pertinente recuperar la observación de Powell y Di Maggio respecto a lo paradójico que resulta denominar como “nuevo” al análisis institucional que ya había formado parte del nacimiento disciplinar de la sociología con Durkheim, por ejemplo. El carácter novedoso habría venido a ser dado por el elemento de ruptura que el NI representó con el estado de la teoría social predominante en el periodo referido. Tal condición de ruptura será abordada a continuación.

(limitada), costos, transacciones, entre las más destacadas (De la Rosa Albuquerque, 2002:28)

La heterogeneidad de conceptos y enfoques comprendidos bajo la etiqueta de nuevo institucionalismo se encuentra claramente ilustrada por el hecho de que en la literatura sobre el tema es posible encontrar la elaboración de múltiples y diversas tipologías para agrupar las investigaciones realizadas desde esta perspectiva. Entre éstas es posible mencionar los siete tipos de NI identificados por Guy Peters: normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional, social, y de representación de intereses (Moyado, 2013:4); la división entre institucionalismo racionalista e institucionalismo culturalista retomada por Bedoya (2009); los tres tipos identificados por Vergara (1993): sociológico, económico y político; o bien, aquella clasificación correspondiente a la elaborada por Peter Hall y Rosemary Taylor (1996) en la cual el NI se agrupa en tres tipos: sociológico, de elección racional e histórico.

No obstante, la agrupación del NI en tipos específicos no significa que al interior de éstos prevalezca una mayor homogeneidad, pues los autores enlistados previamente coincidirían con la observación hecha por Kathleen Thelen respecto a que “cada una de estas escuelas representa, de hecho, una extensa literatura caracterizada por una enorme diversidad interna, y con frecuencia es complicado trazar líneas duras y rápidas entre ellas” (1999:370).

Ahora bien, ante la pluralidad de teorías y enfoques metodológicos previamente referidos, ¿cuáles son los elementos compartidos por los trabajos agrupados bajo la etiqueta de NI?

El primero de ellos corresponde al hecho de su emergencia tiene por base la adopción de una postura crítica al “viejo” o clásico institucionalismo.

El institucionalismo clásico contó con las siguientes como algunas de sus características principales: 1) el enfoque formal-legalista al tomar la legislación como la guía principal para dar cuenta de las instituciones y la actividad gubernamental; 2) la preeminencia otorgada a las estructuras como determinantes del comportamiento (Moyado, 2013:34); 3) un amplio énfasis en el “análisis del conflicto de grupo y la estrategia organizacional” (Zazueta, 2004:47).

En conjunto, tales rasgos le otorgaron al viejo institucionalismo un carácter prescriptivo, y lo hicieron susceptible a críticas en torno a su falta de apego al desenvolvimiento político real:

La tradición institucionalista clásica, llamada también formal y legalista en la ciencia política, tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo legal que encarna el poder político. Los resultados y propuestas de estos estudios tenían un marcado carácter normativo y descriptivo, apegados a una influencia positivista e idealista del “deber ser”, lo cual hizo que muchos aspectos estuvieran desfasados de la realidad (Moyado Flores, 2013:42).

Por otra parte, los postulados del NI también buscaron posicionarse como alternativa a los otros “grandes enfoques de investigación de la ciencia política contemporánea” (Pierson y Skocpol, 2008:7): el conductismo y la teoría de la elección racional. Las principales críticas elaboradas desde el NI a dichas corrientes toman por fundamento la atención otorgada a las características y comportamiento de los grupos e individuos, en detrimento del estudio de los factores que dan origen a tales comportamientos (Thelen y Steinmo, 1992:5), así como el “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo” que las permea (Peters, 2003:15, citado en Moyado, 2013:49), y la adhesión a los supuestos del individualismo metodológico y racionalidad individual propios de la economía neoclásica (Torres Espinoza, 2015:119).

En suma:

El nuevo institucionalismo, en sus argumentos más atinados señaló que los enfoques rivales daban poca importancia a los contextos institucionales y una exagerada atención a la conducta individual; su inclinación de ver lo institucional como un reflejo de la sociedad; a considerar lo social como suma de conductas individuales; a concebir la toma de decisiones como resultado de intereses individuales calculados y como una de las preocupaciones centrales de las ciencias sociales. (Zazueta, 2004:49)

Además de la postura crítica respecto al viejo institucionalismo, el conductismo y la teoría de la acción racional, el NI comparte, en su conjunto, los siguientes principios de investigación:

1. El interés por llevar a cabo estudios cuya unidad de análisis está compuesta por las instituciones (así como de su funcionamiento, efectividad, etc.) de una sociedad. Esto ha implicado un desplazamiento de la atención desde la conducta y decisiones que tienen por origen al individuo, hacia la observación de la forma en la que determinadas organizaciones logran “establecerse como estructuras y rutinas” a través, no de un diseño o creación individual, sino de largos, “complejos e impredecibles procesos históricos” (Vergara, 1993:133).

Asimismo, tomar a las instituciones como unidad de análisis ha implicado el cuestionamiento en torno a la “naturaleza constante y repetitiva” (Di Maggio y Powell, 1999:43) de la vida social abandonando la referencia a acciones individuales racionalizadoras como principio de su sustento, para dar lugar a la identificación del surgimiento, estabilización y evolución de estructuras que logran autosustentarse mediante la articulación de prácticas rutinizadas.

Si bien dada la heterogeneidad al interior del NI no existe un consenso en torno a la definición de lo que es una institución, de forma general puede ser señalado que ésta entraña la noción de *patterned relations*<sup>7</sup> como uno de sus núcleos principales.

A efecto del desarrollo de la presente investigación serán utilizadas las definiciones conceptuales elaboradas por Ronald Jepperson (1999), de acuerdo con quién las instituciones denominan a formas de organización social que han logrado el establecimiento de reglas que fijan la secuenciación de actividades, apuntalando así su repetición y rutinización. De igual forma, las instituciones no sólo crean “líneas de actividad”, sino que establecen también las identidades que llevarán a cabo tales actividades.

De acuerdo con el planteamiento de Jepperson, la estabilización de “diseños fijos de secuencias de actividad que se repiten crónicamente”, conlleva al establecimiento de procesos reproductores que dan sustento a la institución y aseguran su continuidad.

En palabras del sociólogo norteamericano:

La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Por orden o

---

<sup>7</sup> Se mantiene aquí la expresión en inglés originalmente encontrada en Thelen y Steinmo (p. 12) al no encontrar un símil considerado adecuado en español.

patrón me refiero, como se acostumbra, a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente construidos -es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones-, decimos que un patrón está institucionalizado. (Jepperson, 1999:201)

De acuerdo con el planteamiento anterior es posible identificar que la existencia de una institución implica además del establecimiento de un sistema de reglas, la instauración de esquemas de control y sanción que garanticen que éstas serán observadas.

A partir de tales elementos, Jepperson identifica tres “portadores primarios de la institucionalización” (Jepperson, 1999:203): los regímenes, la cultura, y la organización formal.

Los primeros implican el establecimiento de sistemas de reglas y sanciones por parte de una autoridad central, sin que éstos lleguen a adquirir un carácter formal. La institucionalización que tiene por vía la cultura refiere a reglas de carácter convencional que no cuentan con sustento en la organización formal, ni con autoridades que sancionen su falta de cumplimiento, por lo que únicamente fungen como productoras de “expectativas sobre las propiedades, orientaciones y comportamiento de los individuos” (Jepperson, 1999:204).

Finalmente, la institucionalización ocurrida por vía de la organización formal supone la existencia de reglas que han sido incorporadas en un aparato de organización formal, y cuya sanción corre a cargo de una autoridad central. Es precisamente a este tipo de institucionalización al que nos abocaremos en el desarrollo de la presente investigación.

2. Una segunda característica compartida de forma general por los diversos tipos de investigación englobados dentro del NI corresponde a los ámbitos que son considerados como objeto del análisis institucional, los cuales representan un campo más amplio respecto a los ámbitos abarcados por el viejo institucionalismo (enfocado principalmente a instituciones vinculadas al conflicto y negociación política, tales como los sistemas electorales, partidarios y parlamentarios). El campo de estudio del NI considera no sólo el “rango completo de instituciones estatales y societales” (Farfán Mendoza, 2007:100), sino también:

(...) las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones sociales, en el comportamiento individual y en la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos o del propio sistema político y social. (Moyado, 2013:32)

De tal forma,

Aparte del Estado, no quedó prácticamente ninguna institución, arreglo institucional, proceso, problema o decisión en el ámbito social, a escala nacional o supranacional, que escapara al escrutinio teórico o empírico de los nuevos institucionalistas. (Torres Espinoza, 2015:121)

3. Un tercer principio de análisis compartido por el NI, y que resulta de suma importancia dentro de los objetivos de esta investigación, es la atención que se otorga al diferencial del desarrollo institucional en diversos países, así como las diferencias de la capacidad del poder estatal sobre ellas, aun cuando éstos se hubiesen encontrado sometidos a un tipo similar de presiones y desafíos (Thelen y Steinmo, 1992:5).

El NI se aleja de las corrientes analíticas que persiguen el desarrollo de teorías generales de aplicación universal, y que instigan la búsqueda y observación empírica del mismo tipo de fenómeno en diversos contextos mundiales, para en su lugar enfocar desarrollos institucionales particulares y, sin renunciar a la empresa teórica, elaborar teorías de alcance intermedio:

(...) los nuevos institucionalistas se alejaron de conceptos (como modernidad y tradición) que tendían a homogeneizar tipos enteros de naciones, hacia conceptos que pudieran capturar la diversidad entre ellas (por ejemplo, la distinción entre Estados “fuertes” y “débiles” en los países industrialmente avanzados). De tal forma, el desafío empírico planteado por la diversidad de respuestas a problemáticas comunes llevó a un giro parcial, alejado de la teorización general, y encaminado hacia un proyecto de corte weberiano que permitiera explorar la diversidad entre las clases de un mismo fenómeno. (Thelen y Steinmo, 1992:6)

Toda vez señalados los rasgos generales del NI, procederemos a caracterizar de forma particular al Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH), el cual funge como una de las guías principales en el desarrollo de este proyecto de investigación.

Previamente ha sido indicado que el NI busca dar cuenta de la vinculación entre las reglas que estructuran y estandarizan la actividad social en términos institucionales, y la forma en la que éstas inciden (a través de la habilitación y el constreñimiento) en el comportamiento individual. Dicha afirmación es un poco menos adecuada en lo que refiere al institucionalismo histórico, pues su atención se encuentra dirigida principalmente a “explicar las variaciones en patrones, eventos o arreglos importantes o sorprendentes, más que en dar cuenta del comportamiento humano sin referencia al contexto” (Pierson y Skocpol, 2008:10).

La menor atención otorgada a las motivaciones y cursos de acción individuales deriva del hecho de que las investigaciones elaboradas como parte del NIH conservan una orientación hacia los niveles macro-políticos de la organización social, por lo cual los blancos comunes de observación están constituidos por: 1) el Estado y su entramado institucional, así como la forma en la que éste interviene como un actor más en la configuración y los resultados del conflicto grupal (Hall y Taylor, 1996:938); 2) los procesos que dan lugar a la formación institucional y los efectos con prolongación temporal que las condiciones primigenias en las que ocurre tal formación imprimen a la evolución y funcionamiento de las instituciones; 3) la forma en la cual las instituciones fungen como factores centrales en la determinación de las vías adoptadas por el desenvolvimiento histórico de una sociedad (Hall y Taylor, 1996:941); 4) la continuidad temporal alcanzada por arreglos institucionales construidos en el pasado (Vargas Hernández, 2008:50).

En síntesis:

El NIH está interesado en el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de larga data. Podríamos decir que este enfoque se acomoda mejor al estudio de las instituciones del Estado y al análisis de las relaciones de poder en un ámbito más amplio que el de los actores individuales o de las micro-organizaciones. (Farfán Mendoza, 2007:92)

Por otra parte, y tal como su denominación lo indica, el NIH cuenta como uno de sus componentes característicos fundamentales el papel otorgado al tiempo y al uso de la historia,

en tanto que su interés principal no sólo radica en la observación de procesos ocurridos a nivel macrosocial, sino también de aquellos procesos que cuentan con un desenvolvimiento de largo plazo y que en conjunto “dan forma y reforman los Estados, la política y el diseño de la política pública.” (Pierson y Skocpol, 2008:7)

La incorporación del tiempo en las investigaciones del NIH radica en la concepción de las instituciones como legados de procesos históricos cuya configuración en etapas tempranas no pertenece de forma exclusiva y estática al pasado, sino que tienen efectos que reverberan a lo largo del desarrollo y cambio institucional. Lo anterior lleva a que los institucionalistas históricos cuenten entre sus ejes principales con preguntas en torno al *timing* y la temporalidad en la que se desenvuelven los fenómenos políticos (Thelen, 1992:382).

El análisis de fenómenos de gran escala, y cuyo desenvolvimiento corresponde a procesos de largo alcance, implica la consideración de amplios periodos de tiempo en el diseño y desarrollo de una investigación, lo cual nos lleva a problematizar el uso que el NIH hace de la historia.

De acuerdo con lo planteado por Pierson y Skocpol, los institucionalistas históricos se oponen al uso de la “historia ilustrativa”, por el contrario:

(...) se toman la historia muy seriamente, como algo que es mucho más que eventos situados en el pasado. Comprender un resultado interesante o un set de arreglos en general significa analizar procesos a través de un período sustantivo de tiempo, quizás incluso varias décadas o siglos. Los académicos que trabajan en esta tradición han desarrollado fuertes justificaciones teóricas y metodológicas para investigaciones basadas en la historia, que implican no simplemente mirar el pasado, sino analizar un proceso a través del tiempo (Pierson y Skocpol, 2008:23).

A partir de la constatación de que dentro del NIH el recurso a la historia constituye una estrategia teórico-metodológica de primer orden para la construcción de tramas explicativas sobre la configuración y orden institucional, continuaremos dando cuenta del tipo de argumentos formulados por los investigadores identificados como institucionalistas históricos.

Como fue previamente referido, dentro de la pluralidad al interior del NI es posible identificar como uno de sus rasgos generales el alejamiento respecto a las teorías e hipótesis con pretensiones de capacidad explicativa independientemente del contexto en el que fueran empleadas. En su lugar, el NI habría optado por el desarrollo de teorías de alcance intermedio, a fin de dar cuenta de las diferencias y particularidades observadas en un entorno institucional específico.

Este aspecto del NI encuentra especial manifiesto en su vertiente histórica, en tanto que ésta se ha mostrado “particularmente útil para iluminar *cross-national differences* y la persistencia de patrones políticos a lo largo del tiempo en países individuales” (Thelen y Steinmo, 1992:14).

El NIH ha logrado lo anterior a través del desarrollo de procesos de examinación empírica en los cuales se otorga una particular importancia al contexto político y social en el cual una institución toma existencia, así como al orden secuencial de los eventos a partir de los cuales ésta se estructura y evoluciona.

Con el objetivo de incorporar al análisis social las cuestiones referentes a la contingencia histórica y los efectos de determinados órdenes secuenciales en el desenvolvimiento institucional, el NIH ha incorporado como elementos esenciales a sus esquemas explicativos las nociones de coyuntura crítica y *path dependence*.

La primera de ellas refiere a los puntos de inflexión en el desarrollo temporal de una institución que llevan a cambios sustanciales en la misma, a partir de los cuales se crean “‘puntos de bifurcación’ desde los cuales el desarrollo histórico avanza hacia un nuevo camino” (Hall y Taylor, 1996:942).

Por su parte la noción del *path dependence*, originada en el campo de los desarrollos tecnológicos, ha sido trasladada al análisis social como sostén de una perspectiva particular del desenvolvimiento histórico afincada en la observación de la consolidación, persistencia y efectos inerciales de determinados arreglos políticos a través del tiempo.

De acuerdo con Guillermo Farfán:

(...) el *path dependence* es una forma de análisis institucionalista en donde el énfasis cognitivo está depositado en los procesos históricos (tiempo y secuencia de los

acontecimientos) que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente, a su transformación. (Farfán Mendoza, 2007:106)

Si bien los análisis de trayectoria dependiente incorporan en sus esquemas explicativos aspectos relativos a la forma en la cual las condiciones formativas y los arreglos producidos en etapas tempranas de la vida de una institución constituyen factores que inciden en su desarrollo posterior, hay cuidado por no caer en argumentos deterministas, sino en hacer visibles los “patrones de recursos y relacionamiento” que emergen de contextos particulares y logran mantener continuidad a lo largo de amplias porciones de tiempo.

A modo de resumen podemos recuperar el planteamiento de Pierson y Skocpol respecto a los factores que, a pesar de las divergencias internas, otorgan un piso común a los trabajos desarrollados como parte del NIH:

El abordaje de las grandes preguntas del mundo real, el rastreo de los procesos a través del tiempo, y el análisis de configuraciones y contextos institucionales, son las características que definen al institucionalismo histórico como una de las grandes estrategias de investigación en la ciencia política contemporánea. (Pierson y Skocpol, 2008:25)

A continuación, detallamos los elementos particulares que serán retomados del NIH como guías analíticas para el desarrollo de la indagación empírica presentada en los capítulos subsecuentes.

Toda vez que hemos presentado las directrices analíticas mediante las cuales son conducidas las investigaciones que forman parte del Nuevo Institucionalismo en general, y del Nuevo Institucionalismo Histórico en particular, nos encontramos en condiciones de caracterizar puntualmente la forma que tendrá el consecutivo análisis del desarrollo institucional del ejército y policía en México.

A pesar de que han sido presentados algunos de los elementos que conforman las tramas explicativas elaboradas desde el NIH, la presente investigación no aspira a la construcción de una explicación causal sobre los factores que incidieron en que la formación y desarrollo de las instituciones a cargo de la administración de la capacidad coercitiva del Estado

mexicano se dieran bajo las determinadas formas en las que lo hicieron. En su lugar, apunta al modesto objetivo de construir una narrativa clara sobre las características y el desenvolvimiento de los procesos de formación e institucionalización por los que han atravesado el ejército y la policía mexicana, a fin de contribuir a un conocimiento más certero de dos instituciones que tradicionalmente han recibido escasa atención como objetos de conocimiento académico.

Como ha sido mencionado, en nuestro estudio sobre el ejército y la policía el foco de atención lo constituyen los procesos de formación e institucionalización, esto es, el curso histórico mediante el cual llegaron a adquirir (o bien, a no hacerlo) esa “propiedad o estado social distinto” (Jepperson,1999:194) mediante el cual se lleva a cabo el establecimiento de sistemas de reglas y esquemas de control y sanción orientados hacia la estandarización de secuencias de actividad, y con ello, el aseguramiento de su repetición y rutinización.

Con tal objetivo, la reconstrucción de la formación y desarrollo institucional del ejército y de la policía mexicana será estructurado a partir del rastreo, reconstrucción y presentación de la secuencia compuesta por tres momentos históricos:

1. Origen y primeras formaciones. En este apartado se indagará por las necesidades específicas a las que respondió, respectivamente, la creación de las primeras organizaciones militares y policiales en México, así como por sus características, teniendo por guía las siguientes preguntas: ¿cómo estaban organizadas? ¿quiénes las integraban?

2. Institucionalización. Con la finalidad de que este apartado se desarrolle dentro de confines analíticos claros y rigurosos, la búsqueda, selección y disposición del material empírico tendrá por guía conceptual la propuesta elaborada por Nelson Polsby sobre la institucionalización.

La selección de la conceptualización hecha por Polsby obedece a que ésta proporciona características puntuales cuyo rastreo permite verificar los términos bajo los cuales se desenvuelve el proceso de institucionalización de una organización. Asimismo, ésta constituye “un criterio de demarcación (...) en términos de rutinización y complejidad” (Duque, 2005: 110), es decir, guarda consistencia con la caracterización de los análisis institucionales presentada en los apartados previos.

Para Nelson Polsby, “el proceso de institucionalización es uno de los grandes temas en todas las ciencias sociales modernas” (Polsby, 1968:145), y en consecuencia su definición ha adquirido diversas “formas y variedades”. El concepto propuesto por el politólogo norteamericano integra tres características principales: a) establecimiento de límites y criterios de pertenencia, b) aumento de la complejidad interna y c) *universalización* de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones. A continuación, son detalladas cada una de estas.

a. Establecimiento de límites y criterios de pertenencia.

Esta característica se encuentra principalmente referida a la diferenciación de una institución respecto a su entorno. La diferenciación es lograda mediante el establecimiento y “endurecimiento” de los límites concernientes al ingreso y la salida de sus miembros, así como de sus dirigentes.

Polsby señala que una organización se encuentra poco institucionalizada cuando sus miembros y dirigencia tienen una permanencia poco estable, es decir, entran y salen de sus posiciones rápidamente, y comúnmente provienen de posiciones ajenas a la organización y su jerarquía. Aquello permite el establecimiento de límites, y con estos la diferenciación de una organización es el encauzamiento de oportunidades profesionales en su interior, a partir de las cuales sea posibilitado el desarrollo de especialidades ocupacionales. En palabras del politólogo, una organización se encuentra institucionalizada, cuando:

“[r]elativamente, se encuentra bien delimitada, es decir, diferenciada de su entorno. Sus miembros son fácilmente identificables, es relativamente difícil convertirse en uno de sus miembros, y sus líderes son principalmente reclutados desde el interior de la organización” (Polsby, 1968:145).

b. Aumento de la complejidad interna

La aproximación a la complejidad de una organización no corresponde a un mero conteo de las unidades que las componen, por el contrario, Polsby señala que es posible que aun cuando tal conteo disminuya, la complejidad se incremente. Lo anterior ocurriría en tanto que el politólogo liga la complejidad con el aumento de la autonomía e importancia de cada una de las unidades que componen a una institución, así como aumento del trabajo técnico y el

mando especializado. Un tercer aspecto del aumento de la complejidad de una organización radica en el incremento de las gratificaciones, servicios y recursos que le son destinados. Los recursos comprenden al personal, instalaciones y dinero.

De acuerdo con Polsby,

“[una] organización es relativamente compleja, es decir, sus funciones se encuentran internamente separadas, sobre bases explícitas y regulares, sus partes no son completamente intercambiables y, para algunos propósitos importantes al menos, éstas son interdependientes. Hay una división de labores en las cuales los roles son especificados y existen expectativas ampliamente compartidas respecto al desempeño de estos. Existen patrones regularizados para el reclutamiento para los roles, así como para el movimiento de un rol a otro.” (Polsby, 1968:145)

- c. Universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones.

La tercera característica corresponde a la transformación de los criterios y procedimientos seguidos para la toma de decisiones al interior de una organización. Para Polsby, en la medida en la que una organización se institucionaliza, los procesos de toma de decisiones dejan de estar guiados por criterios particularistas y discrecionales para adquirir un carácter rutinario, universalista y no discrecional:

“La organización tiende al uso de criterios universalistas en lugar de criterios particularistas, así como métodos automáticos, en lugar de discrecionales, para la conducción de cuestiones internas; las normas son seguidas; sistemas de mérito reemplazan el favoritismo y nepotismo, y códigos impersonales suplantán las preferencias personales como prescripciones del comportamiento” (Polsby, 1968: 145)

Como ha podido observarse, el concepto de institucionalización que guiará la exposición subsecuente se encuentra primordialmente construido en términos de la “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos” (Duque, 2005: 107). A partir de dicha consideración, nuestras preguntas guía se encontrarán referidas a los momentos y procesos a partir de los cuales la actuación del ejército y la policía fue sujeta a procedimientos formalizados y

rutinarios para el reclutamiento y salida de sus miembros y dirigentes; la división de labores y especificación de los roles, y los procesos de toma de decisión.

### 3. Profesionalización

Finalmente incluiremos un apartado sobre la profesionalización del ejército y la policía en México, pues como será visto a lo largo del desarrollo de la investigación, la estructuración y funcionamiento institucional en apego a un sistema formal de reglas encuentra estrecha vinculación con el establecimiento y consolidación de “grupos funcionales con características altamente especializadas” (Huntington, 1957:7) en su interior.

El apartado tendrá por base los elementos que integran el concepto de profesionalismo propuesto por Samuel Huntington. Aun cuando Huntington tiene en mente al aparato militar en su conceptualización, el uso de ésta será extendido en el presente trabajo para pensar a su análogo civil, es decir a los aparatos policiales. Todo ello bajo el supuesto de que, a pesar de su diferenciación, estas organizaciones comparten una característica fundamental: ambas fungen como administradoras y representantes de fuerza y poder coercitivo de un Estado.

Huntington señala que la importancia del profesionalismo como rasgo distintivo del oficial militar moderno radica en que permite distinguirlo de las figuras encargadas de la administración de la violencia en épocas históricas previas. Para Huntington el concepto de profesionalismo se encuentra compuesto por tres características: *expertise*, responsabilidad y corporatividad.

La primera de estas características permite identificar al profesional como “un experto con conocimiento y habilidades especializadas en algún campo significativo del comportamiento humano” (Huntington, 1957:8). Guiados por la consideración de la *expertise* como un componente del profesionalismo, responderemos a la pregunta sobre cómo es que se ha dotado a las instituciones militares y policiales mexicanas del conocimiento y habilidades especializadas, propias de cada profesión. La respuesta girará en torno al establecimiento y consolidación de los sistemas educativos militar y policial.

Antes de avanzar a la exposición sobre el desarrollo histórico del ejército y la policía en México, consideramos pertinente hacer dos observaciones sobre el proceder metodológico que será seguido en la presente investigación.

La primera de ellas refiere a que tanto el concepto de institucionalización, como el de profesionalización no serán considerados como estándares normativos, u ordenes prescriptivos hacia los cuales debería orientarse la realidad, sino que serán empleados como aproximaciones típico-ideales a estos procesos.

De acuerdo con la cercana recuperación que Xavier de Donato hace de los planteamientos de Weber, es posible indicar que los tipos ideales corresponden a

(...) una construcción mental que tiene “el carácter de una utopía en sí, que es obtenida a partir de la exageración mental de determinados elementos de la realidad”. Tal construcción no debe implicar una contradicción lógica, pero “no corresponde al mundo real”. Podemos interpretar esto diciendo que un tipo ideal es un concepto o representación mental (situado en la mente del historiador, del sociólogo o del teórico económico) cuya descripción describe un estado de hechos lógicamente posible, pero que es difícil encontrar en el mundo real. (Donato, 2007:154).

Es decir, se parte del supuesto de que las características señaladas conceptualmente como propias a cada uno de los procesos, no necesariamente serán encontradas en la investigación concreta. No obstante, se les emplea como herramientas heurísticas: “guías para la investigación (...) y vía indirecta de test empírico basado en aproximaciones” (Donato, 2007:151).

La segunda nota concierne a un hecho común en la investigación social: los procesos de surgimiento, institucionalización y profesionalización identificados para el desarrollo de este apartado corresponden a distinciones analíticas, y no a una secuencia lógica o temporal, por lo tanto, a pesar de su presentación segmentada, es posible que algunos eventos del desenvolvimiento histórico puedan ser referidos al mismo tiempo como componentes tanto del proceso de institucionalización, como de profesionalización.

### **3. La organización de la capacidad coercitiva del Estado mexicano: el Ejército**

En un artículo de 1994, Guillermo Garduño señalaba que los estudios sobre el ejército mexicano se encontraban atravesados por el hermetismo de la institución, así como por el común error metodológico de “asumir como válidos y verdaderos los valores con los cuales se presenta a sí misma la institución castrense, como si se tratara de hechos indiscutibles y probados” (pág. 92). Durante las últimas décadas, múltiples han sido los esfuerzos académicos por modificar dicha situación, surgiendo investigaciones que tienen como punto de partida el cuestionamiento de las representaciones del Ejército Mexicano como producto de un proceso continuo y unificado de institucionalización y profesionalización iniciado en la década de 1920 y sostenido a lo largo de todo el siglo XX.

Este capítulo es elaborado a partir de la incorporación de algunas de estas perspectivas críticas que nos permiten pensar al ejército como producto de contradicciones y pugnas, así como alejarnos de su representación como un bloque monolítico, cuyo desarrollo ha sido orientado por un interés común y compartido.

Como fue mencionado al inicio de este apartado, serán presentados tres momentos esenciales de la trayectoria institucional del Ejército Mexicano:

1. Origen y primeras formaciones. En este apartado serán abordadas las formaciones militares que prevalecieron al surgimiento de México como Estado independiente. Así, serán presentadas las tensiones entre el modelo militar que confería el control militar a los estados de la federación bajo la forma de la Guardia Nacional, y el modelo de un ejército permanente unificado bajo el mando de la autoridad central, así como los procesos mediante los cuales llegó a prevalecer esta última, encarnada bajo la forma del Ejército Federal porfirista.
2. Institucionalización. Es bien conocido el proceso abierto por la revolución mexicana en lo que concierne a la organización militar, mismo que llevó desde la disolución del Ejército Federal y la lucha faccionalista, hasta la consolidación de los esfuerzos de reforma y profesionalización del nuevo ejército nacional durante la década de 1920 y 1930, su retirada de la competencia política por vía armada, y su adhesión a la autoridad civil.

El objetivo de este apartado no es simplemente hacer una reconstrucción más de dicha trayectoria, sino incorporar algunas de las perspectivas que han cuestionado que tal proceso haya tenido un carácter unificado y lineal.

3. Profesionalización. En este apartado será enfocado el proceso de creación y expansión del sistema educativo militar, así como las vías mediante las cuales han sido definidas, desarrolladas e implementadas políticas de profesionalización del personal de cada una de esta institución.

### 3.1 Origen y primeras formaciones: las milicias y el ejército permanente

La creación misma de México como un Estado independiente tuvo por árbitros y artífices a los militares, en tanto que

(...) fueron los miembros de esta corporación los principales ejecutores del proyecto de Independencia, los que realizaron las negociaciones políticas en sus distintos niveles y los que tenían plena conciencia de que su movimiento era completamente distinto de aquel que había iniciado el cura de Dolores en septiembre de 1810. (Guzmán Pérez, 2014:139)

Es importante resaltar a un grupo militar en particular: aquellos agrupados en torno al “ejército protector”, “garante y depositario del *papel de supremo poder conservador de la soberanía de la nación*” (Hernández Chávez, 2012:22), que emergió tras la proclamación del Plan de Iguala: el Ejército Triguarante. A pesar de su asunción como baluarte del nuevo Estado, el Ejército de las Tres Garantías constituía un abigarramiento antes que una unidad homogénea. Tal condición fue consecuencia directa del “carácter, composición y distribución” que la organización militar mantuvo durante el período colonial.

Alicia Hernández Chávez señala que “en la América continental no hubo un ejército colonial de pie sino hasta el siglo XVIII, cuando se intentó formar un ejército de América [derivado del] ataque de Reino Unido al puerto de La Habana en 1762” (Hernández Chávez, 2012:11). Durante el periodo colonial antecedente a 1762, la defensa del territorio novohispano respondió a la necesidad de proteger la “circulación de su riqueza”:

(...) a lo largo del primer periodo colonial y hasta fines del siglo XVIII, la prioridad de la Monarquía fue la protección de las principales rutas comerciales, lo cual significó la defensa de las rutas de la plata, los distritos mineros, las casas de amonedación y las ciudades o villas estratégicas de tales rutas hasta alcanzar los puertos de embarque que básicamente eran dos, Veracruz y Acapulco, tal sistema de flujos mercantiles se protegió con fuerza armada regular. (Hernández Chávez, 2012:12)

Mientras los centros y rutas económicas fueron protegidos por contingentes armados provenientes del ejército español, la defensa local de “los caminos y tránsito de personas y

mercaderías entre ciudades, villas, pueblos y centros mineros” (Hernández Chávez, 2012:12) corrió a cargo, para su organización y financiamiento, de las distintas corporaciones gremiales.

La situación descrita dio lugar a que, en el orden novohispano, la defensa externa (para la cual fue destinada tropa española veterana) estuviese emparejada con la actividad económica, mientras que la defensa interna del territorio fue conferida a la autoorganización de los vecinos y corporaciones locales (Hernández Chávez, 2012:14).

Esta forma de organización cambió en 1762 con la toma de La Habana por parte de los ingleses, evento cuyo impacto “originó una reevaluación inmediata de las defensas de la isla” (McFarlane, 2008:232). Dicha reevaluación dio lugar a la implementación de un modelo de milicias que fue llevado en 1765 a la Nueva España como parte de un proyecto general de modernización de las fuerzas militares en la América española.

Alicia Hernández Chávez señala que la reforma en la política de defensa novohispana supuso una doble maniobra militar, pues por un lado se echó mano de la tropa veterana para reforzar la seguridad de puntos territoriales estratégicos o vulnerables, así como para la conformación de Milicias Provinciales en las que se conjuntó a “la oficialidad veterana, con tropa y refuerzos americanos” y que fueron destinadas a los principales puertos de Caribe y el Pacífico; mientras que por otra parte se organizaron las milicias cívicas, de carácter y arraigo local.

La creación de las milicias implicó el reclutamiento y entrenamiento de la población local para integrar fuerzas temporales de reserva que pudieran fungir y ser movilizadas como apoyo para la defensa territorial en situaciones de guerra. De acuerdo con Anthony McFarlane:

(...) la idea de las milicias disciplinadas reflejaba una nueva concepción del imperio: en adelante, se otorgó a los habitantes de las colonias un papel central en su defensa, convirtiéndolos en una ciudadanía armada y lista para mostrar lealtad a la monarquía española y defender sus territorios en tiempos de guerra. En pocas palabras, el objetivo de la reforma era elevar el grado de participación militar en las sociedades coloniales o, en términos más amplios, “militarizar” las comunidades americanas

exigiendo que todos los hombres aptos para hacerlo se alistaran en unidades de milicia y se entrenaran en el uso de las armas. (McFarlane, 2008:235)

La organización militar implementada en 1765 para la defensa del territorio novohispano, fundada en torno a un cuerpo de carácter local y temporal bajo la forma de milicias, y un ejército profesional y permanente, encontró sanción y continuidad por la Constitución de Cádiz de 1812, la cual “reglamentó ‘las tropas de continuo servicio’ (como ‘fuerza militar permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del estado, y la conservación del orden interior’) y las milicias, compuestas por ciudadanos de las provincias y cuyo ‘servicio sólo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran’” (Fernández García, 2002:166-167, citado en Hernández López, 2006; 133).

Como consecuencia del hecho de que la organización militar del novel Estado mexicano (y en consecuencia, aquella del Ejército Trigarante, que culminó el proceso independentista) se encontró guiada por las disposiciones de la Constitución gaditana (Frasquet, 2008:115), la estructura militar dual, integrada por “un ejército regular compuesto por ‘tropas veteranas’, traídas de España, y ‘tropas milicianas’, compuestas por ‘vecinos’”, (Márquez, Serna y Valadés, 2019:571), se encontró en el centro del orden (y desorden) militar y político por el que México atravesó a lo largo del siglo XIX.

Conrado Hernández López da cuenta de la continuidad del orden militar establecido durante la colonia de forma posterior a la independencia:

El Congreso mexicano [de 1823] asumió el control normativo de los cuerpos militares y dejó la dirección al Ejecutivo, pero no inició ninguna reforma profunda, salvo en las cuestiones elementales (...) A pesar de los cambios y reformas originadas en criterios políticos, se mantuvo la estructura básica del ejército permanente. En general continuó la dualidad en la composición de la fuerza armada (ejército permanente y milicias) y en la administración militar, organizada en un órgano central (el Ministerio de la Guerra) y en cuerpos con una autoridad territorial (las comandancias generales), más allá de 1860. (Hernández López, 2006; 139-143)

Diversos autores comparten la opinión respecto a que los continuos conflictos intestinos que asolaron a México durante su primer tramo de vida independiente, y que enfrentaron sucesivamente a los sistemas monárquico y republicano, y a los proyectos centralizadores y

federalistas, correspondieron no solo a confrontaciones respecto a la organización y conducción política del país, sino que cada uno de ellos llevó aparejada una forma de concebir, organizar y dirigir al componente militar del Estado mexicano.

Ivana Frasquet señala que, desde la instauración del primer Congreso constituyente en 1822, la discusión en torno a la organización de las fuerzas armadas bajo la forma de un ejército permanente o bien bajo la forma de milicias cívicas se encontró cargada de componentes ideológicos y políticos. De tal forma, desde el primer momento, “el establecimiento de la milicia y la reorganización del ejército derivarían hacia una batalla dialéctica entre los diputados que defendían la supremacía de una u otra institución” (Frasquet, 2016:116).

El deslinde de los campos ideológicos en torno a la organización de las fuerzas militares del país (Villapando, 2020:150) fue más o menos claro: mientras que “el ejército permanente se identificó con las fuerzas conservadoras y centralistas; las milicias se identificaron con la corriente liberal y federalista” (Serna, Márquez y Valadés, 2019:572; Villapando, 2020: 150)<sup>8</sup>.

Incluiremos a continuación una breve recapitulación en torno a la conformación y desarrollo de ambos cuerpos militares en el marco de los conflictos internos que marcaron el primer medio siglo de vida del Estado mexicano.

En lo que concierne al ejército permanente, Conrado Hernández López apunta a que su identificación con los valores coloniales y conservadores derivó no solo de sus condiciones políticas sino también prácticas en dos aspectos fundamentales: la permanencia de la influencia francesa por un lado, así como la vigencia de las ordenanzas y reglamentos españoles en su organización por otro.

La influencia francesa supuso el establecimiento de “un organigrama centralista y una realidad centrífuga [cuya] organización teórica (...) no se orientaba prácticamente hacia la guerra sino al servicio de guarnición y el orden interno” (Cardona, 1999:59-60, citado en

---

<sup>8</sup> Pese a que autores como Will Fowler (citado en Hernández López, 2008), señalan que existe la evidencia suficiente para identificar a cada una de las instituciones con las distintas tendencias políticas, existen múltiples señalamientos respecto a que la división no fue por completo rígida o excluyente. Así por ejemplo Alicia Hernández señala que la institución miliciana “no siempre fue republicana, sino que se subdividió bajo múltiples liderazgos e ideologías, tanto conservadoras como liberales, todas cambiantes según la coyuntura y oportunidad (Hernández Chávez, 2012:31).

Hernández López, 2006:136). Este sistema pronto mostró sus limitantes, dadas las diferencias geográficas y demográficas entre Francia y México, que contaba con un “territorio extenso y accidentado y una población pequeña y dispersa” (Hernández López, 2006:136).

El segundo vínculo del ejército permanente con las disposiciones del antiguo régimen se encontró afincado en la observancia de las ordenanzas y reglamentos militares creados en el seno colonial, “independientemente de la orientación del gobierno en turno, porque no había otro punto de referencia para organizar la fuerza armada e integrar las reformas manteniendo cierta disciplina y subordinación” (Hernández López, 2006:136).

El historiador destaca el importante papel de la ordenanza como punto de referencia para el mantenimiento de la organización del ejército en medio de la profusión de marcos jurídicos expedidos por cada una de las administraciones que se sucedieron entre la declaración de independencia en 1821 y la restauración de la República en 1867.

Aun cuando en 1852 fue publicada la *Ordenanza militar* que debía actualizar las “disposiciones organizativas y de funcionamiento, normas penales, procesales y orgánicas-judiciales” que databan de la Ordenanza de 1768, Hernández López destaca que en realidad la Ordenanza de 1852 “[dedicó] gran parte de su contenido a la copia literal” de su antecedente español, por lo cual la organización del ejército permanente en México mantuvo la estructura por la que se regía durante el periodo colonial, misma a la que fueron sumadas las disposiciones concordantes con el gobierno republicano y restadas las disposiciones del gobierno monárquico que ya no se correspondían con la realidad de México tras su independencia (Hernández López, 2006:137).

Como parte de la herencia del periodo colonial que fue conservada por el ejército permanente mexicano se encuentra, como el blanco predilecto del ataque liberal, además, la conservación del fuero.

De acuerdo con Manuel Oropeza González, la oposición al fuero militar (comprendido como la “jurisdicción especializada en materia de delitos y faltas contra el instituto armado”) se encuentra aparejado al surgimiento del liberalismo mexicano, “ya que la igualdad ante la ley implicaba para esa ideología política la homogeneidad de tribunales y leyes y [el repudio de] la existencia de tribunales especiales” (2006:185).

Aun cuando desde el inicio de la vida independiente de México se ha considerado al fuero militar “como una institución contraria al principio de igualdad ante la ley” (Oropeza González, 2006:185), este ha encontrado permanencia hasta la actualidad, habiendo sido preservado por el artículo 13 de la Constitución de 1917.

Siguiendo a Conrado Hernández López podemos concluir que:

(...) hubo una continuidad del Antiguo Régimen en el ejército permanente que se manifestó, por una parte, en el sistema jurídico con la vigencia de la Ordenanza, y por la otra, en la función judicial, con el mantenimiento del fuero y en la capacidad para conocer causas no solo en delitos militares, sino también en civiles. (Hernández López, 2006:138)

Por otro lado, en lo concerniente a la organización de las milicias es posible identificar tres periodos de relevancia:

- 1) 1821-1842, que corresponde a su organización bajo la forma de milicias cívicas, dependientes del auspicio de las autoridades estatales;
- 2) 1842-1853, periodo que incluye la creación del proyecto de la Guardia Nacional en 1842, su federalización en 1847 y su disolución bajo un nuevo gobierno presidido por Santa Anna, y
- 3) 1853-1879, correspondiente a la disolución de facto de la GN y su asimilación en el ejército permanente bajo la forma de un cuerpo de reserva.

### **1821-1842: las Milicias Cívicas estatales**

Como ha sido señalado previamente, la formación de cuerpos milicianos tiene origen en la necesidad de la corona española por contar entre su población con una fuerza militar de reserva que pudiera ser movilizada en apoyo al ejército veterano para la defensa del territorio americano en situaciones de guerra.

La primera forma que estos cuerpos de ciudadanía armada encontraron tras la independencia corresponde a la Milicia Cívica (existente bajo la denominación de Milicia Nacional durante el dominio español), que en esencia sigue las disposiciones asentadas en la legislación gaditana bajo una modificación en el nombre a fin de diferenciarse respecto a su antecedente español. (Frasquet, 2018:114).

La Milicia Cívica contó con su primer reglamento provisional tan pronto como en 1822, y en 1824 la formación de milicias locales en los estados obtuvo base constitucional al ser incluida su regulación en el artículo 50 de la Constitución promulgada ese mismo año. Si bien fue atribuida al Congreso general la creación de la reglamentación para formar, armar y disciplinar a los cuerpos milicianos, el nombramiento de oficiales y su instrucción corrían a cuenta de cada uno de los estados, por lo cual la milicia cívica se mantuvo como una fuerza de carácter local y bajo el mando de la autoridad política estatal. Por su parte, el Congreso general conservó la facultad de autorizar al ejecutivo federal la movilización de las milicias estatales fuera de su territorio.

Durante este primer periodo, además de su importante función como garantes de la soberanía y defensa del territorio de las entidades federativas (Hernández Chávez 2012), las tareas a cargo de los cuerpos de milicias fueron variadas:

(...) lo mismo daría guardia en las casas capitulares, que patrullar para la seguridad pública, además de participar en funciones de “regocijo”; perseguiría, no habiendo tropa permanente, a los malhechores y desertores y escoltaría a los presos y caudales nacionales en su tránsito por el distrito de su asignación (Villalpando, 2020:148).

A pesar de su temprana regulación jurídica, la organización de las milicias cívicas pronto se encontró sujeta a la voluntad política del gobierno en turno. Así, por ejemplo, mientras bajo la vicepresidencia de Valentín Gómez Farías en el centro del país fueron ampliados y diversificados los batallones integrados por milicianos, bajo el gobierno centralista de Santa Anna no solo hubo una reducción en el número de batallones, sino que también fue disminuida la proporción entre número de milicianos reclutados respecto al tamaño de la población. Asimismo, fueron modificadas sus fuentes de financiamiento e incorporados soldados a sus filas, llegando incluso a la limitación de “la capacidad e independencia de los gobernadores para disponer de las fuerzas armadas bajo, y su jurisdicción” (Villalpando, 2020:153) al amparo de las Siete Leyes Constitucionales de 1837.

### **1842-1853: Guardia Nacional, creación y federalización**

Dando continuidad a la tradición de organización miliciana en México, la Guardia Nacional “se creó y se utilizó (...) como un instrumento cívico de fuerza militar para auxiliar al Ejército central y, a su vez, mantener la soberanía de los sistemas federales en los niveles locales”

(Pocoroba García, 2021:32). Como será visto, a pesar de encontrarse sujeta a la influencia de los intereses políticos locales, esta institución fue la predilecta del bando republicano, pues frente a las tendencias conservadoras del Ejército, la Guardia Nacional fue constituida y organizada a partir de principios democráticos, tales como el reclutamiento en masa y el otorgamiento de derechos político-sociales a sus integrantes.

La concepción de la Guardia Nacional como institución para la organización miliciana es introducida por primera vez en 1842 en los proyectos constitucionales destinados a sustituir la vigencia de las Siete Leyes (Martínez Bullé, 1995:298). A pesar de que son mantenidos aspectos ya presentes en la organización de la Milicia Cívica (su eminente carácter local, y la capacidad del Congreso general para reglamentarla y autorizar al ejecutivo para movilizarla fuera de su territorio de formación) (Villalpando, 2020; Márquez, Serna y Valadés, 2019), una de las novedades que mantiene la Guardia Nacional de los Proyectos respecto a la organización miliciana previa se encuentra en la obligatoriedad de su alistamiento, siendo “la primera ocasión en que imperativamente se pretende que el ciudadano sirva en esta institución, adelanto muy importante si se considera que nunca antes se había señalado en una ley de jerarquía constitucional el modo de cumplir con el deber de defender a la patria” (Villalpando, 2020:155); así como en la fijación de un objetivo exclusivo: la defensa territorial de la independencia nacional ante invasiones extranjeras.

Si bien los proyectos constitucionales de 1842 nunca entraron en vigor, la Guardia Nacional pronto se vio obligada a cumplir el objetivo para el que había sido diseñada en éstos.

En 1846, ante el escenario de guerra contra Estados Unidos, fue dictado el “*Reglamento para Organizar, Armar y Disciplinar la Guardia Nacional en los Estados, Distritos y Territorios de la Federación*”, importante ordenamiento que permitió revivir a los antiguos cuerpos de milicias, ahora con otro nombre, pero con las mismas características y, sobre todo, con un renovado ánimo de lucha” (Villalpando, 2020:156).

De acuerdo con Alicia Hernández Chávez, la lucha contra el ejército norteamericano fue una de las coyunturas en las cuales la Guardia Nacional se consolidó (Hernández Chávez, 2012:47).

A pesar de asistir a penosos episodios como el “pronunciamiento de los *“polkos”*”, en el que algunos de sus miembros se aliaron a clérigos que resistían las reformas del vicepresidente

Gómez Farias, y ante el ineficaz desempeño del ejército permanente, la Guardia Nacional fue protagonista de jornadas tan relevantes como las desarrolladas en Molino del Rey y el Convento de Churubusco (Villalpando, 2020:157-160).

Durante el transcurso de la guerra, la dirección de la Guardia Nacional pierde su tradicional raigambre estatal al ser colocada bajo el mando de la Secretaría de Guerra en 1847, esto es fue puesta bajo la jurisdicción del gobierno federal. González Oropeza señala que a raíz de los eventos de la invasión norteamericana se dan los primeros pasos para que la contraposición previamente descrita entre la organización militar bajo la forma de milicias y de un ejército permanente comience a diluirse, en tanto que a partir de la federalización de la Guardia Nacional fue posibilitado el ingreso de oficiales provenientes de ésta al ejército, y posteriormente fue asimilada a un ejército federal de reserva (González Oropeza, 2006:182; Hernández Chávez, 2012: 31). En adición, Villalpando apunta que dado el contexto de amenaza extranjera en el que había sido expedido el reglamento de la Guardia Nacional:

(...) el gobierno no podía arriesgarse a que persistieran las antiguas y no resueltas diferencias entre la Guardia y el ejército y, por ello, en forma tajante, se mandaba que ‘los honores y consideraciones en los actos del servicio, serán recíprocos entre el ejército y la Guardia Nacional, bajo la más estrecha responsabilidad de los jefes de todas clases, quienes cuidarán del cumplimiento exacto de esta prevención, que dará por resultado la armonía que debe existir entre todos los defensores de la República’.

(Villalpando, 2020:157)

### **1853-1879: Disolución de la Guardia Nacional y la creación de un nuevo ejército permanente**

Durante este periodo de tiempo la Guardia Nacional conservó un papel protagónico en tres episodios de conflicto político: “en 1855 participa en la defensa, a nivel territorio, de las reformas; entre 1861 y 1862 defiende la república de la intervención francesa; y, por último, apoyó el Plan de Tuxtepec.” (Pocoroba García, 2021:32)

A pesar de que ya habían sido dados los primeros pasos hacia lo que culminaría con la absorción de la Guardia Nacional por el ejército y su transmutación a letra muerta dentro de los cuerpos constitucionales de 1857 y 1917, a la culminación de la guerra en 1848 aún se buscó su apuntalamiento mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Guardia Nacional,

en la que le fueron atribuidas la defensa de la independencia de la nación, el sostenimiento de las instituciones, la conservación de la seguridad pública y el aseguramiento del cumplimiento de las leyes (Ley Orgánica de la Guardia Nacional, 1848, citada en Villalpando, 2020:162). La relevancia otorgada a la reorganización de la Guardia Nacional fue tal que,

[h]aciendo uso de una técnica jurídica más depurada y propia que la acostumbrada en aquella época, esta Ley contó, para su eficaz aplicación, con el apoyo de reglamentos, mismos que se especializaban en materias delicadas como el procedimiento para el alistamiento y lo relativo a las excepciones y el modo de hacerlas valer. [El redactor] de todo este paquete legislativo, trató de dar vida a la Guardia Nacional, asignándole un papel relevante no sólo idealmente sino en la práctica, a través de una esmerada regulación que hiciera factible su desempeño y participación en las tareas de la reconstrucción del país (...) (Villalpando, 2020:163).

Sin embargo, la reanimación jurídica de la Guardia Nacional tuvo efecto solo durante un corto periodo de tiempo, debido a que su destino pronto se vio envuelto en el desarrollo de nuevas turbulencias políticas. Así, aparejada al retorno de Santa Anna en 1853, ésta fue desaparecida y algunos de sus históricos batallones fueron integrados a las unidades del ejército permanente, mientras que cuatro años más tarde, con el triunfo liberal, ésta no solo fue reinstaurada, sino que su esquema de organización obtuvo bases constitucionales al serle atribuidas al Congreso de la Unión, por medio del artículo 72 de la Constitución de 1857, las mismas facultades que la constitución de 1824 le había otorgado para la organización de la entonces Milicia Cívica: la elaboración de la reglamentación concerniente a su organización, armamento y disciplina, así como el otorgamiento de su autorización para que la Guardia Nacional pudiera ser movilizada bajo el mando del ejecutivo federal (Márquez, Serna y Valadés, 2019:573; Villalpando 2020).

Los años de la Guerra de Reforma y de la invasión francesa tuvieron efectos ambivalentes en la organización de la Guardia Nacional debido a que, mientras ésta demostró nuevamente su valía en la defensa de la causa liberal (en contraposición a un ejército permanente de tendencia conservadora), los años de turbulencia no solo impidieron el desarrollo de un nuevo paquete legislativo del 72 constitucional, por lo cual su recomposición recurrió a la

legislación que antecedió los ordenamientos constitucionales de 1857 (es decir, la Ley Orgánica de 1848), sino que tras el licenciamiento del ejército permanente en 1861 y la reinstalación de la república en 1867, perdió su carácter miliciano con la veteranización de algunos de sus batallones. Esto es, con su incorporación a “las divisiones creadas para el nuevo ejército, lo que signific[ó] que dejaron de ser ciudadanos en armas para convertirse en soldados profesionales” (Villalpando, 2020:166).

Fue de esta forma que la Guardia Nacional, otrora institución depositaria de una larga tradición de organización miliciano que ayudó a sostener la causa liberal durante la guerra de reforma y la intervención francesa, llegó a ser transformada en la columna vertebral de la organización militar prevaleciente al inicio del siglo XX bajo la forma del célebre Ejército Federal porfirista (mismo que nuevamente vería su ocaso en 1914).

Cabe mencionar que el esquema establecido en la Constitución de 1854 para la organización de la Guardia Nacional fue retomado al punto por el constituyente de 1917. Sin embargo, aun cuando fue incluida en la Constitución, la institución “nació muerta”, en tanto que funcional y operativamente había dejado de existir bajo el auspicio del gobierno de Porfirio Díaz, cuya carrera militar tuvo inicio, irónicamente, en la organización miliciano.

### **Del Ejército Liberal al Ejército Federal: la institución militar y el fin del siglo XIX**

Si las primeras décadas de vida independiente de México estuvieron marcadas por la prevalencia de una organización militar dual, que llevó a la continua contraposición de un ejército permanente (representante de la autoridad central) con los cuerpos milicianos (auspiciados por las autoridades locales); la segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por el acortamiento de las diferencias entre ambas instituciones, proceso culminante en el traslapamiento de ambas instituciones en la creación de un nuevo ejército permanente cuya espina dorsal fue compuesta por los cuerpos milicianos.

La continua identificación del ejército permanente con la corriente política e intereses conservadores tuvo un álgido episodio con el alzamiento militar de Tacubaya que rechazaba la Constitución de 1857. Como consecuencia de la sublevación del ejército, la defensa militar del bando liberal juarista recayó desde el inicio de la Guerra de Reforma en los cuerpos de la Guardia Nacional, y tras el triunfo de estos en 1860 fue decretada “la extinción del antiguo ejército de origen colonial” (González Lezama, 2014:134).

Sin embargo, tal decreto no fue cumplido a cabalidad pues, aunado a que dicha extinción del ejército permanente consistió más en una depuración que en una transformación de la institución (Hernández López, 2001:31 citado en González Lezama, 2014:134), se encontró el hecho de que en 1861 México enfrentaba la amenaza invasora de Inglaterra, España y Francia, haciéndose necesaria la reagrupación de cuerpos armados que, en concordancia con la previa historia militar mexicana, fueron nutridos de fuentes heterogéneas: a partir de contingentes solicitados a los gobernadores, de la reincorporación de militares previamente expulsados, de la formación de ejércitos con bases y alcance regionales, así como por guerrillas cuya formación fue sancionada por el gobierno con la promulgación del *Reglamento de Guerrillas* en 1862 (González Lezama, 2014:135-136).

En conjunto con la desaparición del ejército permanente, al término de la guerra en 1860, Juárez consideró el licenciamiento de la tropa y la devolución de los cuerpos de la Guardia Nacional a sus lugares de origen (Hernández López, 2008:56). Como ha sido señalado, dado el nuevo entorno convulso esto tampoco fue posible y la Guardia Nacional se mantuvo como base de la conformación de los ejércitos regionales que defendieron la causa liberal, esta vez ante el intervencionismo francés.

Sobre la heterogeneidad de las fuerzas militares liberales, Conrado Hernández López señala que:

Las fuerzas juaristas conservaron algunos elementos del antiguo ejército permanente, incluyeron “neutrales” y desertores del ejército conservador, a más de bandoleros y aventureros, pero estuvo integrado sobre todo por cuerpos de las guardias nacionales. (Hernández López, 2007 citado en Salmerón, 2014:206)

La organización militar creada a partir de los cuerpos estatales de la Guardia Nacional no solo se mantuvo como baluarte del liberalismo, sino que, con la desaparición formal del antiguo ejército permanente su importancia se incrementó:

(...) las guardias nacionales eran, en principio, sólo cuerpos auxiliares del ejército que combatían con tácticas guerrilleras. Sólo que estas tropas irregulares cobraron pronto una fuerza mayor: tras la Guerra de los Tres Años (1858-1860), Juárez había decretado la disolución del ejército permanente, con lo que las guardias nacionales habían pasado a constituir prácticamente el ejército liberal. (Salmerón, 2014:206)

Como fue señalado previamente, al triunfo de la República en 1867 algunos de los cuerpos de la Guardia Nacional pasaron a constituir formalmente el nuevo instituto militar al ser veteranizados, con lo que la otrora institución de carácter miliciano, temporal y auxiliar pasó a convertirse en parte del ejército profesional y permanente. La vertebración de las guardias nacionales en el ejército liberal supuso el golpe de gracia para la organización de cuerpos de carácter miliciano en México. En este sentido José Manuel Villapando (2020) señala que:

Resulta significativo que la última vez que aparece el término Guardia Nacional en la legislación mexicana del siglo XIX es en 1880, en una circular por la que se ordena que a los antiguos miembros de la Guardia que prestan sus servicios en el ejército federal, se les abone el tiempo que sirvieron en esos cuerpos durante las guerras extranjeras de 1847 y de 1862-1867. El porfirismo, en su esplendor centralista, nulificó todo intento de autonomía estatal; la Guardia Nacional, en estas condiciones, estaba condenada irremediabilmente a desaparecer, [y de tal forma] aconteció. (pág. 167).

La creación de un nuevo ejército erigido sobre las huestes del liberalismo no supuso (como tampoco lo había hecho la “extinción” del ejército de origen colonial) una transformación en la institución, debido a que éste se organizó siguiendo el esquema del antiguo ejército permanente, llevando a que “en 1867 se [volviera] al orden anterior a 1860” (Hernández López, 2008:59):

(...) después de 1860 el ejército permanente fue definitivamente sustituido por una nueva institución, cuando los cuerpos irregulares pasaron a constituir la base del nuevo ejército federal, que no sólo renovaba prácticas y empleaba un buen número del personal del ejército permanente, sino que retoma varios elementos de los modelos conocidos en la organización y la operación. (Hernández López, 2006:147)

En conjunto a la reconstitución de un ejército permanente, la administración juarista dio algunos primeros pasos hacia la institucionalización del mismo, si bien dadas las características prevalecientes en la organización militar (su heterogeneidad, bajo nivel profesional, etc.) este proyecto se “antojaba sumamente difícil, exigiendo un esfuerzo de largo plazo” (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:92).

Entre dichos primeros pasos se encontró la reducción del tamaño del ejército que había apoyado el triunfo de la República, esto mediante el licenciamiento de algunos de sus efectivos y la devolución de otros a sus estados de origen para fungir como fuerzas de policía y seguridad (Villalpando, 2020:166). Asimismo, se redujo el cuadro de oficiales mediante el retiro de altos mandos.

Si bien los esfuerzos en esta dirección fueron interrumpidos en 1871 por una nueva asonada militar dirigida por Porfirio Díaz, conatos de reforma a la institución castrense continuaron siendo desarrollados bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada y su jefe del Estado Mayor General del Ejército, el General Justo Álvarez, en temas concernientes a: 1) los códigos de disciplina y régimen militar, 2) el fuero de guerra, 3) el número de integrantes para cada cuerpo, 4) el sistema de reclutamiento, 5) las funciones de las fuerzas auxiliares, y 6) la estadística militar. (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:94)

A pesar de que tales reformas no prosperaron durante este periodo, el trabajo del General Justo Álvarez continuó una vez iniciado el régimen porfirista tras la rebelión de Tuxtepec, y tan pronto como en 1878 comenzó a ser presentado todo un nuevo marco normativo para la organización de la institución militar y sus unidades. Entre los nuevos documentos normativos se encontraron las *Bases para la administración de la Armada Nacional*; el *Reglamento para el servicio del Cuerpo de Artillería*, el *Reglamento de la Gendarmería Militar* y el *Reglamento del servicio de etapas*. Asimismo, en 1880 fue publicado el *Reglamento de la Secretaría de Guerra y Marina*, y un año después el *Arreglo definitivo del Ejército*, documento en el cual se vinculaba el presupuesto otorgado a la Secretaría con el tamaño del personal que integraba a ésta y a los cuerpos del ejército (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:98).

Simultáneamente, Díaz instauró una comisión militar para la formulación de anteproyectos conducentes a la reorganización del Estado Mayor. Entre los anteproyectos presentados fue seleccionado para su implementación aquel desarrollado por Victoriano Huerta. El proyecto (que entró en vigor en 1879) contemplaba la creación de un Cuerpo Especial de Estado Mayor al interior de la Secretaría de Guerra, mismo que en adición a sus habituales funciones administrativas asumiría funciones organizativas y operativas.

En los años que siguieron el ascenso de Díaz al poder ejecutivo también fueron tomadas las siguientes medidas:

(...) la desaparición de los cargos facultativos de antiguo régimen, como las mayorías de órdenes y de plaza<sup>9</sup>; la creación de los grados de capitán segundo para infantería y caballería; la presentación de un proyecto de Ley de ascensos, la propuesta de reorganizar la gendarmería militar, la reglamentación de las maniobras de infantería y caballería así como del servicio de Palacio Nacional; la creación del Cuerpo de Administración del Ejército y su comisaría; la elaboración del presupuesto de gastos militares para la construcción de establecimientos de artillería y el presupuesto fiscal de 1879-1880; la organización de Cuerpo Médico Militar, la modificación del Plan de Estudios del Colegio Militar y disponer la creación de una Comisaría Central de Guerra y Marina. (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:98)

Los esfuerzos por reformar la institución militar llegarían a su punto culminante en 1900 con la publicación de la *Ley Orgánica del Ejército*, en la que se dispuso una estructura del ejército a partir de la clasificación de sus recursos humanos y materiales, así como de sus especializaciones operativas de la forma en que son mostradas en el siguiente cuadro.

<b>Cuadro 1. Clasificación de los recursos y personal del Ejército de acuerdo con la Ley Orgánica de 1900</b>			
Clasificación de los recursos humanos y materiales		Clasificación del personal de acuerdo con la especialización operativa	
1	Personal y material en servicio activo	1	Plana mayor (generales de división y de brigada)

<sup>9</sup> La recomposición del ejército federal juarista siguiendo el modelo del antiguo ejército permanente llevó a que tan tardíamente como en 1880, el ejército conservara en su escalafón de jefes y oficiales los grados establecidos durante el dominio español. Asimismo, fue hasta el porfiriato que “desaparecieron las comandancias generales que habían existido durante casi toda la historia del México independiente, las cuales fueron remplazadas por 11 zonas militares, que tuvieron jurisdicción sobre los 27 estados, dos territorios y el Distrito Federal, en que estaba dividido el país” (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:98-130).

2	Personal de jefes y oficiales en disponibilidad	2	Cuerpos tácticos (infantería, caballería, tropas de artillería y tropas de Ingenieros)
3	Personal de tropa y clase de complemento		Cuerpos técnicos (artilleros e ingenieros constructores)
		3	Cuerpos facultativos (Estado Mayor)
4	Material almacenado y que corresponde al personal complementario	4	Cuerpos y servicios especiales (sanidad militar, cuerpo de inválidos, servicio de administración, ramo judicial, gendarmería militar, depósito de oficiales y tropa, zonas y mandos militares, Palacio Nacional y escuelas)

Fuente: elaboración propia a partir de Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:105.

Junto al ocaso del siglo XIX llegó el fin del impulso reformista del régimen porfirista, pues tras la gestión de Bernardo Reyes como ministro de guerra, así como de su intento por organizar la -fallida- Segunda reserva, “el ejército entró en una especie de inercia (...) y no hubo más avances importantes en materia normativa” (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:106).

El experimento de la Segunda Reserva puede ser comprendido como el último halo de la disputa centralismo *versus* federalismo en la organización militar, pues mientras la Primera Reserva aglutinaba las cuerpos de seguridad bajo control federal, el proyecto de Bernardo Reyes buscaba organizar la oficialía y elite de cada uno de los estados para que éstas se colocaran al mando de los soldados reclutados en la corporación, “a la usanza” o “a la imagen y semejanza” de la Guardia Nacional del siglo XIX (Hernández Chávez, 2012; Ramírez Rancaño, 2014; Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019). De haberse consolidado este proyecto, no sólo se habría aumentado el número de efectivos a disposición del Ejército Federal, sino que habría podido fungir como un mecanismo de coordinación de las élites y clases medias regionales. Alicia Hernández Chávez considera que “una vez cancelada esta alternativa, quedó abierto el camino a la organización civil autónoma” (Hernández Chávez, 2012:79).

La y los autores concuerdan en que Porfirio Díaz vio una amenaza en la creación de la Segunda Reserva y la concesión de facultades militares que pudieran respaldar ambiciones políticas en las provincias, por lo que tan solo tres años después de haber asumido el cargo como ministro de guerra, Bernardo Reyes fue destituido y regresado a su cargo en la gubernatura de Nuevo León y su Segunda Reserva, desmantelada (Hernández Chávez, 2012: 77; Ramírez Rancaño, 2014:56).

Tras la salida de Reyes, el control del ejército fue acercado al grupo de “los científicos”, quedando bajo el cargo del general Miguel Mondragón, unánimemente señalado como propalador de la corrupción al interior de la institución militar:

A partir de entonces, las prebendas y comisiones proliferaron en beneficio del grupo científico en el ejército representado por el general Manuel Mondragón. A cambio de su sometimiento o complicidad, Díaz toleró que, en diversos niveles de la secretaría, se dedicaran a hacer negocios con compra-venta de armamento, cobro de plazas vacantes, comisiones en obras de construcción. El auge de la corrupción y la desmoralización al interior del ejército fueron especialmente críticos entre 1905 y 1907. Los presupuestos asignados a Guerra y la consiguiente modernización del ejército se hicieron sin un plan adecuado a las necesidades del país, buscando Mondragón y los responsables de las nuevas adquisiciones el lucro personal sobre las necesidades militares. (Hernández Chávez, 2012: 77)

A pesar de los avances hacia la institucionalización y profesionalización del ejército durante el porfiriato, expresados en la dotación de un nuevo marco normativo; de la reducción de la participación militar en la política<sup>10</sup>; y de la integración de cuadros militares formados profesionalmente en el Colegio Militar a su dirección, la institución pronto se encontró empantanada entre las deficiencias y vicios organizativos derivados de la corrupción y la ausencia de esfuerzos encaminados hacia la efectiva implementación de las nuevas disposiciones normativas, pues a pesar de que “entre 1879 y 1881 tuvo lugar una importante labor normativa y organizacional (...) no se tradujo de manera inmediata en el fortalecimiento

---

<sup>10</sup> Alicia Chávez Hernández indica, por ejemplo, que “entre 1896 y 1903, el número de militares gobernadores pasó de 21 a 8. El contraste respecto al año de 1890 fue notable pues la proporción civiles-militares en dicho puesto, se invirtió” (Hernández Chávez, 2012:75)

institucional del ejército. Pese a lo indicado en los documentos legales, hacia 1896 muchos de los servicios reglamentados habían sido constituidos de forma inadecuada o ni siquiera existían” (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:100).

Todo lo anterior llevó a que, a pesar de la “cuidadosamente construida fachada de un ejército invencible” (Pérez, 1979:193), el Ejército Federal porfirista fuera en realidad una institución endeble, un “tigre de papel” con funciones decorativas y dedicado a “aplacar revueltas menores, extinguir cacicazgos locales y regionales, y neutralizar el descontento de núcleos indígenas” (Ramírez Rancaño, 2014:48-49).

El sometimiento del Ejército Federal a un nuevo licenciamiento en 1914, tras sucumbir ante los ejércitos revolucionarios, fue la constancia de la débil institución militar que Porfirio Díaz había auspiciado.

Para concluir este apartado es recuperada la postura de Álvarez Sánchez y Celis Villalba respecto a que los esfuerzos porfiristas por institucionalizar al ejército no fueron completamente vanos, en tanto que,

(...) para ser justos, habría que señalar que se habían dado los primeros pasos para crear un Ejército moderno y profesional, pero (...) el proceso estaba lejos de alcanzar sus objetivos y no pudo ser concluido debido a la desaparición de dicho ejército en la vorágine de la Revolución. (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:108)

### **El siglo XIX y la institucionalización del ejército en México**

A partir de la breve reconstrucción histórica de las distintas formaciones adquiridas por la organización militar en México durante el siglo XIX que fue previamente presentada, es posible señalar que a pesar de los constantes esfuerzos de reforma de los que fueron objeto tanto el ejército como las milicias, dados los múltiples episodios de convulsión política por los cuales atravesó México desde su emergencia como un Estado independiente, ninguna de ellas logró una implementación de las directrices para su conformación y funcionamiento de forma sostenida a lo largo del siglo XIX (y aún al inicio del siglo XX).

Como consecuencia de lo anterior, ninguna de dichas formaciones militares llegó a desarrollarse bajo la cualidad de una organización institucionalizada de acuerdo con los criterios que fueron establecidos al inicio de este capítulo siguiendo a Nelson Polsby, a saber: a) establecimiento de límites y criterios de pertenencia, b) aumento de la complejidad interna y c) *universalización* de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones.

En lo que concierne al criterio de establecimiento de límites y criterios de pertenencia que permitieran a los cuerpos militares diferenciarse de su entorno, se retoma lo señalado por Will Fowler, respecto al carácter difuso que mantuvo la distinción militar-civil desde la conformación del primer ejército mexicano:

Merece resaltarse (...) que la dicotomía militar-civil tampoco fue tan clara como suele asumirse, ya que no todos los llamados militares comandaban tropas, vivían en cuarteles o habían empezado sus carreras en el ejército como cadetes, adiestrados y formados en el colegio militar (...) a fin de cuentas, muchos generales eran esencialmente civiles disfrazados de militar, revolucionarios insurgentes y/o trigarantes que adquirieron su rango militar durante la guerra de independencia (1810-1821), y que luego, una vez iniciadas las primeras décadas nacionales, no conservaron vínculo formal alguno con el ejército (por ejemplo, un regimiento particular, una comandancia específica, etc.) (Fowler, 2009:14).

El hecho de que los generales al mando del ejército provinieran de posiciones sociales ajenas a la jerarquía de la organización militar (así como el hecho de que ocuparan puestos de mando a partir de la capitalización de su participación en los continuos episodios de conflicto político) fue una constante a lo largo del siglo XIX. Conrado Hernández López señala que, aun cuando por decreto los ascensos dentro del ejército debían darse por rigurosa escala siguiendo lo estipulado en la Ordenanza de 1768, el Congreso “no expidió una ley de ascensos que garantizara el progreso personal de los mejores y más aptos” creando un vacío jurídico que propició los ascensos irregulares (Hernández López, 2006:139).

La ausencia del establecimiento de una jerarquía militar “ligada al principio de la unidad de dirección”, que permitiera el endurecimiento de las condiciones de ingreso y escalamiento en los puestos de mando, se vio reflejado tanto en la sobrepoblación de los puestos de mando, como en la ausencia de militares profesionales en los mismos.

El precedente establecido por el ejército independiente, al incorporar como sus dirigentes a militares no profesionales fue mantenido a lo largo del siglo XIX. Así, por ejemplo, tan tardíamente como en 1882, “después de cincuenta y ocho años de establecido el Colegio, solamente dos generales de división procedían de la clase de alumnos. En el período 1872-1897, de los 2,600 tenientes y sub-tenientes del ejército, sólo 334 provendrían del Colegio Militar” (Lozoya, 2015:558).

Asimismo, el hecho de que lejos de la disciplina y el escalafón militar los generales emergieran *in situ* de la asonada, el pronunciamiento y la participación en los consecutivos episodios de confrontación política, dio lugar a que los grados y puestos concedidos excedieran las necesidades organizacionales del ejército. Ejemplo de esto es que para 1844, “conforme al estatuto, debían ser 14 generales de división y 24 de brigada, pero había 18 de división y 47 de brigada, lo cual se explicaba por ‘la necesidad de premiar el mérito de algunos jefes’”, y una década antes, el ministro de Guerra atribuía el descrédito social del ejército a “la prodigalidad con que se otorgaban empleos, condecoraciones y remuneraciones” (Hernández López, 2006:142).

La falta de procedimientos metódicos para el ingreso al ejército ocurrió no sólo entre los puestos de mando, sino también en lo concerniente a la formación de la tropa, de forma que el recurso a la leva por parte de las autoridades y a la desertión por parte de los soldados fue endémica a la organización militar mexicana decimonónica.

Si bien el reclutamiento forzado es comúnmente asociado a la “leyenda negra” del Ejército Federal porfirista, esta práctica fue un medio común del que las autoridades echaban mano para la integración de las tropas militares ya desde el régimen colonial, y que fue mantenida durante la independencia y las décadas subsecuentes:

Durante la época colonial y a lo largo del siglo XIX, el reclutamiento forzoso en el ejército también conocido con el término de leva fue la manera más rápida y poco costosa para engrosar las filas de soldados durante un conflicto bélico, la cual conllevó un alto índice de desertiones. Durante los primeros cincuenta años del México independiente, la vagancia y el desempleo eran motivos suficientes para la filiación de varones en la edad productiva en un ejército todavía poco profesional y poco disciplinado (...) (Villegas, 2020:142).

Si bien el constituyente de 1824 estableció que era obligación de cada uno de los estados el reclutamiento de gente para integrarse al servicio militar, otorgándoles además la facultad de emitir leyes y reglamentos al respecto, fue omiso en lo referente a las formas y tiempos en los que el reclutamiento debía realizarse, abriendo así la posibilidad de que las autoridades estatales hicieran de la coacción uno de sus medios predilectos (Ceja Andrade, 2018:82).

Aun cuando más tarde, tanto bajo el sistema federal como bajo el sistema centralista, el Ministerio de Guerra convocó a sorteos para la selección de reclutas, la leva persistió. Por ejemplo, para el caso de la Ciudad de México, Ceja Andrade señala que mientras entre 1827 y 1844 fueron promovidos 9 sorteos, la leva fue priorizada, realizándose diez veces en el periodo comprendido entre 1821 y 1841 (Ceja Andrade, 2018:84).

En palabras de Conrado Hernández López: “las leyes de reclutamiento no transformaron de un modo efectivo el tradicional sistema de leva por el reclutamiento voluntario o el sorteo en condiciones equitativas.” (Hernández López, 2006:139)

La ausencia de mecanismos que aseguraran el cumplimiento de los sorteos, aunada a la “necesidad del Estado” [determinada por] los constantes conflictos políticos y armados en diferentes partes del país” (Ceja Andrade, 2018:82), anularon los intentos de reforma encaminados hacia la erradicación de la leva. Ejemplo de esto son los esfuerzos reformistas emprendidos por Ignacio Comonfort en 1855 y revertidos en 1857, pues con la apertura de un nuevo episodio bélico, el recurso a la leva (así como la captación de vagos, viciosos y criminales (Hernández López, 2008:47) para engrosar las filas del ejército volvía a hacerse ineludible.

De la misma forma que el ingreso al ejército estuvo signado por la ausencia de procedimientos institucionales, la forma en la que sus miembros lo abandonaban mantuvo también tal característica, nos referimos a la desertión como el común denominador de las reorganizaciones sufridas por el ejército a lo largo del siglo XIX. Al respecto, Claudia Ceja señala que las fugas temporales y la desertión, en tanto los delitos de los que más adolecía el ejército, podrían indicar no sólo el rechazo a la vida castrense, sino “también la facilidad para escapar o el deseo de salir del encierro (temporal o permanentemente), así como el impulso de regresar a los hogares y comarcas de donde muchos habían sido sacados por la fuerza.” (Ceja Andrade, 2018:97)

Asimismo, Alberto Lozoya indica las formas en las cuales la deserción daba lugar a otros desajustes institucionales, pues en tanto que las deserciones no eran reportadas inmediatamente, “el jefe de cuerpo podía extraer de la Tesorería el haber de un soldado inexistente; el capitán se adjudicaba la cantidad que correspondía al soldado desde el día de su deserción hasta el fin del mes; el sargento aprovechaba del uniforme, el arma y el rancho diario del soldado desertor” (Lozoya, 1968:556).

De acuerdo con lo señalado por Mario Ramírez Rancaño, durante el porfiriato tales prácticas llegaron al extremo de que aun cuando, de acuerdo con las cifras oficiales, el tamaño del Ejército Federal se conservó cerca de los 30 mil efectivos, las cifras reales (las cuales eran descontadas por las deserciones no registradas, nóminas fantasmas, etc.) pudieron oscilar entre los 14 mil y los 18 mil efectivos (Ramírez Rancaño, 2018:44).

Por otra parte, dadas las constantes reorganizaciones a las que fueron sometidas las formaciones militares en México, es posible indicar que éstas carecieron del segundo criterio de institucionalización dispuesto por Polsby, nos referimos al aumento de complejidad en su interior.

De acuerdo con Polsby, el aumento de complejidad de una organización involucra un aumento de la autonomía e importancia de cada una de las unidades que componen a una institución, así como aumento del trabajo técnico y el mando especializado.

Como ha sido previamente señalado, la organización del ejército encontró continuidad, en medio de los cambios de régimen y marcos legales, gracias a la observancia de las ordenanzas militares de 1768 y 1852 (ésta última conservando en su mayoría lo dispuesto en aquella que le antecedió).

En términos generales, Hernández López (2006) señala que, manteniendo una estructura bastante cercana a la de su antecesor colonial, el ejército permanente mexicano:

(...) fue organizado en las armas generales (infantería y caballería), las facultativas (estado mayor, ingenieros y artillería) y en otros cuerpos menores (como sanidad, maestranza, etcétera). En la cúspide de toda la estructura estaba el presidente de la república, seguido del ministro de la Guerra (pág. 143).

El historiador destaca que el Ministerio de Guerra tuvo un origen provisional y mantuvo serias deficiencias para actuar como coordinador y ejecutor de la política militar durante las décadas que siguieron a la independencia, encontrándose limitado al desempeño de funciones administrativas hasta 1851, cuando el Ministerio integró a “una secretaría, plana mayor, dirección de ingeniería, dirección de artillería y comisaría general de ingenieros”.

Además de una ausencia de recursos que impidió su óptimo funcionamiento, la organización del ejército, en concordancia con la vida política del país, se encontró marcada por la inestabilidad y la irregularidad. En una cita recuperada del trabajo de Michael Costeloe, Conrado Hernández López señala que en el periodo comprendido entre 1824 y 1857 la dirección del Ministerio de Guerra cambió de titular en 53 ocasiones. Aunado a los constantes cambios, se encontró el hecho de que “al ocupar sus oficinas y sin hacer un estudio previo de las necesidades reales, cada grupo victorioso iniciaba su labor legislativa anulando gran parte de lo que el bando contrario había decretado” (Hernández López, 2006:143-144).

Si al inestable e irregular funcionamiento del Ministerio de Guerra se conjunta la escasa presencia de dirigentes formados en la disciplina y profesión militar previamente referida, es posible concluir que el ejército mexicano del siglo XIX tampoco contó con el criterio de institucionalización que refiere al aumento de complejidad al interior de una organización.

Finalmente nos referiremos al tercer criterio de institucionalización dentro de la propuesta hecha por Nelson Polsby, concerniente a la universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones al interior de una organización. Este criterio supone un tránsito de criterios particularistas y personales, así como de la preponderancia del favoritismo y nepotismo, hacia la aplicación de criterios universalistas y no discrecionales, el seguimiento de normas y códigos impersonales, así como de un sistema de méritos como guías de los procesos de toma de decisión.

Como fue señalado previamente, durante el siglo XIX, el ejército mexicano fue objeto de constantes reformas, y se encontró a merced de las cambiantes disposiciones y marcos normativos establecidos de forma subsecuente por cada grupo victorioso, lo cual en términos prácticos se tradujo en la “común creación y desmovilización de unidades y regimientos, así como la habilitación y licenciamiento de cuerpos armados” (Ceja Andrade, 2018:90). Si consideramos que dicha discontinuidad se dio en medio de un contexto de atomización del

poder y descentralización de la autoridad militar, propiciada por el establecimiento de cuerpos con una autoridad territorial (las comandancias generales) (Hernández López, 2006:143), es posible advertir que más que criterios universalistas y códigos impersonales, lo que primó en la conducción del ejército fue la voluntad de los jefes militares que contaron con autonomía, y cuyas alianzas, así como bases de apoyo y operaciones mantuvieron un carácter regional.

Hernández López describe la situación del ejército permanente de la siguiente forma:

Si bien es cierto que el ejército permanente no conformó ningún cuerpo homogéneo, es posible encontrar sus líneas de acción comunes en función de los intereses personales o políticos de sus distintos mandos, que de algún modo prometían beneficios a los mandos subalternos. Es decir: en los diferentes niveles y grados de adaptación, negociación y complicidad de un sistema basado en "revolucionar para vivir y vivir para revolucionar" (2006:146).

Podemos concluir nuestro análisis sobre el desarrollo del ejército mexicano decimonónico, y las deficiencias en su institucionalización, recuperando una vez más las palabras de Conrado Hernández López al apuntar que:

Todos estos vacíos (agravados por la inestabilidad política y una organización impropia para el país) hicieron fracasar el objetivo de dar homogeneidad y cohesión al ejército permanente, que no constituyó un medio en el cual el militar con auténtica vocación pudiera sentirse en el ejercicio pleno de su profesión. (Hernández López, 2006:140)

### 3.2 Institucionalización: del Ejército Federal al Ejército Mexicano

Javier Garciadiego (2013) identifica cuatro distintos tipos de origen del Ejército Mexicano: militares, ideológicos, sociales e institucionales, y normativos. A pesar de que el historiador localiza los orígenes institucionales del Ejército Mexicano en febrero de 1913, a partir de los eventos desencadenados por la Decena Trágica, en este apartado se apoyará el argumento de que el proceso de institucionalización del ejército data de las décadas de 1920 y 1930, tras el impulso dado por la promulgación e implementación del nuevo cuerpo normativo militar durante el gobierno de Plutarco Elías Calles y bajo la guía de Joaquín Amaro. Nos referimos a la Ley Orgánica del Ejército, la Ley de disciplina, Ley de retiros y pensiones, y la Ley de ascensos y recompensas.

El enfoque a la implementación de los lineamientos normativos de la vida militar deriva de que, cómo fue señalado en apartados previos, el concepto de institucionalización que empleamos en esta investigación comprende a la “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos” (Duque, 2005: 107). Particularmente en lo que concierne al establecimiento de límites y criterios de pertenencia, el aumento de la complejidad interna, y la universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones.

A partir de la reconstrucción del primer siglo de historia del ejército mexicano, es posible concluir que la instauración, actualización y transformación de su marco normativo no necesariamente llevó aparejada la modificación sustancial de las prácticas que regían, por ejemplo, la entrada y salida de sus miembros o la selección y permanencia de sus dirigentes, debido a lo cual no basta con prestar atención a las modificaciones ocurridas en el ámbito jurídico, sino que es necesario observar las condiciones bajo las cuales el cumplimiento efectivo de tales directrices normativas fue posibilitado.

A fin de dar cuenta de ello, serán tomadas dos rutas: la primera de ellas seguirá el proceso de pacificación y estabilización política general lograda en las décadas que siguieron a la revolución, mientras que la segunda indagará por los acuerdos explícitos y tácitos bajo los cuales la dirección militar consintió el encuadre del ejército a las nuevas disposiciones jurídicas.

La disolución del Ejército Federal en 1914 abrió un proceso de lucha entre distintos ejércitos regionales, mismo que culminó con el triunfo de aquel formado en 1913 en el noreste del país bajo el mando de Venustiano Carranza, nos referimos al Ejército Constitucionalista.

A pesar de su origen regional, el Ejército Constitucionalista contó con una evolución “que lo llevó de ser un ejército rebelde, faccional, a uno gubernamental” (Garcíadiego, 2013:22). Aun cuando en 1917, tras la promulgación de la nueva constitución, la institución militar fue reorganizada bajo la denominación de Ejército Nacional, éste mantuvo un amplio ascendiente norteño en su conformación, siendo hasta 1920 con la revuelta de Agua Prieta que el ejército adquirió su carácter *nacional* al incorporar “contingentes orgánicos procedentes de todo el país” (Garcíadiego, 2013:27).

Lograr aglutinar bajo una misma estructura organizativa a los diversos ejércitos que habían sido la columna vertebral de la “organización social y política del movimiento revolucionario” no fue, ni mucho menos, una garantía de su sometimiento o plena colaboración. El ejército se mantuvo ambivalente en tanto que “los militares eran piezas decisivas del sistema político a la vez que aseguraban el control de las fuerzas regionales; eran [además] un peligro constante ya que podían oponerse a las decisiones del centro si consideran que éstas afectaban sus intereses” (Loyo, 2003:12).

Inaugurada con la rebelión de Agua Prieta, la década de 1920 se encontró marcada por el encumbramiento del Grupo Sonora, que mantuvo como uno de sus objetivos primordiales la reforma militar. Al ocupar el poder presidencial los sonorenses se encontraron con un ejército que marcaba los límites del gobierno y,

(...) cuyos jefes constituían una fuerza dominante dentro del régimen. Muchos de éstos habían surgido como caudillos al apoyar el movimiento de Agua Prieta. Luego controlarían grandes zonas del país y sus tropas generalmente acuarteladas lejos de sus lugares de origen, difícilmente se identificaban con la población local y obedecían ciegamente a sus jefes, lo que les daba a éstos un poder prácticamente autónomo y el papel estratégico de enlace entre el gobierno central y la población local” (Loyo, 2014:438).

Posteriormente, durante la presidencia provisional de Adolfo de la Huerta (junio-diciembre de 1920), por conducto de Plutarco Elías Calles como secretario de Guerra, fue emprendida

una reorganización encaminada hacia la reducción de la tropa movilizada, así como de los cuadros de oficiales, ya fuera mediante la revisión de los grados ostentados o a través del otorgamiento de retiros y comisiones fuera del ejército activo (Loyo, 2014:438).

Tales esfuerzos renovaron bríos durante la presidencia de Álvaro Obregón (1924-1928) y su Secretaría de Guerra presidida consecutivamente por Benjamín Hill, Enrique Estrada y Francisco Serrano.

La búsqueda por reducir el tamaño del ejército no cesó, y el otorgamiento de retiros y bajas militares fue sostenida a lo largo de la administración obregonista por diversas vías. Una de ellas fue la instalación de la Comisión Superior Revisora de las Hojas de Servicio que tenía la finalidad de determinar la permanencia o salida del servicio en el ejército de jefes y oficiales en función de su experiencia, éxitos militares y la adecuada justificación de sus grados. Asimismo, fue incrementada la primera reserva mediante la incorporación de militares provenientes del ejército activo.

En pos del debilitamiento de jefes regionales que afincaban su poder en el control de amplias zonas de mando, fue dispuesta una nueva redistribución militar del territorio en la cual el número de las jefaturas de operaciones militares aumentó de 20 a 35, “que en adelante dependerían directamente de la Secretaría de Guerra y quedarían separadas e independientes todas las jefaturas de operaciones con sus respectivos cuarteles generales.” (Loyo, 2014:441)

Además de las vías institucionales, Obregón implementó una política de sobornos a los generales, así como de apoyos militares y comerciales que favorecieron su enriquecimiento, como medio para asegurar su lealtad.

No obstante, el conflicto abierto en 1923 ante la sucesión presidencial demostró que los resultados obtenidos con las medidas implementadas hasta entonces eran endebles, pues la rebelión delahuertista que se oponía a la candidatura de Calles fue acompañada por la “franca rebelión contra el gobierno” (Loyo, 2003:111) de más de la mitad del ejército. A pesar de la magnitud de la sublevación, la “crisis de sucesión” ocurrida en 1920 no llegó a repetirse, y Calles se hizo con la presidencia en 1924.

Fue precisamente la presidencia de Calles, acompañada por la titularidad de Joaquín Amaro en la Secretaría de Guerra, el periodo que marcó un punto de quiebre en el proceso de reestructuración del ejército.

Una de las primeras medidas amaristas consistió en la reducción del presupuesto militar, posibilitada sólo mediante su acompañamiento por la reducción del número de efectivos. Para tales efectos, se llevó a cabo el licenciamiento de la primera reserva, así como de todos aquellos oficiales que no pudiesen comprobar la prestación de sus servicios militares y/o justificar el rango que ostentaban. Ante la ausencia de su debida justificación, también fueron negados ascensos y reintegros a la organización castrense. Con estas medidas durante el primer año de la administración callista fue logrado que el presupuesto destinado al ejército se redujera casi un 25% al pasar de 111 millones de pesos a 83 millones (Loyo, 2014:447).

Un segundo aspecto de la reforma amarista comprendió la administración de las jefaturas de operaciones militares, pues a fin de romper el vínculo de carácter personal que unía a jefes particulares con batallones y regimientos de extracción o raigambre regional, fueron establecidos relevos periódicos, con lo cual

(...) se logró que los generales dejaran el mando de las corporaciones y también la movilización de los batallones y regimientos que tenían bastante tiempo radicados en algunos puntos del país, así los desligó de sus jefes, a quienes obedecían ciegamente, y provocó la ruptura de estas relaciones que a la larga debilitaron a la fuerza personal de los generales, pues se les impedía que pudieran trasladarse con los batallones y regimientos por los que tenían preferencias (Loyo, 2014:448).

Otra medida tomada consistió en la revocación de las licencias que eran concedidas desde el ejército a particulares para la portación de armas, siendo estas en lo consecutivo una facultad exclusiva de las autoridades civiles. Asimismo, fue iniciado un proceso de desarme de aquellos “grupos que hacían mal uso de las armas” (Loyo, 2003:131). Es menester mencionar que tanto en el caso de ésta como en de las medidas señaladas con anterioridad, su aplicación no estuvo, ni mucho menos, exenta de criterios políticos. Así, por ejemplo, permanecieron armados los grupos agraristas comandados por generales cuyas fuerzas y servicios eran considerados necesarios dado su papel de intermediarios entre tales grupos y la autoridad central, mientras que en las regiones donde el gobierno pudo asentarse sin recurrir a fuerzas

intermediarias con los campesinos, el desarme fue efectuado (Loyo en Garciadiego, 2010:289).

No obstante la importancia de las reformas ya señaladas, el legado Calles-Amaro que contó con mayor relevancia concierne a la legislación militar.

Promulgadas en 1926, el nuevo paquete legislativo militar estuvo compuesto por cuatro leyes: la Ley Orgánica del Ejército, la Ley de Retiros y Pensiones, la Ley de ascensos y Recompensas, y la Ley de Disciplina.

La primera de éstas consistió en una actualización de la ya modernizadora Ley Orgánica de 1900, a los nuevos principios recogidos en la Constitución de 1917, así como a los nuevos conocimientos sobre la organización de los distintos cuerpos militares. Beatriz Loyo destaca los siguientes puntos contenidos en la nueva Ley: 1) fijación de la misión de la institución armada en la defensa de la integridad e independencia de la Patria, el mantenimiento del imperio de la Constitución y leyes emanadas de ella, así como la preservación del orden interno; 2) designación del tamaño del ejército permanente, dispuesto en 50 mil hombres, que en lo subsecuente sería sujeto a variación sólo en función de los presupuestos anuales; 3) instauración de las condiciones para el reclutamiento, que adquirió el carácter de voluntario y sería organizado a partir de la creación de cuatro reservas, adoptando el siguiente sistema:

(...) el ciudadano que se enganchara firmaría un contrato por tres años en el servicio activo, pasando a la primera reserva para recibir instrucción militar durante 20, 30 o más domingos al año, dos horas en cada uno. La segunda reserva, se formará de todos los ciudadanos que no estuvieran en activo, que tuvieran de 21 a 26 años, pasando automáticamente a la tercera reserva, en la que permanecerían hasta cumplir 36, pasando también de inmediato a la cuarta, en la que continuarían hasta los 46 años (Loyo, 2014:451-452);

4) establecimiento de los periodos y escalafón para el retiro en modalidad obligatoria y voluntaria, tanto de la oficialía como de la tropa; 5) la novel integración de la aviación como la quinta arma de la institución (acompañando las armas de infantería, caballería, artillería, ingeniería y aeronáutica).

Por su parte, la Ley de Retiros y Pensiones se encargó de regular lo dispuesto en la Ley Orgánica respecto al retiro militar en sus dos modalidades:

El obligatorio iba desde los 45 años para soldados y clases, hasta los 70 años para generales de división. El potestativo se efectuaba cuando el militar lo solicitara, habiendo prestado por lo menos 20 años de servicio. Además, se le concedía un tiempo extraordinario de acuerdo con la fecha en que se hubieran incorporado a la Revolución. Se otorgaban pensiones que iban desde 50 hasta 75 por ciento de sus haberes, según el tiempo y grado, y un porcentaje menor para los deudos del militar en caso de muerte. (Loyo, 2014:453)

A su vez, la Ley de Ascensos y Recompensas tenía por objetivo segar uno de los atávicos vicios de la institución militar mexicana, y que había retomado bríos durante la revolución, nos referimos a la concesión de grados y promociones irregulares, en los que se anteponía el influyentismo político y personal frente al apego a la jerarquía militar y la evaluación de la capacidad y aptitud castrense. La nueva Ley estableció los criterios de mérito y antigüedad que debían ser observados para la determinación de los ascensos:

Desde cabo a subteniente, deberían ingresar a las escuelas y aprobar los exámenes respectivos. Los oficiales, después de tres años de antigüedad en cada empleo, además de aprobar los requisitos de la enseñanza militar. Los jefes después de cuatro años. Los generales brigadieres y de brigada después de una antigüedad de cinco años en el empleo, siempre y cuando hubiera vacantes. (Loyo, 2014:453)

A partir de los elementos presentados previamente, es posible señalar que el periodo postrevolucionario tuvo un carácter crucial en el asentamiento de las bases para la institucionalización del ejército mexicano, en tanto que durante éste periodo fue procurado no sólo el establecimiento de un marco normativo mediante el cual regular el ingreso, permanencia y salida de sus miembros, así como la instauración de mecanismos y criterios que guiaran la toma de decisiones, sino que también fueron forjadas las condiciones para la estabilidad y pacificación que coadyuvaron a la retirada militar de la primera línea de la actividad política, con lo cual en las décadas subsecuentes a 1920 fueron dados avances sustanciales hacia la consolidación de un ejército mexicano institucionalizado y profesional.

Es relevante señalar que dicho conjunto de leyes representó la cristalización de los esfuerzos presentes desde el gobierno carrancista por reformar y controlar al ejército y que, sin embargo, solo encontraron un entorno propicio tras la pacificación del país lograda durante los últimos años de la década de 1920.

### 3.3 Profesionalización

En este apartado será abordado el recorrido mediante el cual la oficialía del ejército mexicano se ha constituido como un “grupo funcional con características altamente especializadas” (Huntington, 1957: 7), es decir, se ha profesionalizado.

Cabe recapitular que tendremos por guía dos de los elementos que integran el concepto de profesionalismo ofrecido por Samuel Huntington: la *expertise* y la responsabilidad social. Refiriendo la primera a la adquisición del conocimiento y habilidades especializadas en el campo de la administración de la violencia, se indagará sobre el establecimiento y desarrollo del sistema educativo militar; mientras que la segunda concierne a la responsabilidad ligada a la provisión de un servicio requerido por la sociedad. De acuerdo con Huntington, es la asunción de la responsabilidad social lo que permite que el profesional se distinga de otros expertos con capacidades meramente intelectuales. Para dar cuenta de la responsabilidad y servicios sociales ligados al ejército mexicano serán examinadas las misiones que le han sido conferidas a la institución.

Como fue mencionado en los apartados previos, el novel Estado mexicano independiente no contó con un ejército profesional, en tanto que éste se encontraba constituido por:

(...) lo que antes de la independencia había sido un grupo variopinto y dispar de fuerzas armadas: “ejército, milicia provincial, milicia local, compañías presidiales, indios flecheros, patriotas defensores de Fernando VII, batallones del comercio, compañías sueltas y volantes” (...) los oficiales de alto rango eran, en su mayoría, generales de tiempo parcial que dedicaron tanto si no es que más tiempo a cuidar de sus haciendas o a participar en el teatro político local y/o nacional que a comandar un regimiento o una división (Fowler, 2009:16).

A pesar de que en los años que antecedieron a la declaración de independencia, y aun durante los primeros meses que siguieron a ésta, ya se habían dado los primeros impulsos por crear una academia dedicada a la formación de los oficiales del ejército<sup>11</sup>, no fue sino hasta 1823

---

<sup>11</sup> Estos impulsos correspondieron al jefe del ejército realista Diego García Conde, perteneciente al arma de ingenieros, quien presentó en 1817, y posteriormente en 1822, un plan para la creación de

que, tras la autorización del Congreso, fue establecida la institución que lograría trascender (no sin pausas y tropezones) al convulso siglo XIX mexicano. Nos referimos por supuesto a la fundación del Colegio Militar.

No obstante la larga historia con la que al día de hoy cuenta el Colegio Militar, su establecimiento tuvo un comienzo difícil, al respecto Alberto Lozoya señala incluso que éste había iniciado “su vida con pocas oportunidades para cumplir las funciones previstas” (Lozoya, 1968:554).

Además, en sintonía con los múltiples reajustes políticos y sociales por los que atravesó el país, el Colegio Militar se encontró sujeto a cuatro ceses de labores y más de una docena de mudanzas sólo en el periodo comprendido entre 1823 y 1882. La relación del total de transformaciones administrativas y traslados que ha tenido el Colegio Nacional en sus dos siglos de historia se presenta en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 2. Modificaciones administrativas e instalaciones ocupadas por el Colegio Militar</b>			
Periodo	Años	Denominación/Nombre	Instalaciones
Imperio	1822-1823	Academia de Cadetes (antecedente Colegio Militar)	Edificio del Tribunal de la Santa Inquisición
República Federal	1823-1828	Colegio Militar de Perote	Fortaleza de San Carlos de Perote
	1827	Cese de actividades	
	1828	Colegio Militar de la Brigada se Zapadores	Edificio de la Ex-Inquisición
	1829-1835	Colegio Militar	Ex-Convento de Bethlemitas
República Centralista	1835-1842	Colegio Militar	Edificio de “Las Recogidas”

una escuela para la formación científica de los oficiales de dicha arma. La inquietud fue retomada por el Congreso, el cual, sin embargo, se pronunció “por un colegio para todas las armas del ejército, y no exclusivamente para instrucción de los oficiales de ingenieros” (Flores, 1954:63). Este primer intento por establecer una academia militar se materializó en la “Academia de Cadetes” albergada en el edificio previamente ocupado por la Inquisición, y dirigida por el mismo Diego García Conde. Sin embargo, esta academia tuvo una existencia efímera.

	1842-1848	Colegio Militar	Alcázar del Castillo de Chapultepec
Segunda República Federal y Guerra de Reforma	1848-1849	Colegio Militar	Cuartel del Rastro
	1849-1858	Colegio Militar	Castillo de Chapultepec
	1858	Colegio Militar	Colegio Chico de San Ildefonso
	1858-1860	Colegio Militar	Edificio del Colegio de San Gregorio
	1860	Cese de actividades	
	1861	Escuela Militar de Infantería y Caballería	Ex-Convento de San Fernando
	1862-1863	Colegio Militar	Castillo de Chapultepec
	1863	Cese de actividades	
Segundo Imperio	1865	Escuela Imperial de Servicios Públicos	-
República restaurada	1867-1868	Colegio Militar	Cuartel Arista de Palacio Nacional
	1868	Colegio Militar	Ex-Convento de Santa Catalina de Siena
	1869-1882	Colegio Militar	Ex -Arzobispado de Tacubaya
Porfiriato	1869-1882	Colegio Militar	Ex -Arzobispado de Tacubaya
	1882-1913	Colegio Militar	Castillo de Chapultepec
Revolución mexicana	1913	Cese de actividades	
	1914	Colegio Militar	Castillo de Chapultepec
	1914	Cese de actividades	
	1916-1919	Academia de Estado Mayor	Edificio de la Escuela Nacional de Agricultura
México postrevolucionario	1920-1976	Colegio Militar	Edificio de la Escuela Normal para Maestros

	1976- 2011	Heroico Colegio Militar	Instalaciones del Heroico Colegio Militar
--	---------------	-------------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de SEDENA (2010) y Loyo en Garciadiego (2013).

Los primeros reacomodos del Colegio Militar correspondieron a la oscilación de su dependencia administrativa entre el Arma de Ingenieros y el Estado Mayor General del ejército.

A diferencia de su antecedente (la Academia de Cadetes que se encargaba de la formación de los oficiales del Arma de Ingenieros y bajo administración directa de ésta misma) el Colegio Militar se erige, después de la supresión de la Dirección de Ingenieros, en 1823 como una institución para la formación de oficiales de todas las armas del ejército bajo el control del Estado Mayor General. Para 1927 sin embargo, tras la reorganización de la citada arma y la supresión del Colegio Militar asentado en Perote, éste fue trasladado a la Ciudad de México bajo la denominación Colegio Militar de la Brigada de Zapadores, fungiendo como un “órgano de formación de oficiales subalternos” (SEDENA, 2010) dependiente nuevamente del Arma de Ingenieros.

La denominación de Colegio Militar sería restablecida, acompañada de una nueva reglamentación, un año después y se mantendría hasta 1860, cuando a la par de la extinción del ejército permanente decretado por los liberales, la institución educativa fue sometida a un nuevo cierre.

A pesar de su pronta reorganización bajo el gobierno liberal con el nombre de Escuela Militar de Infantería y Caballería en 1863, y frente al escenario de invasión extranjera, las labores del Colegio fueron nuevamente clausuradas ante el apremio por engrosar con sus alumnos las filas de oficiales a cargo de la defensa del orden republicano (Reyes Becerra, 1999: 27).

Restablecido a la par de la restauración de la República en 1867, el Colegio Militar logró mantener su organización (no sin varias mudanzas físicas mediante) hasta 1913, cuando tras la Decena Trágica fue desintegrado por Victoriano Huerta para conformar en su lugar a la Escuela Militar Preparatoria, la Escuela Militar profesional y el Colegio Militar Superior. Si bien dicha reorganización fue efímera y en abril de 1914 el Colegio Militar se reintegraba y era albergado nuevamente en el Castillo de Chapultepec, éste sufrió la misma suerte que en 1860 y en agosto del mismo año, acompañando el licenciamiento del ahora Ejército Federal,

fue sometido a un nuevo cese de actividades.

Los esfuerzos de Venustiano Carranza por reformar al ejército (Loyo, 2003:42) incluyeron la educación de sus oficiales y la aprobación de la creación de la Academia de Estado Mayor en 1916. A pesar de emerger bajo un nuevo régimen, esta institución educativa fue organizada a partir de las disposiciones, lineamientos e incluso personal docente (Reyes Becerra, 1999: 59) del antiguo Colegio Nacional.

En compaginación con la estabilidad política alcanzada por el país en las décadas que siguieron a la Revolución, el Colegio Militar entró a su periodo de mayor estabilidad al ser instalado en 1920 en el edificio de la Escuela Normal para Maestros, donde permanecería alojado por 56 años hasta 1976 cuando se mudaría, por última vez, a las instalaciones construidas para albergarlo de forma definitiva.

Hemos dedicado el espacio a la reseña del recorrido histórico del Colegio Militar en tanto que éste se mantuvo como la única institución dedicada a la educación de oficiales profesionales durante el siglo XIX, y a pesar de todos los traslados y reinicios previamente señalados es posible identificar que el Colegio mantuvo una (si bien lenta) tendencia hacia el incremento en la complejidad y especialización de la formación procurada a sus alumnos.

De tal forma, mientras que para 1831 a los alumnos del Colegio les eran impartidos solo cursos de matemáticas y de los reglamentos de infantería y caballería (Lozoya, 1968:556), en el transcurso de la década fueron llevadas a cabo reformas tanto en la reglamentación de la institución como en los planes de estudio, que dieron lugar a la integración de la instrucción facultativa y accesoria a la instrucción puramente militar que había dominado la educación impartida hasta entonces.

En su trabajo sobre la organización y evolución del currículo escolar del Colegio Militar, Xóchitl Martínez González, clasifica las disciplinas impartidas en tres rubros: instrucción militar, instrucción facultativa e instrucción accesoria. La primera de ellas corresponde a “los conocimientos propios de la ciencia de la guerra o militar”, y agrupaba la enseñanza de la “ordenanza general del ejército, la táctica general, las tácticas propias de cada arma como sus correspondientes ordenanzas, estrategia, fortificación de campaña, retrincheramientos (sic), ataque y defensa de puestos, historia militar, derecho militar que comprendía la formación de procesos, sumarias y leyes penales y en ocasiones hasta contabilidad y administración

militar.” (Martínez González, 2012:71-72)

Por su parte, la instrucción facultativa refiere a la enseñanza de las aplicaciones científicas en la guerra, y agrupó disciplinas como “Matemáticas, Física, Química, Dibujo y Geografía para desarrollar maquinaria, armamento, construcciones arquitectónicas, componentes químicos, aleaciones metálicas, planos topográficos, mapas, etc.” (Martínez González, 2012:77).

Finalmente, la instrucción accesoria agrupó, en su inicio, disciplinas que “buscaban fomentar la condición física necesaria para el desempeño de la profesión militar” (Martínez González, 2012:83), y posteriormente integró también conocimientos humanísticos, a fin de que los oficiales contaran con una formación integral. De tal forma, a materias cuya implementación fue mandatada por el Reglamento de 1833, como Esgrima, Equitación y Baile (posteriormente Gimnástica) fueron añadidas en 1849 las materias de Historia, Geografía, Dibujo e Idiomas.

Para la historiadora, entre 1823 y 1833 el Colegio Militar asistió a la transición desde un sistema educativo principalmente orientado a la unificación y homogeneización de la enseñanza, hacia un sistema dirigido a la formación de oficiales especializados, señalando que:

Para la década de 1830 el contenido académico se diversificó y conforme avanzaba el alumno en sus estudios, también aumentaban los conocimientos que debía manejar.  
(Martínez González, 2012:72)

La adecuación de los planes de estudio estuvo acompañada por esfuerzos crecientes para enviar alumnos del Colegio a instituciones de formación militar estadounidenses y europeas. Asimismo, en 1835 el gobierno comenzó la publicación del periódico militar *Aurora*, “como una vía para la difusión y transmisión de las ideas militares predominantes en la época” (Martínez González, 2012:33), y hubo voluntad por ampliar el servicio y acervo bibliotecario del Colegio (Hernández López, 2001; Martínez González, 2012).

En su conjunto, las reformas llevadas a cabo en el ámbito de la educación militar habrían creado un escenario en el que,

[p]ese a los altibajos de la educación militar mexicana, el Colegio Militar permitió el

proceso de institucionalización de la enseñanza de la ciencia militar a través de la diversificación de la carga temática contenida en los planes y programas de estudio, de su evaluación y de la distribución del tiempo escolar, que reflejan el proceso educativo del oficial, el interés de las elites militares y el rumbo en la nueva forma de percibir y entender los enfrentamientos bélicos por medio de la ciencia y la educación. (Martínez González, 2012:86)

No obstante, es importante tener presentes los límites que todos los esfuerzos previamente indicados hallaron para su implementación, dados los constantes episodios de convulsión política por los que atravesó el país, y que supusieron un corte a los recursos destinados al fortalecimiento de la formación de la oficialía militar. Ejemplo de esto es que el periódico *Aurora* sólo logró publicarse durante 1835 y 1836, y el cierre de la Escuela Normal Militar (creada con elementos provenientes del Colegio militar en la década de 1830) en vísperas de la invasión estadounidense (Hernández López, 2001:61).

El continuo estado de conflicto armado en el país no solo supuso una constante pauperización de la institución educativa militar y su funcionamiento, sino también el surgimiento de liderazgos militares sustentados en bases distintas a la formación militar académica. En este caso se encuentran, por ejemplo, los oficiales provenientes de la Guardia Nacional.<sup>12</sup> Dando todo ello como resultado que, a casi medio siglo de su fundación, “el Colegio Militar [siguiera] viviendo un tanto al margen de la vida militar nacional” (Lozoya, 1968:558).

La situación marginal de los oficiales formados profesionalmente en el Colegio Militar trató de ser modificada durante el porfiriato. Tal como fue señalado en el primer apartado de este capítulo, mientras que durante la República restaurada Benito Juárez retornó la organización del nuevo ejército liberal a las disposiciones previas a 1857, el inicio de la administración porfirista estuvo marcada por bríos modernizadores, concretados en la publicación de un nuevo marco legislativo, incluida la nueva Ley Orgánica del Ejército de 1900 y la

---

<sup>12</sup> Conrado Hernández López dedica una parte de su trabajo a la identificación del tipo de liderazgos presentes en la organización del ejército decimonónico, y a partir de sus hallazgos los clasifica en tres tipos: 1) los de academia, formados en el Colegio Militar y en las armas facultativas; 2) los profesionales, que hicieron una larga carrera en el ejército permanente o en las milicias; y finalmente 3) los jefes que operaban fuera de las normas convencionales de la guerra y tuvieron sus bases de apoyo en regiones concretas (Hernández López, 2008:41).

reorganización del Estado Mayor. El ímpetu reformista incluyó por supuesto al Colegio Militar, que fue dotado en 1900 con un nuevo reglamento en el que se dispuso el aumento de las disciplinas impartidas, así como el que éstas estuvieran orientadas hacia el fortalecimiento de “la instrucción práctica de la carrera de las armas sobre la puramente científica”. (Hernández Chávez, 1989:272 citada en Sánchez Rojas, 2011:113)

Conrado Hernández López relata las tensiones creadas por la diferente orientación en la formación recibida por los oficiales pertenecientes a los cuerpos de milicias por un lado y los egresados del Colegio, por el otro. Mientras los primeros eran oficiales formados en la práctica, a partir de su participación en alguna de las abundantes acciones de guerra y bajo una enseñanza basada principalmente en las ordenanzas y reglamentos militares, los segundos contaban con una formación teórica más amplia, pero que sin embargo podía redituales una efectividad práctica menor. Tal como el historiador relata:

Formarse como militar en la práctica a mediados de siglo requería, por principio, conocer la Ordenanza general y, desde luego, los reglamentos del cuerpo respectivo. A diferencia de los jefes del Colegio Militar o de las armas facultativas, estos hombres tenían un nivel menor de conocimientos generales porque, desde su ingreso, pasaban la mayor parte del tiempo en campaña bajo un marco concreto jurídico, organizativo y moral. (Hernández López, 2001:97)

Dicha situación en la que preponderaba la formación teórica sobre la formación práctica de los oficiales educados en el Colegio Militar trató de ser remediada durante el porfiriato mediante la impartición de nuevas disciplinas, así como la integración de prácticas militares al currículo escolar de la institución. Entre las nuevas asignaturas se encontraron las siguientes: “aerostación militar; palomas correos; fabricación de explosivos y su análisis químico, telegrafía y fotografía; electricidad aplicada al arte de la guerra, e ingeniería; geografía e historia militar, construcción del material de artillería y taquigrafía” (Sánchez Rojas, 2011:114).

Asimismo, en 1905 fue creada la Escuela Militar de Aspirantes de Tlalpan cuyas cohortes estudiantiles fueron compuestas principalmente por civiles y soldados rasos, y la educación que impartía se orientó hacia la formación de oficiales subalternos que serían integrados al ejército auxiliar (si bien posteriormente se posibilitó su ingreso directo al ejército

permanente). Tales características en la conformación de la nueva escuela militar permiten señalar que si bien ésta tenía por objetivo “incentivar el ingreso de alumnos al Colegio Militar” (Sánchez Rojas, 2011:118), su creación se insertó en un proyecto encaminado hacia la especialización, en tanto que en cada una de las instituciones educativas se buscó la formación de un tipo particular de oficial, tal como Álvarez Sánchez y Celis Villalba indican:

La creación de la referida escuela de aspirantes fue una medida importante, pues se encargaría de formar a oficiales tácticos de infantería, caballería y artillería. En cambio, el Colegio Militar continuaría centrando su atención en la formación de oficiales técnicos, sobre todo artilleros e ingenieros, de quienes se esperaba la especialización en funciones de Estado Mayor. (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:107).

Sin embargo, aunada a los problemas de eficiencia terminal que la escuela de aspirantes presentó, se encontró su activa participación en la asonada militar de febrero de 1913 que culminó con la muerte de Madero, por lo que la institución además de ser suprimida, “adquirió una triste memoria” (Álvarez Sánchez y Celis Villalba, 2019:107).

La Escuela Militar de Aspirantes no representó el único fracaso del impulso porfirista a la profesionalización del ejército. Un importante factor que contribuyó al malogro de la profesionalización militar derivó del hecho de que la designación de los oficiales de alto rango obedecía al favoritismo político, y Díaz se encontraba manipulando constantemente las “asignaciones, nombramientos y promociones [por lo que fue creado] un cuerpo de oficiales más sensible a la conveniencia política que a la eficiencia militar” (Perez, 1979:193). En adición a lo anterior, se encontró el hecho de que los oficiales eran más comúnmente seleccionados entre combatientes de la Intervención Francesa y la revolución de Tuxtepec que entre los militares profesionales que egresaban del Colegio Militar, dando como resultado que “la edad avanzada, característica del sistema porfirista en general, se apoderara del mando militar” (Perez, 1979:193).

Para Sánchez Rojas, la dificultad a la que los jóvenes oficiales se enfrentaban para ascender en la jerarquía militar a los grados de Coronel y General hizo que éstos viraran su salida profesional hacia diversos campos civiles donde pudieran contar con mayores oportunidades para su desarrollo. Lo anterior llevó a que:

(...) la educación provista a la oficialidad del ejército terminaba siendo una pérdida de tiempo y de recursos, pues estos elementos militares no se quedaban en el interior del ejército para ejercer y mejorar la institución con los conocimientos adquiridos durante su periodo educativo, sino que, prefirieron salir de sus cuarteles para buscar mejores oportunidades profesionales (Sánchez Rojas, 2011:126).

Como pudo ser observado en el cuadro 2, una vez iniciada la Revolución, el Colegio Militar fue sujeto al cese de sus actividades en 1913 y en 1914. La primera de ellas obedeció al primer reacomodo de la institución educativa hecho por Victoriano Huerta, el cual contemplaba su desintegración para conformar tres escuelas de formación. Dicho plan no se llevó a cabo y a inicios de 1914 el Colegio fue reinstalado en el Castillo de Chapultepec. No obstante, sólo meses más tarde, y en conjunto al licenciamiento del Ejército Federal, el Colegio fue nuevamente clausurado.

Aun cuando las actividades del Colegio Militar fueron interrumpidas una vez más en 1925, obedeciendo ésta vez al reacondicionamiento de sus instalaciones y la reestructuración de su plan de estudios, es posible señalar que el cierre ocurrido en 1914 corresponde a la última de las ocasiones en las que la institución se vio remolcada por las vicisitudes políticas ocurridas en el país, inaugurándose en 1920, con su reapertura en las instalaciones de la Escuela Normal para Maestros, el periodo de mayor estabilidad experimentado por el Colegio hasta entonces.

Plascencia de la Parra señala que, a su reapertura en 1920, el Colegio recobró la organización que tenía en 1910, a fin de “anular las reformas hechas durante el huertismo” (2010:128). No obstante, pronto serían emprendidas modificaciones en su estructura y planes de estudio a fin de que la institución educativa militar abandonara sus deslucidos vínculos con el porfiriato y empatara con los principios y valores revolucionarios. Así, por ejemplo, hubo esfuerzos por acompañar la formación técnica de los oficiales con su adoctrinamiento en “historia, sociología y otras materias que mostraran las desigualdades que llevaron a la Revolución” (Plascencia, 2010:127). El historiador señala que tal proceso no siguió un rumbo definido, sino que, por el contrario:

Con base en la información de la propia secretaría podemos inferir que los planes de estudio se elaboraban y reelaboraban por ensayo y error. En septiembre de 1925, el colegio fue cerrado y se dieron vacaciones indefinidas a los alumnos, con el propósito

de reformarlo y reabrirlo más tarde. El 1 de julio de 1926 ya estaba listo un nuevo plan de estudios y los cursos iniciaron un mes después. Sin embargo, de nuevo hubo que reformar el reglamento que definía los planes de estudio (1 de abril de 1927). (Plasencia, 2010:129)

El impulso de los revolucionarios por mejorar y modernizar la educación de los oficiales no terminó con las modificaciones al interior del Colegio Militar, sino que se extendió a la creación de una nueva institución educativa en 1932, nos referimos a la Escuela Superior de Guerra.

Los planes para la creación de la ESG databan de 1930 cuando Luis Alamillo, bajo las instrucciones de Joaquín Amaro y habiendo realizado un estudio de las instituciones educativas homólogas en países como Brasil, Inglaterra, Italia y Estados Unidos (y siendo él mismo un egresado de la Escuela Superior de Guerra francesa, donde hizo estudios de Estado Mayor), comenzó a elaborar el plan general de la nueva escuela de instrucción militar mexicana.

A su inauguración la ESG fue albergada en las instalaciones que eran ocupadas por el Colegio Militar en San Jacinto, para ser trasladada un año más tarde a su edificio sede en San Jerónimo, donde se ha mantenido hasta la actualidad.

A diferencia del Colegio Militar, única institución destinada a la formación de oficiales hasta entonces, que constituía un primer peldaño para la educación militar a la que podían acceder incluso civiles, la ESG ya era vislumbrada como formadora de una élite militar, al iniciar su marcha admitiendo como alumnado únicamente a oficiales que contaran con el grado de teniente como mínimo, y con el de teniente coronel como máximo. Asimismo, era requisito de ingreso haber servido en el ejército por al menos cinco años.

Con la ESG fue creado el servicio de Estado Mayor, de forma que los oficiales que se graduaban de ésta “además de ser originalmente oficiales de cualquiera de las armas, los servicios o de la marina, obtenían el título de Diplomado de Estado” (Plasencia, 2010:149).

La educación impartida en la ESG integraba la formación militar (agrupada en ocho cursos: “estudios de estrategia; estudios tácticos y de estado mayor; estudios de geografía e historia militar; estudios de fortificación; estudios de topografía; nociones de estrategia y táctica

naval; informes sobre ejércitos extranjeros, y guerra de gases y meteorología”) con la enseñanza de ámbitos de conocimiento más generales tales como “sociología; política general; economía política; derecho de la guerra, internacional, público, privado y constitucional; técnica general y movilización industrial; y movilización general de los recursos del país” (Plasencia, 2010:145,146). Todo ello a partir del reconocimiento de la creciente importancia de la inserción militar en las sociedades, tal como es indicado por el artífice de la institución:

(...) en la época actual los problemas internacionales, tanto en el orden político como en el económico, imponen la obligación a los ejércitos modernos de conocer la estructura política del mundo civilizado y sus principales condiciones económicas; la organización y finalidad de las grandes instituciones internacionales; los principios modernos del derecho de la guerra; los rasgos fundamentales de la historia de la civilización; la ciencia y la técnica, con sus descubrimientos y progresos, han aumentado la potencia de rendimiento de la industria, dominando en muchos aspectos en el orden militar. (Alamillo, 1976:433, citado en Plasencia, 2010:145)

Durante la década de 1930 fue creada también la Dirección General de Educación Militar (DGEM), dejada al mando de Joaquín Amaro<sup>13</sup>, la cual se encargó de “centralizar la labor educativa a fin de evitar la pluralidad en el mando directivo educacional” (Plasencia, 2010:151). El trabajo de Amaro incluyó la elaboración de un Plan general para la organización de la educación militar, en el cual fueron clasificadas, a partir de niveles y finalidades específicas, las diferentes escuelas que integraban el sistema educativo militar hasta entonces.

La clasificación comprendía los niveles de preparación, formación, aplicación, especialización y estudios superiores, tal como se detalla en el cuadro 3. Asimismo, establecía lineamientos concernientes al comportamiento, exigencias de la preparación, edad de admisión a los cursos y el envío de alumnos al extranjero (Bettini, 2012:187).

---

<sup>13</sup> Aun cuando Enrique Plasencia señala el eminente carácter político que tuvo la creación de la DGEM, en tanto que ésta habría constituido una maniobra para darle una “salida digna” a Joaquín Amaro toda vez que éste perdió la titularidad de la Secretaría de Guerra y Marina, el historiador no resta importancia a la labor del general zacatecano como titular de dicha dirección para avanzar hacia “la creación de un sistema de educación castrense centralizado” (Plasencia, 2017:15).

Durante ésta etapa, la organización de la educación militar no se encontró exenta de las voluntades políticas en turno, de forma que a la labor centralizadora de Amaro y la DGEM siguió la dispersión de las escuelas entre diversos departamentos de la Secretaría de Guerra y Marina durante los inicios del gobierno cardenista, para ser reagrupadas de nueva cuenta en 1938 en la DGEM (ya alejada para entonces de la sombra amarista), misma que es la encargada hasta el día de hoy de la dirección y supervisión de la aplicación de los cursos impartidos en los diversos planteles educativos que componen el sistema de educación militar.

Los cambios ocurridos durante los últimos años de 1920 y a lo largo de la década de 1930 en el ámbito de la educación militar (actualización del reglamento y plan de estudios del Colegio Militar, creación de la ESG y de la DGEM como entidad rectora de la educación militar, etc.) llevaron a que se fuera “gestando un tipo de oficial diferente, mejor preparado y que obtenía sus promociones por sus estudios y por su antigüedad, y en menor medida, por méritos en campaña.” (Plasencia, 2017:17) Cabe recordar que el desarrollo de la revolución dio lugar a la reaparición de una situación que fue inherente al ejército mexicano durante la mayor parte del siglo XIX y atenuada durante la paz porfiriana, nos referimos a la proliferación de promociones y ascensos otorgados con base en los éxitos obtenidos en campaña, y el relegamiento de la formación propiamente profesional como criterio de ascenso en la jerarquía militar.

La proliferación en el otorgamiento de grados llevó a una situación que tampoco era desconocida para la organización militar en México, esto es, la sobrepoblación en el cuadro de oficiales que caracterizaron los años que siguieron a la revolución mexicana.

De ahí lo fundamental que resultó la construcción, reforma y fortalecimiento del sistema de educación militar, pues permitió la conformación de

(...) nuevas reglas para los ascensos y las promociones. Ya no se concederían por hechos de armas —que fomentaron ascensos vertiginosos—, pues el país entraba en un periodo de paz, sino por el tiempo en servicio y el esfuerzo que suponía tomar y aprobar distintos cursos que la autoridad valoraría en el momento de juzgar los ascensos de jefes y oficiales. (Plasencia, 2010:154)

La impronta de las administraciones postrevolucionarias hacia la profesionalización militar

logró instalar y consolidar “la idea de que el desarrollo de la carrera de las armas impone como condición de ascenso la educación de los cuadros militares, como criterio para la promoción a los diversos niveles, que van desde tropa, oficialidad, jefes y mandos” (Garduño, 2001:4).

Durante la segunda mitad del siglo XX, mediante la creación de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (UDEFA), fue añadida una nueva entidad rectora al sistema de educación militar. Si bien la UDEFA se encontró originalmente integrada por los establecimientos educativos de nivel medio superior y de tipo superior (Cámara de Diputados, 1975) y fue supeditada a la DGEM para cumplir “funciones de órgano rector de las tareas académicas, dirigidas a la enseñanza y difusión de la cultura militar mexicana”, las facultades de ambas entidades fueron fusionadas posteriormente, a fin de “centralizar, coordinar y articular los planes y programas de estudio de la totalidad de los planteles educativos militares” (Perales, 2020).

Finalmente, la última institución que será abordada como parte del sistema de educación militar corresponde al Colegio de Defensa Nacional (CODENAL), obedeciendo a que el objetivo de este apartado de la investigación es dar cuenta del proceso mediante el cual el ejército mexicano ha instaurado en su seno un cuerpo de oficiales profesionales dotado de *expertise* militar, esto es de conocimientos y habilidades especializadas en campo de la administración de la violencia, mediante la creación de establecimientos educativos destinados a la formación de los individuos con posiciones jerárquicas de control y mando en el interior de la institución castrense.

No obstante, antes de avanzar, es necesario señalar que durante las últimas décadas los establecimientos encargados de impartir la educación militar han sido expandidos hasta llegar a conformar el complejo Sistema Educativo Militar actual, que en su conjunto abarca colegios, escuelas, centros de estudios, unidades-escuelas e institutos dedicados a la formación, capacitación, actualización y especialización de quienes integran sus diversos niveles jerárquicos: tropa, oficiales, jefes y generales. La conducción de este sistema se ha mantenido a cargo de la DGEM y la Rectoría de la UDEFA.

<b>Cuadro 3. Plan general para la organización de la educación militar en la República, 1932</b>		
Tipo	Finalidad/Características	Escuelas
Escuelas de preparación	Preparar a los alumnos de las escuelas de formación.  No tenían que formar parte del ámbito militar obligatoriamente.	Escuela de Clases
Escuelas de formación	Instruir a oficiales para el ejército, cualquiera que fuese el arma o servicio.  Recibirían alumnos de procedencia civil o militar.	Colegio Militar Escuela Naval Militar Escuela Militar de Aeronáutica Escuela Médico Militar Escuela Médico Veterinaria Escuela de Intendencia Militar
Escuelas de aplicación	Perfeccionar y unificar el conocimiento de las reglas entre los oficiales de un arma o servicio.  Ofrecerían cursos para la formación de oficiales y de aplicación para el mejoramiento de los conocimientos.	Escuela Naval Militar Escuela Militar de Aeronáutica Escuela Médico Militar Escuela Médico Veterinaria Escuela de Intendencia Militar
Escuelas de especialización	Proporcionar a los oficiales los conocimientos necesarios en aquellas ramas o especialidades técnicas indispensables para la vida de un ejército.	Escuela de Enlaces y Transmisiones
Escuela de Estudios Superiores	Centros de altos estudios militares que constituyen el coronamiento del saber militar en cualquiera de sus ramas.	Escuela Superior de Guerra

Fuente: Elaboración propia a partir de Plascencia de la Parra (2010)

Uno de los titulares de éstas últimas fue el General Arturo Corona Mendioroz, quién al inicio de la década de 1980, fungió como uno de los artífices (en conjunto con el titular de la SEDENA, General Félix Galván) de la instauración de la última institución de nuestro interés.

Albergado en las instalaciones que hasta 1976 habían sido ocupadas por el Colegio Militar en el edificio de la antigua Escuela Normal para Maestros, el CODENAL fue creado en 1981, y ha sido desde entonces un establecimiento con alta estima dentro de la institución castrense, al considerársele como el “pilar fundamental”, o la “cúspide” de la educación militar en México (CODENAL-CESNAV, en CESEDEN, 2018: 21).

Si para 1932 la ESG ya se encontraba orientada hacia la creación de una élite militar profesionalizada, la fundación del CODENAL representó un paso más en dicha dirección, al ser un establecimiento cuyo alumnado sería integrado por generales y coroneles del Ejército Mexicano, es decir, por individuos que ostentan los máximos grados de la jerarquía militar.

Debido a dicha composición, la educación impartida en el CODENAL no se encuentra limitada al ámbito del “desempeño de funciones y solución a problemas relacionados con la seguridad y defensa nacionales”, sino que se dirige también a “la toma de decisiones de alto nivel y [a la generación y actualización de] la doctrina sobre esta materia” (CODENAL-CESNAV, en CESEDEN, 2018, 20-21).

Aun cuando las temáticas en torno a la seguridad nacional comenzaron a instalarse en el debate público a partir de la década de 1980, las máximas instituciones educativas de la SEDENA (CODENAL) y de la SEMAR (CESNAV) se mantuvieron como las únicas en ofrecer formación en la materia hasta el inicio del siglo XXI (Ordoñez Martínez, 2021:131,134), siendo impartida en el CODENAL desde su fundación en 1981 la Maestría en Administración para la Defensa y la Seguridad Nacional, misma que en 2010 se transformó en Maestría en Administración Militar de la Seguridad Interior y la Defensa Nacional, “adaptándose a una nueva corriente doctrinal” (Ordoñez Martínez, 2021:134).

A partir de la presentación previamente hecha del desarrollo y evolución que ha tenido la profesionalización de la oficialía del ejército en México es posible señalar que, si bien este proceso fue lento y gradual en su origen, y a pesar de los múltiples reveses, los pasos dados hacia su mejoramiento y consolidación prevalecieron. Así, a pesar de que los múltiples episodios de convulsión política y social que caracterizaron al siglo XIX tuvieron resonancia en los múltiples cierres y aperturas de la única institución encargada de la educación de la oficialía militar, el Colegio Militar, ésta logró no sólo consolidarse, sino que lo hizo al amparo de la adaptación, complejización y especialización de los conocimientos impartidos.

Sobre la solidez institucional representada por el Colegio Militar, fue emprendido y continuado a lo largo del siglo XX, la construcción de un sistema educativo militar cada vez más refinado en su composición, características y objetivos. Prueba de esto es la fundación de la ESG y del CODENAL como establecimientos educativos perfilados, desde su diseño, hacia la formación de una oficialía cada vez más jerárquicamente elevada y especializada.

#### 4. La organización de la capacidad coercitiva del Estado mexicano: la Policía

El presente apartado sigue la misma ruta del capítulo previo al presentar una recapitulación de los periodos y eventos históricos que fueron claves para el desarrollo de la segunda institución encargada de la administración de la capacidad coercitiva estatal en México, nos referimos por supuesto a la policía.

En lo que concierne a las labores policiales, estas son generalmente clasificadas en dos tipos: preventivas y de investigación. Es importante señalar que la etiqueta *preventiva* engloba actividades policiales orientadas hacia el cumplimiento de cuatro funciones distintas, correspondientes a la represión del delito, mantenimiento del orden, auxilio y asistencia social, así como a la misma prevención del delito (Benítez, 2016:137).

Por su parte, la policía de investigación, tal y como su nombre lo indica, orienta sus actividades hacia “la investigación de casos denunciados o perseguidos de oficio y el cumplimiento a los mandamientos judiciales de aprehensión y detención” (Porte Petit González, 2017:173).

En México, el establecimiento formal de la policía de investigación data de 1919 con la creación de la Policía Judicial como auxiliar del Ministerio Público, mientras que la creación del primer cuerpo policial preventivo federal data de 1999, con la creación de la Policía Federal Preventiva durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

De tal forma, la labor de investigación históricamente ha estado a cargo de la policía auxiliar del Ministerio Público (como veremos, esta situación fue modificada con la reforma policial de 2009), mientras que, por su parte, la labor policial preventiva ha recaído en el municipio.

Adicionalmente a la división funcional, existe una división jurisdiccional a partir de la cual la policía es organizada en los niveles municipal, estatal y federal (Meyer, 2014:5).

Dada la heterogeneidad de la experiencia policial que puede ser encontrada en un país compuesto por 32 entidades federativas y más de 2,000 municipios<sup>14</sup>, en este trabajo nos

---

<sup>14</sup> Para el periodo que antecedió a la creación de la PFP, por ejemplo, González Ruíz, et al., señalaban el excesivo número de cuerpos policiales existentes en México, enlistándolos de la forma que sigue: Cuerpos policiales a nivel federal:

ocuparemos de rastrear el desarrollo de las policías preventivas y de investigación establecidas a nivel federal, a partir del esquema seguido hasta ahora:

1. Origen y primeras formaciones. Será rastreado el carácter y la composición de las primeras organizaciones encargadas de llevar a cabo las labores vinculadas a la función policial, consistentes en:

(...) salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos (...) 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 (Moloeznik y Suarez de Garay, 2012:127).

2. Institucionalización. En este apartado se enfocarán los procesos de creación de las organizaciones diferenciadas y complejas a cargo de las funciones de investigación y prevención del delito, así como el historial de reformas y reestructuraciones a las que

- 
- a) Policía Judicial Federal (única prevista por la Constitución para 1994).
  - b) Policía Federal de Caminos.
  - c) Policía Fiscal Federal.
  - d) Inspectores de migración.
  - e) Policía Forestal.
  - f) Policía Aduanal.
  - g) De otras agencias que llaman inspectores, pero que realizan verdaderas funciones de policías (...) por ejemplo, del Servicio de Sanidad Animal.

Cuerpos policiales a nivel estatal y municipal:

- a) 32 cuerpos de policía judicial estatal;
- b) 32 cuerpos de seguridad pública estatal, y
- c) Miles de cuerpos de policías municipales. (González Ruiz, et.al., 1994:89)

Asimismo, para el año 2008, Benítez detalla, los extremos en la distribución geográfica de los cuerpos policiales al señalar que si bien el 90.3% de “los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales (...) de los 2,454 municipios, 418 no cuentan con policía; y en más de 1,200 las corporaciones tienen menos de veinte elementos. La cuarta parte de los policías municipales se concentra en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República (2016:137).

se encontraron sujetas, tras su consolidación formal como Policía Judicial Federal y Policía Preventiva Federal, respectivamente.

3. Profesionalización. Finalmente, será presentada la integración y modificación de los sistemas educativos a cargo de la *formación, capacitación y profesionalización* tanto de la policía preventiva como de la policía ministerial.

## 4.1 Policía de investigación

### 4.1.1 Origen y primeras formaciones: el Ministerio Público y su policía auxiliar

La historia de la policía de investigación en México se encuentra unida a aquella de la aparición del Ministerio Público en el país<sup>15</sup>, la cual ocurrió en 1880 cuando en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y territorio de la Baja California, fue sustituida por primera vez la denominación del promotor fiscal, por aquella de Ministerio Público para referir a la entidad auxiliar en la administración de justicia y la defensa de los intereses de la sociedad ante los tribunales.

Dentro del cúmulo institucional que México conservó del orden colonial tras su independencia, se encontró la Promotoría (también denominada como Procuraduría o Ministerio) Fiscal. Dentro de las funciones desempeñadas por los Promotores Fiscales se encontraban la defensa de los intereses tributarios de la Corona, el asesoramiento a los Tribunales para vigilar la buena marcha de la administración de justicia y, en forma complementaria a la acción del ofendido, la persecución de los delitos y el sustentamiento de la acusación en el proceso penal (INAP, 1993:19).

A pesar de que es posible avizorar esfuerzos por adoptar elementos correspondientes a la institución francesa del Ministerio Público en los ordenamientos jurídicos producidos durante las primeras décadas de vida independiente de México, la figura del promotor fiscal, como herencia tardía del dominio español, fue mantenida hasta la segunda mitad del siglo XIX.

---

<sup>15</sup> Héctor Fix-Zamudio señala que el Ministerio Público como una institución a cargo de la investigación y persecución del delito encuentra su origen en las transformaciones revolucionarias de la Francia de finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, siendo asentada su función en el Código de Instrucción Criminal y en la Ley de Organización Judicial del 20 de abril de 1810 (Fix-Zamudio, 2004:35). No obstante, su implantación en México abrevó no sólo de la influencia francesa, sino también de la herencia hispana representada por la institución de la Procuraduría Fiscal, y la influencia norteamericana con la figura del *Attorney General* (Abogado General). La imbricación de elementos provenientes de cada una de estas influencias ha hecho del Ministerio Público mexicano una institución particularmente controvertida y “objeto de enconados y apasionados debates que todavía no pueden considerarse resueltos” (Fix-Zamudio, 2004:34).

Como parte de esta investigación, sólo nos ocuparemos de la participación de la policía de investigación en la labor de la persecución del delito, sin dejar de señalar que las atribuciones a cargo de la institución del Ministerio Público son diversas y exceden a aquella que atañe a nuestro interés.

De acuerdo con Sergio García, los promotores fiscales “representa[ron] la huella de las viejas instituciones coloniales que la insurgencia quiso desarraigar, pero que persistieron hondamente en el derecho común y en la organización judicial”, mientras que, en comparación, “el Ministerio Público francés implic[ó] la presencia en nuestro escenario histórico de las nuevas instituciones vinculadas a la Europa liberal, que la independencia quiso arraigar” (García Ramírez, 1997:1-2).

A pesar de que los orígenes del Ministerio Público francés pueden ser rastreados hasta el siglo XVI con la creación de los procuradores del rey para su representación ante los tribunales, no fue sino hasta la revolución francesa que adoptó su carácter moderno con la supresión de los procuradores reales y la emergencia de dos nuevas figuras que ocuparon su lugar: el Comisario del Rey y el Acusador Público.

En el orden jurídico francés, el Comisario del Rey correspondió a un “órgano dependiente de la Corona para vigilar la aplicación de la ley y la ejecución de los fallos”, mientras que el Acusador Público era “elegido popularmente con la función de sostener la acusación ante los tribunales penales” (Fix-Zamudio, 2004:42-43). Ambos cuerpos fueron unificados en una misma institución, siguiendo lo dispuesto en el Código de Instrucción Criminal de 1808 y la Ley de Organización Judicial de 1810, adquiriendo sus “características esenciales de unidad, subordinación e indivisibilidad.” (Fix-Zamudio, 2004:43)

Como ha sido indicado, a lo largo del siglo XIX, en los primeros ordenamientos jurídicos mexicanos fueron hechos esfuerzos por adoptar elementos provenientes del Ministerio Público francés al buscar integrar en las funciones de los promotores fiscales la defensa de los intereses estatales en materia de hacienda pública y el sustentamiento de la acusación en el proceso penal, sin que tales propuestas llegaran a cristalizar en “un verdadero organismo unitario y jerárquico” (Fix-Zamudio, 2004:53).

Los pasos hacia tal cristalización llegarían hasta 1880 con el previamente referido Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y territorio de la Baja California, en el que se denomina al Ministerio Público en sustitución de la Promotoría Fiscal. Asimismo, la actuación del Ministerio Público continuó siendo regularizada mediante la expedición durante el año de 1880 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, así como del Reglamento de tal ordenamiento jurídico.

Sin embargo, de acuerdo con lo planteado por Fix-Zamudio, no sería sino hasta 1903 con la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales que el Ministerio Público se institucionalizó por primera vez, bajo el principio esencial de subordinación jerárquica al Ejecutivo.

El hecho de que la institución del Ministerio Público apareciera por primera vez en ordenamientos de carácter local no le restó importancia, pues fue “la regulación del Ministerio Público en el Distrito y territorios federales” (Fix-Zamudio, 2004:95) el modelo que las entidades federativas seguirían para el establecimiento de las propias en lo consecutivo, llegando la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales de 1903 a ser incluso un antecedente a la Ley Orgánica del Ministerio Público federal de 1908, de la cual hablaremos más adelante.

Es importante destacar que, en sus primeras apariciones en los ordenamientos de 1880, la novel institución funge como un auxiliar del poder judicial, coadyuvando a los jueces de instrucción como parte acusadora en los juicios (Fix-Zamudio, 2004:96). Asimismo, el Ministerio Público fue originalmente integrado al Poder Judicial de forma que sus titulares correspondieron a personal adscrito a la Suprema Corte de Justicia.

La situación previamente descrita fue modificada en 1900 con la reforma hecha a la Constitución de 1857, siendo incluida por primera vez la denominación de Ministerio Público “en un texto constitucional de nuestro país” (SENADO, 2012). De acuerdo con tales modificaciones, el Ministerio Público era separado del Poder Judicial y colocado “bajo la dependencia jerárquica y discrecional del titular del Ejecutivo federal” (Fix-Zamudio, 2004: 174), en tanto que éste fue convertido en el responsable de la libre designación, así como remoción del titular y funcionarios de la institución.

A las reformas constitucionales de 1900, les siguió la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público en 1908, la cual consolidó su separación respecto al Poder Judicial y su adherencia al Ejecutivo. En dicha ley se señaló al Ministerio Público como “un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y del Estado” (Fix-Zamudio, 2004: 58), y se le atribuyeron las siguientes funciones:

(...) auxiliar la administración de justicia en el orden federal; procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales,

y defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. (Fix-Zamudio, 2004:57)

Con la introducción de la institución del Ministerio Público en México, fue introducida también la *policía judicial*. El nombre denota la preservación de la raíz francesa del Ministerio Público en su proceso de adopción en México, en tanto que tal denominación tiene por origen las atribuciones que en el derecho francés son conferidas al juez de instrucción en lo concerniente a la dirección, autoridad y fiscalización sobre la labor desarrollada por dicha policía (aun cuando tal atribución es compartida con el Ministerio Público, el juez de instrucción es colocado en un superior nivel jerárquico). (Fix-Zamudio, 2004:100,198)

Javier Piña y Palacios señala que la implementación de la policía judicial en México siguió tres etapas, todas ellas marcadas por la influencia del originario diseño francés de la institución. Tales etapas son las siguientes: “a) se inicia con la adopción de la Policía Judicial para la preparación de los actos instructorios; b) establece el orden jerárquico de funcionarios de la Policía Judicial, y c) actuación de la Policía Judicial.” (Piña y Palacios, 1984: 47)

Siguiendo el modelado francés<sup>16</sup>, la creación de la policía judicial mexicana no supuso la organización de un nuevo órgano o cuerpo policial como tal, sino la de una *función*, correspondiente a la investigación del delito. A pesar de que la policía judicial fue integrada al Ministerio Público como su auxiliar para el cumplimiento de las funciones de investigación y persecución penal, una amplia gama de actores sociales se encontraron habilitados para el desarrollo de las mismas, tal como lo señala Manuel González:

La creación de la policía judicial a través del Código de Procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1880 no se entendió como un cuerpo policiaco, sino como una función de pesquisa desarrollada por autoridades políticas y por los jueces mismos de instrucción. Los jueces, el agente del Ministerio Público, los jefes políticos, los presidentes municipales y la policía general desempeñaban las funciones de “policía judicial” (González Oropeza, 1988:146).

---

<sup>16</sup> Arturo Villarreal Palo (2007) señala que la policía judicial bajo su forma funcional originaria que es encomendada a diversos órganos, ha sido conservada hasta la actualidad en la normativa francesa.

Sin embargo, de la plétora de actores previamente señalados, fueron los jueces penales quienes cobraron notoriedad por los abusos cometidos al amparo de su injerencia como investigadores de los delitos, tal como es indicado por Fix-Zamudio:

[Los jueces de instrucción] asumían de manera directa la actividad de realizar indagaciones, lo que los convirtió en muchos casos en verdaderos inquisidores en perjuicio de los inculpados y sin tomar en cuenta que esta averiguación debía realizarla con mayor propiedad el Ministerio Público con la colaboración de la policía. (Fix-Zamudio, 2004:153).

Los excesos y abusos que fueron la nota característica de la actuación del Ministerio Público y su Policía Judicial durante los años finales del porfiriato, hicieron de éstas un blanco de severas críticas por parte de los revolucionarios en 1917, los cuales decidieron transformarla de una función que se diseminaba entre los distintos participantes del proceso penal, a un cuerpo especializado bajo el control exclusivo del Ministerio Público.

A pesar de los documentos jurídicos expedidos durante el porfiriato con objetivo de regular la organización y funcionamiento del Ministerio Público (reformas constitucionales de 1900, Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, Ley de Organización de Ministerio Público federal), éste se mantuvo como una institución “accesoria” o “decorativa”, y la impartición de justicia mantuvo un carácter “brutal y corrupto” (García Ramírez, 1997:3).

De acuerdo con lo propuesto por Sergio García, fue precisamente el poco arraigo del Ministerio Público en el proceso de impartición de justicia porfiriano lo que hizo de éste una institución inocua y “extraña a la profunda crisis de justicia” (García Ramírez, 2004: 9, citado en Fix-Zamudio, 2004) que permeó y condenó a otras figuras e instancias que participaban en la administración de justicia, tales como los jueces de instrucción o la Secretaría de Justicia (que llegó a ser desaparecida en 1917).

Si bien el Ministerio Público perduró al ocaso porfirista, lo hizo siendo objeto de una profunda reforma, que tuvo como resultado el que ésta llegara a ser identificada “con el movimiento triunfante, a título de institución revolucionaria” (García Ramírez, 2004:9, citado en Fix-Zamudio, 2004). Fix-Zamudio es reiterativo en el entusiasmo y confianza que el Constituyente de 1917 depositó en el proyecto de refundación del Ministerio Público, en

tanto que se le concibió como garante de la libertad individual (Fix-Zamudio, 2004:60), a la vez que pasó de ser una figura accesoria a tener un rol fundamental en la procuración de justicia.

El nuevo cariz de la institución fue plasmado en el artículo 21 de la constitución de 1917 que, entre otras cosas, establece el deslinde de funciones entre el Ministerio Público y las autoridades judiciales. En el nuevo orden, al Ministerio le es atribuida exclusividad sobre la investigación y persecución del delito, mientras que el “quehacer juzgador” y la aplicación de las penas son conferidas de forma exclusiva a los jueces penales:

El planteamiento fue preciso: separar las facultades otorgadas al Ministerio Público de las controversias judiciales, competencia de la autoridad administrativa. La finalidad es puntual: erradicar los procedimientos atentatorios a los derechos fundamentales del gobernado. El móvil, sencillo: quitar a los Presidentes Municipales y a la policía común la posibilidad que tenían de aprehender sin un control de legalidad a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin otro sustento más que su propio criterio y, en muchas de las veces, bajo un mandato arbitrario. (INAP, 1993: 22)

A fin de que la impartición de justicia bajo el nuevo orden revolucionario se distinguiera del régimen previo, signado por la “actividad abusiva de los jueces de la dictadura del General Díaz” (Fix-Zamudio, 2004:153), la función de investigación del delito conferida al Ministerio Público fue acompañada por la reorganización de su policía judicial.

El principal cambio de la policía judicial estuvo dado en el desplazamiento de su concepción como una actividad llevada a cabo tanto por el Ministerio Público como por diversas autoridades administrativas, hacia su instauración como un cuerpo especial, organizado en el seno del Ministerio Público y bajo el mando jerárquico y exclusivo de éste.

Alejándose del inminente carácter francés conservado durante la implantación del Ministerio Público en México, la transformación de la policía judicial habría encontrado influencia norteamericana en tanto que uno de sus artífices, José Natividad Macías, bajo las instrucciones de Carranza había pasado una instancia temporal en Estado Unidos con la finalidad de observar su funcionamiento institucional, (Fix-Zamudio, 2004:101) y fue precisamente la operación en el Departamento de Justicia de un cuerpo policial técnico

encargado de la investigación del delito, el modelo que la organización de la policía judicial mexicana habría tratado de emular.

Para Nativitas Macías era ineludible abandonar la confusión entre la policía judicial y el Ministerio Público que había sido engendrada por los códigos de procedimientos penales que conservaban vigencia al albor revolucionario, así como preservar la especificidad que en los “países libres” era conferida a la labor policial inquisitiva (en México identificada con la función a desarrollar por la policía judicial, dependiente del Ministerio Público), en su separación respecto a la labor policial preventiva.

Sobre la policía judicial que emergió al término de la revolución, Fix-Zamudio señala que:

(...) en principio y como un concepto provisional podemos concebirla (...) como el organismo técnico que depende del Ministerio Público y que tiene como atribución esencial la de investigar, bajo la dirección del primero, los hechos que pueden ser constitutivos de delito y reunir los elementos necesarios para demostrar la responsabilidad de los imputados. En estricto sentido no debía de calificarse como policía judicial, sino *policía de investigaciones* (..) ya que el constituyente, bajo la denominación europea inspirada en la legislación anterior, en realidad pretendió establecer un órgano policíaco similar al norteamericano. (2004:102)

El reconocimiento constitucional de la Policía Judicial fue seguido por la reglamentación de su organización y funcionamiento a través de la expedición de las leyes orgánicas del Ministerio Público en 1919, 1934, 1941, y 1955 consecutivamente. A partir de 1974<sup>17</sup> la reglamentación específica del Ministerio Público a través de sus leyes orgánicas fue sustituida por la expedición de la Ley de la Procuraduría General de la República, que tenía por objetivo integrar la regulación de las atribuciones del Ministerio y sus auxiliares, entre

---

<sup>17</sup> Se recupera aquí la legislación con alcance federal, sin embargo, es importante mencionar que en múltiples casos las leyes que regularon la organización y funcionamiento del Ministerio Público a nivel federal fueron antecedidas por leyes con aplicación al Distrito y Territorios Federales, mismas de las cuales fueron retomadas y emuladas diversas disposiciones para la legislación federal. Así, por ejemplo, la expedición de la Ley de la Procuraduría General de la República expedida en 1974 fue antecedida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Distrito y Territorios Federales de 1971.

ellos la Policía Judicial, así como de la Procuraduría y del Procurador en su rol como cabeza de ambas instituciones.

Otra fuente normativa de la actuación del Ministerio Público la constituyeron los códigos de procedimientos penales expedidos en 1908 y 1934, conservando este último vigor hasta el año 2014, si bien a lo largo de sus ocho décadas de vigencia fue objeto de cuantiosas reformas<sup>18</sup>.

Como puede observarse, toda vez hecha su refundación como institución revolucionaria, el Ministerio Público fue dotado de una normativa encaminada a la regulación de su estructura y funcionamiento. No obstante, es posible aseverar que, a la llegada de las últimas décadas del siglo, su órgano auxiliar para la investigación de los delitos, la Policía Judicial, no contó con un proceso de institucionalización en los términos que fueron seleccionados para el desarrollo de esta investigación, es decir a partir de la adopción y “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos” (Duque, 2005: 107).

Lo anterior, por supuesto, no supone negar la existencia de criterios de organización, funcionamiento y reproducción institucional que sostuvieran la existencia de la Policía Judicial, sino que éstos atañeron a criterios distintos a los que en esta investigación fueron delineados como directrices analíticas siguiendo la propuesta de Nelson Polsby, mismos que corresponden a: el establecimiento de límites y condiciones de pertenencia claramente definidos; un aumento de la complejidad interna determinado por el crecimiento del trabajo especializado, así como de las gratificaciones y recursos destinados a la institución; y por último, la universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones.

En oposición a una ruta de institucionalización trazada por el apego a un sistema formal de reglas, los trabajos dedicados al estudio de la Policía Judicial<sup>19</sup> señalan de forma consistente

---

<sup>18</sup> Nava Garcés (2015) cita el trabajo Ruíz Harrel para indicar que al año 2001, las reformas hechas al Código sumaban más de setecientas.

<sup>19</sup> Es importante mencionar que las investigaciones dedicadas a las instituciones policiales en México son escasas. En su trabajo sobre la colaboración entre informantes parapoliciales y la Policía Judicial, Gustavo Fondevila (2009) señala seis motivos por los cuales las policías latinoamericanas cuentan con pocos estudios sistemáticos. Consideramos que cuatro de tales motivos aplican para el estudio de las policías en general (es decir en sus funciones tanto de investigación como de prevención delictiva), tales corresponden a: “1) la falta de relación entre el mundo policial y el mundo académico, 2) el desprestigio de las instituciones policiales, 3) la falta de transparencia de las funciones policiales que

que ésta encontró sostén institucional en el entramado de complejos sistemas de reglas informales, redes personalistas y actividades rayanas en la ilegalidad (Azaola, 2010; Fondevila, 2009; Silva, 2003).

El hecho de que el desarrollo institucional de la Policía Judicial se diera alejado del sistema formal de reglas destinado a regir su operación como auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos, dio lugar a una alteración en la relación entre ambas entidades, puesto que en lugar de encontrarse bajo efectiva subordinación jerárquica de éste último, la Policía Judicial se erigió como una “estructura paralela” o “poder autónomo” con inercias propias y ajena al control del Ministerio (Pérez García, 2004:25). En palabras de Fix-Zamudio, tal situación ocurrió

(...) de manera contraria a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, pues en vez de que dicha policía estuviera “bajo la autoridad y mando inmediato” del propio ministerio, no era infrecuente que actuara de manera autónoma y arbitraria, incluso con prepotencia frente al representante social. (Fix-Zamudio, 2004:155)

La prevalencia de los sistemas de reglas y organización informales y personalistas afectó no solo la estructuración y funcionamiento al interior de la Policía Judicial, sino también la percepción de su accionar al exterior. Su mención es casi ineludiblemente acompañada por señalamientos sobre su desprestigio, ineffectividad y corrupción.

Si bien es posible vislumbrar algunos esfuerzos orientados hacia el establecimiento de sistemas de reclutamiento, ascenso, gratificaciones y desarrollo profesional al interior de la Policía Judicial, representados por la expedición de los reglamentos de la carrera policial, así como el de estímulos sociales y económicos en 1993, no hay indicios de que estos hubieran

---

no permiten conocer con facilidad su funcionamiento y prácticas habituales, 4) la ausencia de tradición investigativa unida a su escasa capacidad de investigación” (p. 2).

A lo anterior hay que añadir que las investigaciones que se han ocupado de la Policía Judicial lo han hecho principalmente a nivel local, siendo las más frecuentes aquellas sobre su operación en la Ciudad de México.

Dadas tales condiciones, algunas de las referencias bibliográficas en el presente apartado corresponden no a investigaciones sobre el funcionamiento de la Policía Judicial Federal, sino a aquellas que se ocupan de sus símiles locales.

sido implementados de forma efectiva, o bien observado algún impacto en la estructura y funcionamiento del cuerpo policial.

Las profundas deficiencias y desviaciones asociadas con el funcionamiento institucional de la Policía Judicial Federal encontraron constatación en la supresión de tal denominación del cuerpo constitucional en 1996 (Villarreal, 2007:10). A partir de entonces y hasta el 2001, el cuerpo auxiliar del Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos fue referido de forma genérica como “una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato” (CPEUM, Artículo 21, citado en Fix-Zamudio, 2004:27).

Es pertinente señalar que los cambios experimentados por la Policía Judicial Federal se encontraron insertos en la profusión de reformas hechas a lo largo de toda la década de 1990 con respecto al funcionamiento del Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, y el Ministerio Público. Dentro de las múltiples modificaciones es posible indicar la supresión de la función de asesoría jurídica del Ejecutivo federal desempeñada hasta entonces por la PGR, y que había sido establecida en la Constitución de 1917 en emulación a la función del *General Attorney* estadounidense. Asimismo, se dieron cambios concernientes a la designación y destitución del Procurador General, que se encontraba puesta a decisión discrecional del Ejecutivo al cual, a partir de las modificaciones le fue retirada la capacidad de libre destitución y fue requerida la ratificación del nombramiento por parte del Senado. Finalmente, hubo modificaciones en torno a la admisión de la validez de la confesión hecha por el inculpado ante agentes de la Policía Federal, lo cual había sido un aliciente para que los agentes policiales recurrieran a medios coactivos con objetivo de “reunir los elementos necesarios para comprobar los elementos materiales del delito y la presente responsabilidad de los inculpados” (Fix-Zamudio, 2004:113), por encima del despliegue de investigaciones técnicas. Al respecto se pueden revisar los trabajos de Carpizo (1995) y Fix-Zamudio (2004) sobre el tema.

La reconfiguración de la policía dependiente del Ministerio Público en tanto un cuerpo funcional específico ocurriría en 2001, con la creación de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Con la integración de la AFI se buscó otorgar una nueva identidad a dicha corporación policial, a fin de sanearla del desprestigio que hasta entonces la había permeado.

No obstante, más allá del cambio en la denominación, la nueva organización no contó con cambios sustanciales respecto a su predecesora (Fix-Zamudio, 2004:189), y pronto fue señalada por actos de corrupción y la vinculación de sus miembros con el crimen organizado (Mora Dávila, 2015:131).

Entre los cambios traídos en materia policial por la alternancia presidencial del año 2000 se encuentra el surgimiento de proyectos que se encaminaban hacia la integración de las funciones policiales de investigación y de prevención del delito en una sola corporación, es decir, hacia la fusión de la AFI (integrada a la PGR) con la Policía Federal Preventiva (integrada en la recién creada Secretaría de Seguridad Pública) para la creación de una única Policía Federal.

Con tal objetivo, durante la administración de Vicente Fox fue presentada al Congreso la iniciativa de Ley Orgánica de la Policía Federal en marzo de 2004, la cual no llegó a ser discutida ni aprobada (Mora Dávila, 2015:131; Villarreal, 2007:10). De igual forma, Felipe Calderón persiguió dicho objetivo mediante “la unificación de facto” de ambas corporaciones al “designar como titular de ambas instituciones a una misma persona. Sin embargo, esta ‘unión’ de las fuerzas policíacas federales no fue respaldada por el Congreso de la Unión, y en el 2009 se reestructuraron ambos cuerpos” (López-Betancourt y Fonseca Luján, 2013:70).

La reestructuración que siguió al experimento de unificación policial calderonista ocurrió mediante la creación de una nueva Policía Federal (que sustituía a la PFP) a la que, como se verá a detalle más adelante, le fueron conferidas facultades para llevar a cabo labores de investigación delictiva (hasta entonces históricamente reservadas a la policía auxiliar del Ministerio Público). Por otra parte, se dio fin a la existencia de la AFI, pues ya en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en 2009 era prevista su desaparición, la cual ocurrió formalmente tres años más tarde con la publicación del documento reglamentario de la ley mencionada. En su lugar, como auxiliar del Ministerio Público en la investigación y persecución delictiva fue establecida la Policía Federal Ministerial<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Bajo la observación de Héctor Fix-Zamudio, al abandonar la errónea denominación de Policía Judicial (pues se ha visto que los revolucionarios la conservaron en apego al origen francés del Ministerio Público, aun cuando la estructura institucional en México distaba de ese modelo original),

Bajo su forma como Policía Ministerial Federal, y una vez iniciado el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, la policía auxiliar del Ministerio Público fue integrada durante el 2013 en la Agencia de Investigación Criminal (AIC), un nuevo órgano creado al interior de la Procuraduría General de la República, que conjuntaba a la Policía Ministerial con la Coordinación General de Servicios Periciales, así como con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Porte Petit, 2017:172).

Sin embargo, y tal como ha sido común en el desarrollo institucional de las policías en México, tanto la Policía Federal Ministerial como la Agencia de Investigación Criminal que la albergaba, correspondieron a proyectos que no lograron consolidación ni continuidad, pues derivado de la transformación de la PGR en la Fiscalía General de la República (FGR) ocurrida en 2018, estas instancias fueron sometidas a una nuevas reestructuraciones.

La principal diferencia traída con el reemplazo de la PGR con la FGR ha consistido en que desde su integración en la Carta Magna, por vía de las reformas hechas en 1900 a la Constitución de 1857, la PGR en tanto órgano auxiliar del Ministerio Público fue colocada “bajo la dependencia jerárquica y discrecional del titular del Ejecutivo federal” (Fix-Zamudio, 2004:174), mientras que con la FGR se buscó crear un órgano público con autonomía de gestión, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios. Asimismo, la ascendencia que el titular del poder Ejecutivo tenía sobre la PGR al contar con la capacidad de designar y remover a su titular fue limitada con la creación de la FGR al conferirle una mayor participación al Senado tanto en la evaluación y selección de los candidatos como en la autorización para su remoción (Moreno Pérez, 2020:3).

En lo concierne a la capacidad de investigación delictiva, la FGR conservó como su auxiliar a la Policía Federal Ministerial, cuyo personal fue puesto “bajo la conducción y mando” de los agentes del Ministerio Público de la Federación (LOFGR, 2021).

---

la corporación debió ser designada como Policía de Investigaciones, en tanto que “su función esencial es o debiera ser la de apoyar al Ministerio Público en su labor de indagación y persecución de los delitos, la que debe distinguirse de la actividad policial de carácter preventivo” (Fix-Zamudio, 2004:28). A nivel federal tal distinción funcional se desdibujó como consecuencia de la reforma al sistema penal de 2008 y la creación de la PF, sin embargo, la transición de Policía Judicial a Policía de Investigación sí fue llevada a cabo en la capital del país.

A partir de la reconstrucción histórica del desarrollo que tuvo la corporación a cargo de la función policial de investigación y persecución del delito en México, es posible señalar que al inicio del siglo XXI ésta aún no había transitado por un proceso de institucionalización vinculado a los criterios que guían la presente investigación, a saber: 1) el establecimiento de límites de la institución respecto a su entorno, así como de condiciones de pertenencia a sus miembros, 2) aumento de la complejidad interna, y 3) universalización de criterios y procedimientos para la toma de decisiones.

Desde la perspectiva de esta investigación, las principales transformaciones que pusieron a la corporación policial encargada de la investigación y persecución del delito en camino hacia un proceso de institucionalización en términos de la rutinización de su funcionamiento en apego a un sistema formal de reglas corresponden a: 1) la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1996, y 2) el establecimiento del servicio público de carrera en 2003.

En el siguiente apartado procederemos a dar cuenta de tales procesos y su impacto en el desarrollo institucional del cuerpo policial a cargo del Ministerio Público.

#### **4.1.2 Institucionalización: de la Policía Judicial a la Policía Ministerial**

Como ha sido señalado con anterioridad, en esta investigación los procesos de institucionalización del ejército y policía mexicana son rastreados a partir de la propuesta analítica de Nelson Polsby, para quién tales procesos comprenden la “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos” (Duque, 2005:107), dada a través del establecimiento de límites y criterios de pertenencia a una organización, aumento en la complejidad interna, y la universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones.

De igual forma, fue señalado que al ocaso del siglo XX la Policía Judicial Federal en México se encontraba distanciada de un desarrollo institucional en dichos términos y que, a nuestra consideración, éste no se daría sino hasta el impulso otorgado por establecimiento del SNSP y la implementación del servicio público de carrera.

A continuación, presentaremos una reconstrucción de dichas transformaciones y sus repercusiones en la organización y funcionamiento de las diversas corporaciones que durante las primeras décadas del siglo XXI sucedieron a la deslucida Policía Judicial.

##### **Hacia la institucionalización: la implementación del servicio profesional de carrera y la creación del SNSP**

La relevancia otorgada a la implementación del servicio profesional de carrera radica en que éste supone la instauración sistemática de las directrices organizacionales que funcionan como indicadores del cumplimiento del primer criterio de institucionalización tomado como guía en la presente investigación, nos referimos a la delimitación de una organización respecto a su entorno a través del endurecimiento de las condiciones de ingreso, permanencia y salida para sus miembros, así como del encauzamiento de oportunidades profesionales en su interior. Nuestro planteamiento se encuentra apoyado a partir de la consideración de que:

El servicio profesional consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento, selección, capacitación, permanencia, ascenso, desempeño y retiro, basado en el mérito y la capacidad profesional. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se han definido como indispensables para cada categoría ocupacional (Uvalle Berrones, 2000:93 citado en Barrón Gutiérrez, 2008:40).

Por su parte, la relevancia del establecimiento del SNSP en el rastreo del proceso de institucionalización de la corporación policial a cargo de la investigación delictiva radica en que éste dio impulso a la instauración de lineamientos y mecanismos que han sumado al apuntalamiento de los cometidos del sistema profesional de carrera. Asimismo, ha permitido avanzar hacia la realización de nuestro tercer criterio de institucionalización: la universalización de los procedimientos y criterios para la toma de decisiones, al erigirse como el organismo clave para la unificación y alineación de la política estatal en materia de seguridad pública, así como para la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para su ejecución, y “el establecimiento de sistemas para la planificación estratégica, evaluación y transparencia” (Meyer, 2014:6).

A pesar de que en los apartados correspondientes serán indicadas las limitantes y obstáculos encontrados para la implementación de los criterios de institucionalización previamente señalados, es posible indicar desde este momento que, el segundo criterio, relativo al aumento en la complejidad interna e identificable a partir de incrementos en: 1) la autonomía e importancia de las unidades que integran la corporación policial analizada, 2) el trabajo técnico y mando especializado, y 3) las gratificaciones, servicios y recursos que le son destinados, corresponde al criterio que presenta mayores dificultades para su determinación en tanto que las reestructuraciones (PJF, AFI, PFM) a las que se ha encontrado sujeta dificultan la identificación de una secuencia coherente en el desarrollo de las unidades que la componen.

### **La implementación del servicio profesional de carrera**

Es conveniente iniciar este apartado señalando que no hay definiciones ni denominaciones unívocas para la gestión del personal que es integrado a la administración pública bajo sistemas regulatorios de su ingreso, formación, promoción, evaluación y retiro<sup>21</sup>. No

---

<sup>21</sup> Carmen Pardo señala que los servicios civiles de carrera no comprenden a la totalidad de los funcionarios públicos, sino “sólo aquellos cuya permanencia se considera necesaria para llevar a buen término la gestión pública.” (Pardo, 2005:13). Al respecto, para el 2013, la PGR se integraba en su mayoría por personal no perteneciente al sistema profesional de carrera, pues de 19,797 servidores públicos sólo 7,418 (37%) formaban parte del mismo. A su vez, tal cifra comprende la suma del personal en las tres ramas en las cuales se divide la labor de la PGR: la rama Ministerial con un 38% de su personal inscrito en el SPC, la rama Pericial con un 20% y la rama Policial con el mayoritario 42% al contar con 3,094 miembros en el Servicio. (CIDE, 2013:32)

obstante, todas las nomenclaturas convergen en la designación de sistemas con características compartidas:

(...) la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema. (Pardo, 2005:11)

Asimismo, tomando en referencia la noción anglosajona de “servicio civil” y la de “función pública” originada en España y Francia, en México se le ha designado como “servicio civil de carrera”, “servicio público de carrera” y, a partir de la legislación federal de 2003, como Servicio Profesional de Carrera (SPC) (Barrón Gutiérrez, 2008:41).

A pesar de que el servicio civil surge y se configura de formas particulares en los distintos Estados europeos, dos transformaciones históricas le dotan de su general carácter moderno: la supresión de privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley, así como la instauración de regímenes constitucionales. En su conjunto dichas transformaciones posibilitaron el acceso a los cargos públicos para cualquier ciudadano a partir del mérito, y la aparición del funcionario como “empleado público [que] deja de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por leyes” (Barrón Gutiérrez, 2008:41). En este sentido, el servicio civil es inmanente a la emergencia de la forma moderna del Estado, tal como lo indica Omar Guerrero:

Cuando los servicios civiles hicieron su aparición en Europa, fueron parte del proceso y culminación de la modernización administrativa que trajo consigo la mutación del funcionario, de servidor doméstico, a servidor del Estado. El servicio público adquirió la forma del servicio civil; como institución que arriba con la irrupción del Estado moderno. (Guerrero, 2015:308)

La historia de la implementación formal del servicio civil a lo largo de Europa inicia en el siglo XVIII, encabezada por países como Alemania y España. A lo largo de los dos siglos subsecuentes fue integrado en las administraciones públicas de Inglaterra (1855), Italia (1908), Holanda (1929) y, ya en territorio americano, en Estados Unidos (1883) (Barrón Gutiérrez, 2008:41; Guerrero, 2015:308).

Es en anteposición a la larga trayectoria con la que cuenta el servicio civil en diversas sociedades modernas que puede comprenderse la demora con la que su implementación llegó a México en el año 2003<sup>22</sup> (aun cuando los esfuerzos hechos en la prosecución de este objetivo datan de las dos décadas previas). Dicha demora puede ser explicada a partir de la consideración de las características que permearon la administración pública mexicana durante el régimen que emergió y se consolidó como producto de la revolución.

Carmen Pardo (2005) indica que la implementación del servicio civil es influida por el tipo de régimen político imperante en un país, siendo adoptado con mayor facilidad en regímenes democráticos (y dentro de éstos aún con menor dificultad en sistemas parlamentarios frente a sistemas presidencialistas, en tanto que éstos últimos, en derivación de la fragmentación de responsabilidades, son proclives a problemas de coordinación y a la contradicción en los objetivos fijados para el sistema civil) dada la búsqueda de apego a la legalidad y estabilidad administrativa ante las alternancias partidarias (p. 23), y con menos frecuencia en regímenes autoritarios y de partido único, debido a la centralización de la autoridad y la ausencia de contrapesos. Es dentro de éstos últimos que se encuentra el caso de México.

Uno de los principales rasgos que Pardo atribuye al aparato administrativo del Estado mexicano del siglo XX refiere a su politización. La escasa diferenciación entre política y administración tuvo como consecuencia que los procesos de selección, permanencia y salida del personal administrativo estatal se encontraran regidos no por criterios de mérito o capacidad profesional, sino por una plétora de lazos y cercanía con respecto a los miembros del partido: clientelismo, oportunismo, nepotismo, compadrazgo y amistad, “resultados todos

---

<sup>22</sup> Omar Guerrero señala que durante la década de 1920 sí fueron dados pasos hacia el “desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público” (2015: 313), mediante la operación y establecimiento de dependencias como el Departamento de Contraloría (que favoreció el establecimiento de esquemas meritocráticos para la selección del personal administrativo), la Dirección de Pensiones (a cargo del sistema de retiros) y la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales (que tuvo entre objetivos demandar la implementación del servicio civil). Sin embargo, el impulso e interés puesto en el desarrollo del servicio civil menguó hacia la década de 1930 entre el gobierno y los empleados públicos anteriormente organizados, dicha situación habría encontrado prolongación hasta el inicio del siglo XX.

de la extensión de arreglos informales entendidos de manera errónea como institucionales” (Pardo, 2005:87).

En este sentido Omar Guerrero indica que:

(...) en ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del sistema de botín (Guerrero, 2003:28 citado en Barrón Gutiérrez, 2008:46).

Usada para caracterizar la forma de gestión de los recursos públicos que antecedió a la implementación del servicio civil en los países desarrollados, la noción de sistema de botín refiere a condiciones antitéticas al establecimiento de esquemas burocráticos profesionales y asentados en el mérito:

Estos sistemas se caracterizaban por el uso discrecional de la administración pública y en especial la asignación política de los cargos públicos por parte de los políticos electos. Se denomina así porque los políticos utilizaban todos los recursos administrativos como su botín buscando incrementar su poder político (reelección) y/o sus finanzas personales. (Pardo, 2005:11)

A la par de haber fungido como uno de los factores claves en la estabilidad del régimen político en México, la monopolización y cooptación política de la administración pública es de donde provienen algunas de las peores herencias a la administración pública:

(...) este sistema (...) trajo consecuencias perversas para la función pública, como ineficiencia, escasa rendición de cuentas y lentitud en el aprendizaje organizacional. La continua rotación de funcionarios, si bien era un componente necesario para la permanencia del sistema político, ocasionó una memoria institucional raquítica y falta de continuidad en planes y programas. Se dilapidaba inversión en capital humano al no encontrar cauces institucionales sólidos para los esfuerzos en materia de capacitación, adiestramiento, certificación de habilidades, pero sobre todo los de evaluación del desempeño. Esto generó escenarios propicios para la corrupción e irresponsabilidad que repercutieron en una pobre atención a la ciudadanía. (Pardo, 2005:65-66)

Los primeros visos institucionales por modificar las condiciones previamente descritas de la administración pública corresponden a la inclusión en 1983 de la propuesta para la implementación de un servicio civil de carrera en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, llegando a ser creada la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, dedicada al desarrollo de los trabajos orientados al cumplimiento de dicho objetivo. Sin embargo, sus labores no prosperaron.

Posteriormente, en concordancia a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y con el mismo objetivo de impulsar el establecimiento del servicio civil, fue creado el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

La operación del PROMAP fue delegada en conjunto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con resultados negativos, habiendo sido los conflictos burocráticos derivados de la “responsabilidad compartida entre ambas secretarías [los que] a la larga ocasionaron el fracaso de la iniciativa”. (Pardo, 2005:69)

De tal forma, México llegó al siglo XXI sin haber logrado asentar las “condiciones jurídicas, políticas y administrativas” (Barrón Gutiérrez, 2008:48) para la implementación de un servicio civil en la administración pública federal, y sería hasta el año 2003 cuando los esfuerzos en tal sentido se materializaron en la aprobación unánime de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal (LSPCAPF), así como de su reglamento un año más tarde.

A pesar de que la creación y aprobación del marco jurídico con alcance federal para la implementación del servicio civil en México sufrió aplazamientos hasta los primeros años del siglo XXI, diversos sectores de la administración pública mexicana lograron instaurar de forma anticipada marcos normativos orientados hacia dicho objetivo. Tal fue el caso del INEGI (1991), CONAGUA (1990), IFE (1992), SHCP (2000), así como de la PGR que además de la publicación del Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal y del Reglamento de la Carrera Policial en 1993, buscó desarrollar y consolidar el servicio civil de carrera incluyendo lineamientos para su regulación en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República emitida en 1996 (INAP, 2001:103).

La nueva normativa contemplaba la reglamentación de los procedimientos y requisitos necesarios para el desarrollo profesional del personal ministerial, pericial y policial a lo largo de todas las etapas y ámbitos de su vinculación a la institución: reclutamiento, ingreso, reingreso, formación, permanencia, promoción, prestaciones y sanciones. Asimismo, fueron creadas instancias a cargo de la supervisión, control y evaluación del desarrollo y operación del servicio civil, como lo fue el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación y, para el caso específico de la Policía Judicial, del Comité de Selección, Comité de Evaluación y Supervisión, así como la Junta de Honor (INAP, 2001:115).

Sin embargo, el desarrollo normativo no tuvo un impacto significativo en la modificación de la estructura y funcionamiento práctico de la institución policial. Muestra de esto es que de acuerdo con Elizondo y Magaloni (2010), a pesar del camino abierto por las reformas zedillistas rumbo a la profesionalización de las corporaciones policiales, su depuración de elementos corruptos, incompetentes o que incumplían con los requisitos de permanencia, se mantenía como una asignatura pendiente aún tres administraciones presidenciales después (p. 1085-1094). Asimismo, para López Portillo (2000), las incongruencias detectadas en la información proporcionada por instancias oficiales mostrarían que “nuestros policías son calificados como aptos para la función, aún si ingresaron a la misma sin pasar por un proceso de selección, educación y entrenamiento mínimo adecuado.” (p.5)

A pesar de ser una de las dependencias estatales punteras en el establecimiento de un marco normativo para el desarrollo del servicio civil profesional, sería hasta el año 2009 con la actualización normativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública (del cual hablaremos en detalle más adelante), que éste adquirió un notable impulso, pues las disposiciones contenidas LGSNSP se establecieron como ejes rectores en la materia, de acuerdo con lo señalado en su artículo transitorio quinto:

Los servicios de carrera vigentes en las Instituciones de Seguridad Pública a la fecha de entrada en vigor de este Decreto, deberán ajustarse a los requisitos, criterios y procedimientos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las leyes estatales, en la rama correspondiente, en un plazo no mayor a un año. (LGSNSP, citada en CIDE, 2013:3)

En el marco de la reforma al sistema de justicia penal no solo fue actualizado el marco normativo del SNSP, pues en 2009 también fue publicada una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría de la República. Estas dos leyes (la segunda en concordancia con lo dispuesto en la primera) constituirían el marco de referencia para la regulación de la selección, formación, ingreso, certificación, evaluación y permanencia del personal que integra las tres ramas administrativas de la PGR: ministerial, pericial y policial.

De acuerdo con lo ordenado por estas leyes<sup>23</sup>, el servicio profesional de carrera se compone de las siguientes etapas:

- 1) Ingreso. Compuesta por cinco procesos: selección de aspirantes, concurso de oposición, designación especial, nombramiento y adscripción inicial. El primero de ellos filtra a los aspirantes a partir de su cumplimiento con los requisitos previstos en las normativas correspondientes. Una vez hecha tal selección los candidatos deben cumplir con evaluaciones de conocimientos generales, aptitudes físicas, y de control de confianza. La aprobación de estas evaluaciones los habilita para tomar los cursos de formación y capacitación inicial, tras los cuales deben presentar el concurso de oposición en el cual son evaluados mediante exámenes escritos y orales, así como teóricos y prácticos. Si los aspirantes son aprobados en su concurso de oposición se procederá a su nombramiento y adscripción inicial.

Por su parte, la designación especial supone nombramientos excepcionales hechos por el procurador general, y cuyo procedimiento se encuentra a cargo de la Dirección General del Servicio de Carrera.

- 2) Desarrollo. El desarrollo de la carrera profesional del personal ministerial, pericial y policial de la PGR comprende cuatro procesos: profesionalización, evaluación del desempeño y control de confianza, otorgamiento de ascensos e incentivos al desempeño, y rotación, cambios de adscripción y permutas.

En el marco de la reforma a las instituciones de seguridad pública del país, la profesionalización del personal adscrito a éstas tomó un lugar importante, en tanto

---

<sup>23</sup> El desarrollo del siguiente apartado se basa en el *Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes* elaborado por un equipo consultor del CIDE en el año 2013.

que la LGSNSP estipula como obligatoria la integración de un Programa Rector de Profesionalización, el cual abordaremos con detalle en el apartado correspondiente. Por su parte, la evaluación comprende tres tipos de valoraciones: de confianza, de desempeño y de competencias personales, siendo el incumplimiento de cualquiera de éstas causal para la separación del cargo.

Por último, es dispuesto que los ascensos y promociones sean otorgados por medio de concursos de oposición, mientras que los incentivos y estímulos al buen desempeño se encuentran sujetos al cumplimiento de las condiciones y requisitos dispuestos para su entrega.

- 3) Terminación. La normativa prevé dos formas de terminación de la relación laboral: ordinaria (renuncia, incapacidad permanente, jubilación o retiro, y muerte) y extraordinaria (falta de méritos e incumplimiento de requisitos de permanencia en la institución, incumplimiento de deberes, incurrimento en responsabilidades penales, etc.).

La importancia de la exposición previa sobre el reciente y sinuoso proceso de implementación del servicio profesional de carrera en México, y de forma particular en la PGR, corresponde a la importancia que, a nuestra consideración, éste ha tenido en el avance hacia la institucionalización de la corporación policial a cargo de la función policial de investigación delictiva en el país.

Habría sido a partir del establecimiento de lineamientos, requisitos y procedimientos formales para la selección, ingreso, formación, evaluación y permanencia del personal que integra a la policía de investigación, reconfigurada en 2009 como Policía Federal Ministerial, que fueron dados importantes pasos hacia la delimitación y diferenciación de la institución respecto a su entorno mediante el endurecimiento de los límites al ingreso, permanencia y salida de sus miembros. Lo mismo ocurre con el aumento del trabajo técnico y mando especializado, aunado a la expansión del control sobre las relaciones laborales mediante la fijación de esquemas para el otorgamiento de prestaciones e incentivos, por un lado, y sanciones y amonestaciones por el otro.

Esto es, el cumplimiento de la implementación del SPC, al suponer la sistematización de procesos y procedimientos para la organización de trabajo, el ingreso y la movilidad, la

gestión del rendimiento y aprendizaje, y el control de las relaciones laborales (CIDE, 2013:102,103) permitiría identificar avances hacia la institucionalización de conformidad a la construcción típico-ideal que guía esta investigación: como la adopción y “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos” (Duque, 2005:107).

No obstante, aún con el gran impulso hacia la institucionalización que en términos formales significó la legislación del año 2009 en materia de justicia y seguridad, los años subsecuentes ocurrió un fenómeno común en México: la intensa reforma legal tuvo como contraparte desvaídos cambios prácticos. Así, una auditoría de desempeño realizada en 2011 por la Auditoría Superior de la Federación con el objetivo de evaluar la implementación del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR, y el *Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes* hecho por el CIDE en 2013 con el mismo objetivo, identifican múltiples carencias y deficiencias organizacionales entre las que se encuentran:

- Ausencia en la definición de metas esperadas en torno a la profesionalización, actualización, especialización y desarrollo humano. Situación repetida en lo que concierne a la evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales, por lo que el análisis de las acciones realizadas respecto a lo programado, o bien respecto a los objetivos del desarrollo de mediano plazo, fue imposibilitado; un bajo porcentaje de separación del cargo de aquellos elementos que no aprobaron las evaluaciones de control de confianza (requisito de permanencia en la institución), en tanto que de 1,027 elementos que no contaron con aprobación sólo 437 fueron separados del cargo que ocupaban (ASF, 2011).
- Dispersión de esfuerzos y responsabilidades en la operación del servicio en su conjunto, y de cada uno de los cuerpos que lo conforman; ausencia de una concepción de carrera profesional, fragmentación y una coordinación deficiente entre las instancias a cargo de la formación inicial (orientada a los aspirantes) y de la capacitación (para personal en activo); falta de articulación de las evaluaciones de conocimientos en los esquemas de control de confianza; carencia de procedimientos para medir rendimientos que garanticen consecuencias jurídicas eficientes para el ascenso y para la sanción, o la separación del servicio; evolución accidentada y

errática de los tabuladores, el sistema salarial y los procedimientos de promoción; y la inexistencia de un sistema articulado de derechos y obligaciones laborales de los funcionarios del SPC de la PGR, que determine las condiciones de separación y sanción (CIDE, 2013).

La exposición previa nos permite indicar que las diversas y serias deficiencias en la organización y funcionamiento de la policía de investigación en México encuentra uno de sus orígenes en el tardío impulso hacia a la implementación de esquemas normativos y procedimentales en torno a la organización del trabajo, ingreso y movilidad de los miembros que la integran, control de las relaciones laborales, y la gestión del rendimiento y aprendizaje, esto es hacia la implementación de un servicio civil de carrera, así como a la breve experiencia que a la segunda década del siglo XXI, ésta ha logrado apenas acumular.

Hasta ahora nos hemos limitado a señalar la incidencia que la reforma al SNSP tuvo en lo que concierne al desarrollo del servicio profesional de carrera en la PGR, particularmente en la Policía Ministerial Federal, creada de forma consecutiva a la desaparición de la AFI en 2009. Con la implementación y desarrollo del SPC rastreamos los avances hacia la institucionalización a partir de los criterios concernientes a la delimitación de la corporación policial respecto a su entorno mediante el endurecimiento de las condiciones de acceso, permanencia y salida de sus miembros, así como del incremento en la complejidad interna a su interior.

A continuación, detallaremos el rol del SNSP en un lo que concierne al cumplimiento del tercer criterio de la noción de institucionalización que guía nuestro rastreo histórico: el avance hacia el establecimiento de procedimientos y criterios que guíen los procesos de toma de decisiones hacia la adquisición de un carácter rutinario y no discrecional.

### **La creación del SNSP**

Es un hecho comúnmente señalado que, ante el inédito incremento de hechos delictivos por el que atravesó el país durante la década de 1990 (Alvarado, 2009:68; Mora Dávila, 2015:120; Pérez García, 2004:4; Sabet, 2009:253), la política en materia de seguridad pública, así como la reforma a las corporaciones policiales fueron temas que cobraron suma relevancia, siendo la administración presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000) en la que

estas preocupaciones se vieron cristalizadas mediante transformaciones legislativas e institucionales.

Más adelante será indicada la incidencia que dichas transformaciones tuvieron en la función policial preventiva, concentrándonos en este apartado en los aspectos en los cuales la creación del SNSP afectó la estructuración y funcionamiento de la corporación policial a cargo de la investigación delictiva.

El SNSP fue creado a partir de la modificación a los artículos 21 y 73 constitucionales (Reames, 2003:7), con la finalidad de

(...) establecer la articulación de los tres niveles de gobierno para formular políticas públicas, programas de desarrollo profesional de las policías, así como concentrar y sistematizar la información en materia de seguridad (el sistema nacional de información sobre seguridad pública) para prevenir y enfrentar la delincuencia común y organizada. (Aguilar, 2015:163)

Además de las reformas constitucionales, la creación del SNSP encontró sustento en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en 1995. Esta ley dejó la dirección y supervisión del Sistema a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), encabezado por el titular del ejecutivo e integrado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General, los gobernadores de los 31 estados de México, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretariado Ejecutivo del Sistema (Meyer, 2014:6).

En lo que concierne al Secretariado Ejecutivo del Sistema, éste fue establecido como la instancia encargada de la implementación y monitoreo de los acuerdos emanados del CNSP, y operó al interior de la SEGOB hasta el año 2000 cuando fue trasladada a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública.

El importante papel central que el SNSP adquirió en la planeación, dirección y ejecución de la política nacional en materia de seguridad queda manifiesta en el hecho de que entre 1996 y 1999 los recursos que le fueron asignados se multiplicaron casi 40 veces (López Portillo, 2000:15). Como ya fue señalado previamente, el SNSP fue conservado tras el recambio

presidencial del año 2000, si bien mediante la descentralización de su funcionamiento desde la SEGOB a la SSP.

Durante la segunda administración presidencial panista, el SNSP fue actualizado mediante la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en 2009. Con la nueva ley se buscaba “además de mejorar el marco de coordinación y la distribución de competencias entre las instancias de seguridad de los tres niveles de gobierno, [establecer] un plan de formación y profesionalización policial, una academia y el Centro Nacional de Certificación del Personal” (Betancourt y Fonseca, 2013:70).

El impulso a la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad será abordado en el apartado correspondiente, concentrándonos ahora en el impacto que el establecimiento del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), así como del Centro Nacional de Información (CNI), regulados por la LGSNSP, supusieron en la homogenización de procedimientos y directrices con incidencia directa en dos de los tres principales ejes de decisión que han concentrado los esfuerzos gubernamentales en material policial: 1) mayor rigurosidad en los criterios de selección, permanencia y monitoreo, y 2) depuración de los cuerpos policiales (López Medrano y Pérez de la Rosa, 2017:83; Mayer Sierra y Magaloni, 2010; Meyer, 2014:5).

La LGSNSP establece al CNCA como la instancia responsable de verificar que la certificación, acreditación y control de confianza de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, entre los que se encuentran las policías, cumplan con las normas técnicas estándares mínimos en materia de evaluación (LGSNSP, 2009) para lo cual se le otorgan, entre otras, las siguientes facultades:

- I. Establecer los criterios mínimos para la evaluación y control de confianza de los servidores públicos;
- II. Determinar las normas y procedimientos técnicos para la evaluación;
- III. Determinar los protocolos de actuación y procedimientos de evaluación de los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IV. Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VI. Verificar periódicamente que los Centros de referencia apliquen los procesos certificados, conforme a los lineamientos y estándares que el

Centro Nacional de Certificación y Acreditación establezca; VIII. Promover la homologación, validación y actualización de los procedimientos y criterios de Evaluación y Control de Confianza; y XI. Establecer los requisitos que deben contener los certificados Ministerial, Policial y Pericial y aprobar sus características (LGSNSP, 2009, Art. 22).

Por su parte, el CNI tiene a su cargo la regulación del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, mismo que comprende el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las bases de datos que contienen la información de los “Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública (...) así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno (...) necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos (LGSNSP, 2009, Art. 5).

A fin de cumplir con su objetivo como instancia reguladora del Sistema Nacional de Información, al CNI le fueron otorgadas algunas de las siguientes facultades:

I. Determinar los criterios técnicos y de homologación de las Bases de Datos que conforman el Sistema Nacional de Información; II. Emitir los lineamientos de uso, manejo y niveles de acceso al Sistema Nacional de Información; III. Vigilar el cumplimiento de los criterios de acceso a la información y hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier irregularidad detectada (LGSNSP, 2009, Art. 19).

Para los fines que interesan a esta investigación, de las bases que integran el Sistema Nacional de Información, resultan de particular importancia las del Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública (RNPS).

El RNPS tiene antecedentes en la ley de 1995 que dio creación al SNSP, y fue establecido con el objetivo de integrar una condicionante a los procesos de contratación de los agentes policiales en tanto que:

Esta herramienta se proponía asegurar que un agente implicado en actos criminales o violaciones a los derechos humanos dentro de una fuerza policial no pudiera solicitar

un empleo en otra institución sin que estos incidentes aparezcan en sus antecedentes. (Meyer, 2014:13).

Durante la presidencia de Felipe Calderón fueron hechos esfuerzos tanto por incrementar el uso del RNPS, como para expandir los ámbitos de información incluidos. Para 2012 el Registro incluía al 90% del personal de las instituciones de seguridad pública, sin embargo, éste perdió seguimiento en el sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto (Meyer, 2014:13).

Podemos concluir este apartado señalando que la creación del SNSP trajo consigo no solo el impulso a la instauración del servicio profesional de carrera en las instituciones de seguridad pública, de forma particular en la rama policial de la PGR bajo análisis en esta investigación, sino que supuso un partaguas en la elaboración e implementación de una política en materia de seguridad armonizada entre los niveles federal, estatal y municipal.

A lo largo de sus primeras dos décadas de historia, el SNSP avanzó de ser un órgano de coordinación hacia la integración y dirección de las instancias y mecanismos orientados a garantizar la implementación de las directrices definidas, tanto por parte de las instituciones de seguridad, como por las entidades y los municipios.

De particular importancia nos resulta la regulación hecha desde el SNSP al RNPS y a los centros de evaluación de control y confianza, pues en tanto que las evaluaciones y controles de confianza se han erigido como dos de los factores con mayor incidencia sobre las decisiones en torno a la selección, ingreso, evaluación y permanencia del personal que integra la corporación policial de nuestro interés, el establecimiento de lineamientos, normas y protocolos para su claro y homogéneo funcionamiento a través de todas las instituciones de seguridad y niveles de jurisdicción, ha abonado sin duda hacia el cumplimiento del tercer criterio que comprende nuestra noción de institucionalización, nos referimos a la universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones, el cual se confirma cuando:

La organización tiende al uso de criterios universalistas en lugar de criterios particularistas, así como métodos automáticos, en lugar de discrecionales, para la conducción de cuestiones internas; las normas son seguidas; sistemas de mérito reemplazan el favoritismo y nepotismo, y códigos impersonales suplantán las

preferencias personales como prescripciones del comportamiento. (Polsby, 1968: 145)

De acuerdo con lo presentado hasta ahora, hacia la segunda década del siglo XXI, y gracias a la implementación del SPC y la creación del SNSP, habrían sido logrados significativos avances respecto a las condiciones bajo las cuales se establecía la organización y funcionamiento de la corporación policial a cargo de la investigación delictiva del país. De forma que, a diferencia de la situación prevaleciente al momento de la desaparición de la tristemente célebre Policía Judicial Federal en 1996, la Policía Federal Ministerial del 2009 habría contado con la definición de un amplio marco formal al cual ceñir la ejecución y regulación de sus actividades.

Entre los cambios traídos por dos décadas de reforma policial, Daniel Sabet identifica algunos de los siguientes: 1) incremento de la capacidad del gobierno federal para aplicar la ley, 2) existencia de consenso sobre la necesidad de profesionalizar dicha aplicación de la ley en la federación, estados y municipios a través de la mejora en la selección, reclutamiento y entrenamiento de los oficiales, así como en las remuneraciones y los procesos operativos, 3) un incremento “dramático e impresionante” en la aplicación de procesos de evaluación, 4) creación de mecanismos institucionales, sistemas de comunicación, y bases de datos para mejorar la coordinación entre las fuerzas policiales (Sabet, 2009:264).

A pesar de su relevancia, estas modificaciones se han encontrado marcadas por múltiples limitaciones y deficiencias. Así, por ejemplo, el SNSP ha sido señalado por la carga burocrática que impone a la operación de las políticas, sus anclajes político-partidarios, y la ausencia de evaluaciones críticas a su funcionamiento (Alvarado:2009:69; Alvarado y Serrano, 2010:243). Asimismo, se ha señalado el débil impulso dado al establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, tanto del SNSP como de las instituciones de seguridad y corporaciones policiales (Meyer, 2009). Finalmente, son consideradas las críticas que señalan las condiciones de “corrupción, abuso e ineffectividad” (Sabet, 2009:264) que han permeado todo el proceso de la reforma policial.

### 4.1.3 Profesionalización

En lo que concierne a la formación y capacitación de la Policía Federal Investigadora como un cuerpo con conocimiento y habilidades especializadas (expertise), Arturo Yáñez señala que ésta ha enfrentado graves problemas: “si en México ha existido una política de profesionalización policial (formación y capacitación) para el personal de las organizaciones públicas, ésta se puede describir como autoritaria, improvisada, incoherente, insuficiente, discontinua, heterogénea y poco pertinente”, y añade como hipótesis que “a mayor cantidad y variación en la duración y contenido de los cursos de capacitación y formación policial básica, se tendrán menores probabilidades de crear e institucionalizar un perfil profesional de agentes” (Yáñez, 2009:84).

El autor señala que las tres “grandes reestructuraciones y desestructuraciones” funcionales por las cuales ha atravesado la policía investigadora en sus noventa años de historia, desde su creación como órgano auxiliar del Ministerio Público en 1919, y hasta el término de la primera década del siglo XX, se han encontrado acompañadas por un número mayor de reestructuraciones en el área de capacitación, a lo largo de las cuales han sido creadas y desaparecidas distintas instancias responsables de la formación y capacitación de los agentes, por lo que, en palabras de Yáñez, “cual Penélope, el gobierno federal teje instituciones y programas de profesionalización en el día y las desteje por la noche de manera permanente” (2009:86).

Las reestructuraciones funcionales de las que ha sido objeto la policía investigadora, así como sus correspondientes reestructuraciones formativas y de capacitación hasta el año 2009 son presentadas en el cuadro 4.

<b>Cuadro 4. Reestructuraciones ocurridas al interior de la Policía de investigación</b>			
Reestructuraciones funcionales		Reestructuraciones en el área de capacitación	
1919-2001	Policía Judicial Federal	1919-1972	Unidad de Organización y Métodos de la PGR
		1972-1974	Unidad de Capacitación de la PGR
		1974	Instituto Técnico para la capacitación del personal de la PGR
		1986	Unidad de Formación de la PJF
		1990	Instituto de la PJF
		1995	Instituto de Capacitación
2001-2006	Agencia Federal de Investigación (AFI)	2002-2004	Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia (órgano desconcentrado de la PGR)
2007-2009	Policía Federal (fusión AFI y PFP)	2007	SSP (antecediendo la creación de la PF)
		2007	Academia de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia a partir de Yáñez, José Arturo (2009)

El autor apunta que, durante la primera década del siglo XXI,

(...) en promedio, se ha impartido un curso distinto cada año. Por ello, las tendencias son contrarias a toda finalidad positiva, tal como serían buscar la profesionalidad, la científicidad, la eficiencia, la homogeneidad en las técnicas y la calidad de las investigaciones.” (Yáñez, 2009:87)

La situación descrita por Yáñez respecto al descuido y abandono de la política de profesionalización del personal de la policía de investigación buscó ser modificada a partir

del conjunto de reformas en materia de justicia y seguridad hechas en 2009, pues como ha sido señalado en apartados previos, entre las reformas legislativas se encontró una nueva ley general para el SNSP y una nueva ley orgánica para la PGR, las cuales daban un importante impulso al desarrollo de los servicios civiles de carrera en las instituciones de seguridad. Con lo anterior, la profesionalización del personal pasó a ocupar un lugar central en la transformación de las instituciones de seguridad.

La principal herramienta prevista por la LGSNSP y la LOPGR para impulsar la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad fue constituida por el Programa Rector de Profesionalización (PRP), cuya elaboración e implementación fue dispuesta como obligatoria. El PRP comprende:

(...) los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimos para la profesionalización del personal de las Instituciones de Procuración de Justicia; en ese programa, por tanto, se incorporarán aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica. (CIDE, 2013:50)

En la PGR ya era prevista la integración de un Plan Rector de Capacitación Institucional desde el año 2005, sin embargo, uno de los objetivos del PRP formulado en el marco del SNSP consistía en erigirse como la guía y referente para la capacitación del personal de las instituciones de procuración de justicia en la operación del sistema penal acusatorio (CIDE, 2013:51).

Los programas de capacitación, actualización y especialización impartidos al personal de la PGR cuentan con carácter obligatorio y permanente, a fin de que los miembros en activo puedan “mantener o desarrollar competencias, capacidades y habilidades” (CIDE, 2013:51).

Mientras que el PRP formulado a partir de la LGSNSP se encuentra a cargo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia<sup>24</sup>, al interior de la PGR su instrumentación en programas y acciones específicas es hecha por tres unidades:

1) la Dirección General de Formación Profesional (DGFP), responsable de la definición e integración del plan rector de capacitación institucional, así como en el

---

<sup>24</sup> Integrada por los titulares de las instituciones de procuración de justicia de la Federación, el Distrito Federal y los Estados, y presidida por el Procurador General de la República (CIDE, 2013:51)

seguimiento de las actividades formativas que se despliegan adentro y afuera de la Institución, 2) el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (IFMPyP), encargado de proponer a la Dirección General de Formación Profesional un sistema de profesionalización específico al personal policial y pericial del Servicio de Carrera, y 3) el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) que tiene por objeto la formación y profesionalización altamente especializada de servidores públicos en las áreas de seguridad pública, procuración y administración de justicia y en ejecución de sanciones (CIDE, 2013:54).

Asimismo, al interior de la PGR el PRP se desdobra en tres planes de capacitación institucional correspondientes a cada una de sus ramas: ministerial, pericial y policial. Siendo este último el de nuestro interés.

Los cursos de capacitación correspondientes al plan rector de capacitación policial se integran en torno a un tronco común y las siguientes temáticas especializadas: análisis táctico, asuntos policiales internacionales, despliegue regional, investigación policial, operaciones, operaciones especiales, planeación policial, servicios técnicos (CIDE, 2013:50)

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales, tanto provenientes del SNSP como de la propia PGR, que fueron vertidos en la profesionalización del personal policial de investigación, al año 2013 algunas de las más importantes críticas hechas al sistema de capacitación previo a las reformas de 2009 aún se mantenían. Al respecto es posible señalar: la escasa consistencia y articulación mantenida entre las diversas acciones de capacitación (cursos, diplomados, especialidades, seminarios, talleres, estadías, congresos); escasa coordinación entre la DGFP, el IFMPyP y el INACIPE como las instancias encargadas de la planificación y ejecución de los programas y acciones de capacitación del personal de la PGR; homologación entre las nociones de capacitación y profesionalización, lo que cercena a ésta última de una concepción esquemática y unitaria a partir de la cual se prepare al personal para escalar jerárquicamente al interior de la institución, en consecuencia hay un escaso compromiso para impulsar mayores oportunidades de desarrollo profesional en la carrera policial (CIDE,2013).

A partir de los elementos previamente presentados, es posible concluir este apartado señalando que la profesionalización del personal que integra la corporación policial a cargo

de la investigación delictiva en México continúa como una materia pendiente, en tanto que, aunado al lugar marginal que ésta ha ocupado al interior del desarrollo institucional de la PGR, las reestructuraciones a las que ésta ha sido sujeta (PJF, AFI, PFM) han tenido entre sus consecuencias la poca estabilidad de los sistemas de capacitación del personal. Si bien tal situación ha tratado de ser revertida, los esfuerzos hechos en la última década se han mostrado insuficientes para revertir la histórica situación de rezago profesional de este sector policial.

## 4.2 Policía preventiva

### 4.2.1 Origen y primeras formaciones: la función policial y el buen gobierno

Si bien el origen y primeras formaciones de la policía de investigación en nuestro país bajo la forma de la Policía Judicial Federal es fácilmente identificable debido a que ésta se ha encontrado unida al establecimiento de instituciones específicas, como el Ministerio Público de inspiración francesa y la Procuraduría Fiscal heredada de la administración española, no ocurre lo mismo en lo que concierne al establecimiento de la policía a cargo de la función preventiva<sup>25</sup>.

Dar cuenta de la formación de cuerpos especializados en “la vigilancia del orden público” (Petit González, 2017:173) se torna en un ejercicio más complejo, puesto que no sólo ésta ha comprendido la actuación de múltiples autoridades y corporaciones, sino que la concepción misma de qué es lo que será dispuesto bajo la potestad policial ha atravesado por un proceso de transformación, el cual ha llevado de una conceptualización “de base holista y propia de las sociedades de antiguo régimen” (Esteva, 2011:1624) en la que se dejaba a la policía a cargo del “‘mejoramiento moral’ [y] del grado de civilización de un pueblo” (Esteva, 2011:1633), hacia su concepción propiamente moderna como la institución encargada del mantenimiento del orden público y la seguridad de la población.

Diego Galeano señala que la transición entre una concepción y otra se encuentra mediada por el proceso de monopolización de la violencia por parte del Estado (Galeano, 2008:102). De tal forma, abordar el desarrollo de la policía preventiva en México implica dar cuenta, a su vez, de algunas de las características que dicho proceso adquirió en nuestro país.

En ese sentido, resultan significativas las dos principales dificultades con las que nos encontramos para cumplir con el objetivo de este apartado: el rastreo de las primeras formas

---

<sup>25</sup> Es pertinente realizar nuevamente la aclaración respecto a que, si bien se hará uso de la etiqueta *preventiva*, se le emplea bajo el supuesto de que ésta designa a la policía en su sentido amplio, pues la función preventiva en realidad subsume actividades orientadas hacia el cumplimiento de diversas funciones, entre las que se encuentran “la aplicación de la ley (disuadir o reprimir delitos y faltas), ‘el mantenimiento del orden’ (la regulación de una serie de comportamientos o situaciones de convivencia que no están, al menos directamente, relacionados con conductas ilegales), y la prestación de una serie de ‘servicios a la población’, como brindar información o atender personas accidentadas.” (Silva Forné, 2010:160).

adoptadas por la función policial de carácter preventivo en México. La primera de dichas dificultades deriva del largo recorrido que ha tenido la determinación, bajo un carácter propiamente moderno, de aquello que será comprendido dentro de la materia policial, pues como se verá, el Estado mexicano tardó en desprender a sus corporaciones policiales de las funciones que desempeñaban bajo el dominio español. La segunda dificultad corresponde a que, a lo largo del primer siglo de vida independiente de México, las corporaciones policiales de jurisdicción federal fueron prácticamente inexistentes, pues aun cuando la formación de la Policía Rural pretendió tener dicho carácter, el desarrollo de sus actividades estuvo orientado principalmente a la zona central del país.

En resumen: durante el siglo XIX no hubo en México alguna institución policial a la cual atribuir el desempeño de funciones de carácter preventivo bajo una jurisdicción federal.

A pesar de no ser posible construir un análisis bajo la forma en la cual la hemos realizado para el caso del ejército y la policía de investigación, es decir en términos de configuración y desarrollo institucional, este apartado será dedicado, precisamente, a dar cuenta de los procesos mediante los cuales se configuró la función policial en ese sentido amplio que se ha denominado como *preventivo*, a partir de la incorporación de las nociones de seguridad y vigilancia como matrices de delimitación de sus ámbitos de acción específicos. Asimismo, se abordará la creación y características de ese primer intento por conformar una policía nacional que fue materializado en la Policía Rural; finalmente serán presentadas las disposiciones en torno a la función policial que fueron establecidas por la constitución emanada del movimiento revolucionario en 1917, las cuales fueron sujetas a mínimas modificaciones a lo largo de casi todo el siglo XX.

### **Del buen gobierno a garante de la seguridad: la modernización policial en México**

Es pertinente aclarar que este apartado es elaborado mediante la revisión de investigaciones sobre el desarrollo de la policía para el caso específico de la Ciudad de México del siglo XIX. No obstante, tal decisión no es en absoluto arbitraria pues, aunado a la situación previamente descrita sobre la ausencia de una policía de alcance federal durante este periodo, la Ciudad de México, en tanto sede de los poderes de la unión, ocupó un lugar de primera relevancia para los gobiernos que se sucedieron en las turbulentas décadas que acompañaron a la independencia de México. En consecuencia, la organización y reglamentación de la policía

en la Ciudad fue objeto de particular atención por parte de la autoridad federal, siendo común que su organización y funcionamiento se encontrara regulado a partir de decretos, reglamentos y demás disposiciones emitidas por las autoridades federales.

De la misma forma en la que ocurrió con otras instituciones de la vida política, social y económica del novel Estado mexicano, la estructuración de la policía, así como la determinación de sus funciones, mantuvo una fuerte impronta de su pasado colonial, a la cual se fueron agregando, más no sustituyendo (Esteva, 2011:1596), elementos provenientes del liberalismo. El resultado habría sido una policía mexicana constituida a partir del sincretismo de la policía pública premoderna y la policía liberal moderna (Yáñez, 1999).

En este punto entonces, es pertinente hacer una breve recapitulación sobre las características del esquema policial cuyo origen se localiza aún en el orden novohispano.

Tal como ha sido señalado previamente, la historia de la conformación de la policía bajo la forma en la cual la conocemos en nuestros días corresponde a la historia de la transformación desde,

(...) el concepto que integraba la totalidad de las actividades en la vida urbana, al apelativo de una de las instituciones encargadas de la seguridad pública [evocando] una compleja historia en las sociedades que transitaron hacia la modernidad. (Esteva, 2011:1595)

Dicho tránsito a la modernidad estuvo dado por el alejamiento de la labor policial afincada en el ordenamiento administrativo gubernamental sobre el orden y civilidad de la vida urbana (Esteva, 2011:1548) a través de la regulación del amplio espectro de actividades comprendidas por ésta, así como por su progresiva vinculación a la noción de la seguridad pública.

En la última etapa del orden novohispano, que es a la que nos referiremos aquí, esa concepción premoderna y de base holista sobre la policía se encontró ligada a la política y administración pública que tenía por objetivo “la procuración del bienestar de los súbditos mediante actos de gobierno de los hombres y las cosas de la ciudad: (...) obras, precios, limpieza, basura, rastro, comercio, desagües, etc.” (Yáñez, 1999:61). Asimismo, la supervisión sobre el cumplimiento de éste amplio conjunto de actividades no fue

encomendada a un cuerpo específico, sino a dos tipos particulares de funcionarios: los Alcaldes de Barrio y los Serenos.

Los primeros eran seleccionados entre los vecinos del barrio y su nombramiento era dado por el Virrey, el cargo no recibía remuneración y tenía una duración de dos años (Lozano, 1987:24, citado en Yáñez, 1999:75); por su parte, los Serenos o Guardafaroles, fueron identificados como “vigilantes nocturnos”, a fin de evitar los delitos cometidos al amparo de la oscuridad. Diego Esteva señala que, precisamente, en la figura de los Serenos como guardias de la seguridad y agentes de vigilancia nocturnos es posible vislumbrar algunos de los rasgos que posteriormente serían considerados propios de la institución policial moderna:

Vistas con detenimiento, las regulaciones en torno a la vigilancia de la vida nocturna anticiparon en ciertos rasgos la institución policial (...) Sin embargo, las labores de los celadores o guardafaroleros estuvieron muy lejos de lo que sería la policía de seguridad, aunque bruñeron el paso a la formación de órganos encargados de vigilar y “celar” el orden (Esteva, 2011:1606)

A pesar de desarrollar actividades orientadas hacia formas primigenias de vigilancia y mantenimiento del orden, los Serenos no podrían ser considerados un cuerpo de seguridad policial propiamente moderno debido a que su actuar se encontró anclado a la lógica virreinal, dentro de la cual la policía, en tanto sinónimo del buen gobierno, mantenía un carácter *omnicompetente* sobre el universo administrativo de la ciudad: “civilización, cortesía y urbanidad, aseo y limpieza, así como hermosura y decoro” (Esteva, 2011:158).

Entre los principales rasgos de dicha lógica virreinal premoderna se encuentra la ausencia de actividades cercanas a lo que compone uno de sus principales dominios en la actualidad: la represión delictiva, pues aun cuando los Alcaldes de Barrio y los Serenos coadyuvaron periféricamente con éste tipo de actividad, dicha función se encontró dispersa en otros diferentes cuerpos administrativos, cuyo actuar no siempre fue conexo. Así, por ejemplo, se encuentra el funcionamiento de la Sala del Crimen y el Tribunal de la Acordada.

La Sala del Crimen, fundada en la segunda mitad del siglo XVI como parte de la Real Audiencia de México, fue la principal encargada de la “administración y aplicación de la justicia de la totalidad del reino” (Rodríguez-Sala, 2011:99):

(...) esta sala funcionó como la única instancia de control social en materia tanto de asuntos judiciales como de delitos civiles y penales hasta el momento en que se creó el tribunal de la acordada, durante la segunda década del siglo XVIII. Hasta entonces —salvo por el funcionamiento de la santa Hermandad, precursora de la acordada, a partir de principios del siglo XVII—, los alcaldes-jueces de la sala del Crimen eran los únicos que tenían a su cargo los juicios y sentencias de los delincuentes civiles y penales. (Rodríguez-Sala, 2011:101)

Asimismo, al estar a cargo de la determinación de sentencias a los delitos menores, la Sala del Crimen se ocupó también de la administración de algunos de los establecimientos carcelarios de la Nueva España.

Dadas las funciones desempeñadas por la Sala del Crimen de la Real Audiencia de México, es posible encontrar en ésta un antecedente que guarda afinidad con las funciones desplegadas posteriormente por el Ministerio Público (Rodríguez-Sala, 2011:33).

Por su parte, el Tribunal de la Acordada, establecido en 1722, fue una institución de corte militar encargada de la persecución del delito en los “caminos, rutas y despoblados” (Rodríguez-Sala, 2011:53) que rodeaban a las ciudades. Esto se encuentra en relación con el hecho de que la Acordada tuvo como antecedente a la Santa Hermandad, la cual, aunque fue establecida en 1553 en el territorio novohispano, formaba parte de la larga tradición medieval de hermandades españolas: “organizados como fraternidades de voluntarios para ‘mantener la ley y el orden’ en los caminos que circundaban a los pueblos. Incluso para defenderse de los bandidos y los moros.” (Yáñez, 1999:78)

De tal forma, la persecución criminal durante el dominio español respondió a la división entre los delitos menores o comunes, de cuya sentencia y castigo se encontró a cargo la Sala del Crimen, y los delitos cometidos en despoblado, perseguidos por el Tribunal de la Acordada, mismo que albergaba amplios “poderes de persecución, enjuiciamiento y ejecución fulminante” (Rodríguez-Sala, 2011:41):

Esta distinción es importante porque en la mentalidad premoderna la persecución de los bandidos y malhechores correspondía a los cuerpos armados semi militares cuyo ámbito de acción eran las afueras de la ciudad, los caminos, serranías y parajes rurales, pero no entraban jurídica, cultural ni

competencialmente dentro de la policía pública. Era competencia criminal o inquisitorial exclusivamente, nada que ver con el ordenamiento administrativo urbano. Lo criminal fue un agregado secundario a la función de los alcaldes de barrio, mientras que la función tradicional anticriminal la tuvo el cuerpo militar de la acordada, cuerpo que perseguía ladrones y ejecutaba sentencia en el acto.

Como segunda característica del funcionamiento policial bajo la lógica virreinal premoderna se encuentra el hecho de que la actividad policial fue estructurada por medio de los Bandos de Policía y Buen Gobierno en su calidad de “instrumento jurídico y administrativo desde el cual la administración colonial organiz[ó] el vasto campo de su acción político-administrativa” (Yáñez, 1999:61):

El Bando era uno de los varios instrumentos jurídicos mediante los cuales las autoridades dictaban las más variadas disposiciones. Existían las ordenanzas, decretos, edictos, acuerdos, provisiones, estatutos, leyes, etc. El bando era el discurso normativo sobre todo lo relativo a los asuntos administrativos de las ciudades (drenaje, pavimentación, construcciones, basura, cementerios, higiene, vagos, etc.). Entonces la causa de la policía, el alcalde y diputados de policía, los bandos de policía y las infracciones de policía se referían a ese universo administrativo que no se relacionaba con la represión delictiva. Sólo después de 1808 se crea en México la función de policía *de personas* (Yáñez, 1999:61).

La importancia de destacar el papel de los Bandos de Policía y Buen Gobierno obedece a que éstos se mantuvieron como el instrumento rector de la administración de la vida urbana aún durante las décadas que siguieron a la independencia de México, lo cual dio lugar a uno de los puntos de hibridación de los cuales es producto la policía mexicana: a pesar de constituir un factor de la modernidad, ésta se encontró jurídicamente adscrita a la lógica de administración virreinal (Yáñez, 1999).

Por su parte, los sucesos que marcan a 1808 como el punto de quiebre entre la concepción policial ligada al buen gobierno y las cuestiones administrativas de la ciudad para dar paso a la policía en tanto un cuerpo orientado a la regulación de la actividad de las personas,

corresponden a la invasión napoleónica a España y la subsecuente promulgación de la Constitución de Cádiz. Los cambios que nos interesa resaltar consisten en la importación de un modelo policial de inspiración francesa, así como la introducción de la noción de seguridad como brújula del actuar policial. Como se verá, tal noción no constituyó la de mayor aproximación a los principios liberales.

Con apego al sistema policial francés, tras la invasión napoleónica a España fue creada la Junta de Policía con un inminente carácter político y represor. El modelo fue retomado por la máxima autoridad de la Nueva España bajo la forma de la Junta de Policía y Seguridad creada en 1811 y, en el contexto del clamor independentista, ésta orientó sus actividades a la persecución y encarcelamiento de los insurgentes y sus simpatizantes:

Así, el virrey Venegas, imitando a Napoleón, puso en práctica los elementos del incipiente modelo de policía liberal, que debía servir para perseguir a los sospechosos de infidencia y para vigilar las garitas y hacer las rondas, así como la portación de “pasaportes” obligatorios para los ciudadanos. (Yáñez, 1999:86)

Con el fin de evitar los desórdenes públicos y hacer cumplir los bandos de "buen gobierno", se introdujeron en el espacio urbano nuevas formas y modelos ligados estrechamente con la represión política, los cuales afectaron el quehacer cotidiano de los habitantes de la ciudad. (Franyuti, 1994:24)

No obstante, la Junta de Policía y Seguridad Pública tuvo una vida efímera, pues de acuerdo a las disposiciones de la Constitución de Cádiz la conservación del orden y seguridad era una facultad que correspondía al ayuntamiento en calidad de cuerpo colegiado, por lo que la corporación creada por el Virrey Venegas fue suprimida en 1813 (Yáñez, 1999:90), retornando al orden basado en los Alcaldes de Barrio y Celadores, así como en el cumplimiento de los bandos de buen gobierno.

Es también en la Constitución de 1812 que, a la concepción de la policía como “el medio que regulaba la vida diaria y el quehacer cotidiano” (Franyuti, 1994:27) de la vida urbana, se añade la facultad de auxiliar en la conservación del orden público, así como de la seguridad de las personas y sus bienes.

Dentro del movimiento independentista la adopción de la noción de seguridad como un derecho ciudadano se encontró plasmada en la Constitución de Apatzingán de 1814. Sin embargo, esta noción no sólo nunca entró en vigor, sino que tampoco fue retomada por los documentos constitucionales que rigieron las primeras décadas de la vida independiente de México<sup>26</sup>, en las cuales la seguridad fue “definida y concebida como una potestad o poder de los gobernantes.” En adición, tal concepción de seguridad se encontró unida a una noción de orden público “restrictiva o prohibitiva, o como sinónimo de los conceptos militares de seguridad interna y externa, o como seguridad del Estado; esto es, la frontera de la soberanía del Estado en coincidencia con la de los gobernantes. (Yáñez, 1999:60)

Recuperamos aquí el planteamiento de Fernando Mora sobre el establecimiento del concepto de seguridad pública en México:

El concepto de seguridad pública, y en consecuencia el entendimiento conceptual de la policía es producto de la inestabilidad política que vivió México desde sus primeros años como nación independiente. Las diferentes Cartas Magnas que destilaron desde la Constitución de las Cortes de Cádiz hasta la actual Constitución de 1917 reflejan una tensión de ideales políticas sobre la organización del Estado, y sobre su función como agente que aplica la ley y garantiza la seguridad de sus gobernados. (Mora Dávila, 2015:207)

No sólo en materia de seguridad se dio prerrogativa a los gobernantes frente a los ciudadanos, sino que tampoco se reguló la organización y estructura del órgano a cargo de ella: en las constituciones mexicanas no es mencionada la policía.

Lo anterior habría encontrado dos consecuencias principales:

- a) la falta de normatividad y reglamentación de la policía en términos de la racionalidad jurídica liberal y b) la reducción conceptual de su acción al

---

<sup>26</sup> Yáñez puntualiza que la ausencia general de los derechos y libertades ciudadanas en la Constitución de 1824 podría obedecer a la influencia del modelo norteamericano, de acuerdo con el cual, éstos son establecidos en cada una de las constituciones estatales, no en la federal. Habiendo seguido tal modelo, las constituciones de 19 entidades federativas sí incorporaron los derechos y libertades ciudadanas. Estos tuvieron reconocimiento a nivel federal hasta la Constitución de 1857.

cumplimiento de bandos de policía y discrecionalidad de sus directores. (Yáñez, 1999:98)

La mezcla de las condiciones previas (ausencia de regulación constitucional sobre la organización policial, y el establecimiento de nociones de seguridad y orden público vinculadas a la preservación de los gobernantes y funcionarios estatales) habrían dado lugar a una tercera condición perniciosa: desde su origen mismo, el Estado mexicano relegó la atención de los asuntos concernientes a la seguridad ciudadana en cuerpos de carácter militar.

Tal fue uno de los roles cumplidos por la Milicia Cívica, institución a la que nos hemos referimos en el capítulo previo. Mientras el primer congreso constituyente mexicano no se ocupó de la regulación de la institución policial, la Milicia Cívica ya contaba para 1822 con un reglamento provisional, y posteriormente fue reconocida por la Constitución de 1824. Bajo la concepción de *ciudadanía armada* los cuerpos de milicia “constituyeron los únicos agrupamientos civiles armados con disciplina militar” (Yáñez, 2003:6), y a pesar de que su función principal era garantizar la soberanía y defensa del territorio de las entidades federativas (Hernández Chávez 2012), su empleo se hizo extensivo a otras actividades, entre las que se encontró la preservación del orden público y la seguridad, tal como lo señalan diversos autores:

(...) lo mismo daría guardia en las casas capitulares, que patrullar para la seguridad pública, además de participar en funciones de “regocijo” (...) (Villalpando, 2020:148).

En su primera etapa, la milicia cívica fue el ciudadano armado que defiende su localidad. Es decir, fue básicamente un símbolo de defensa interna. (Chávez, 2012:60)

Por lo anterior, la milicia cívica se mantuvo —por lo regular— como una reserva que se convocaba en caso de perturbación del orden público. (Chávez, 2012:27)

Posteriormente, estas Milicias se convirtieron en Guardia Nacional (...) con funciones de policía en las áreas rurales, el Congreso mexicano dictó el decreto de creación y la Ley Orgánica de la Guardia Nacional en 1848. (Yáñez, 2003:6)

Cada constitución estatal (...) incluye un apartado que faculta al Gobernador como comandante de la Guardia Nacional del estado a un doble fin: conservar el orden público interno y mantener la seguridad jurisdiccional de la entidad. (Chávez, 2012:22)

La impronta militar en el desempeño de funciones de seguridad y mantenimiento del orden fue depositada en el primer modelo de policía procedente del liberalismo mexicano y con pretensiones de alcance nacional, bajo la forma de la Guardia de Seguridad Pública, cuya ley orgánica fue presentada por el constituyente en enero de 1857.

El modelo de la Guardia de Seguridad Pública era ambivalente, pues si bien se encontraría integrada al Ministerio de Gobernación y subordinada a las órdenes de autoridades civiles como gobernadores y jefes políticos, dependería del Ministerio de Guerra en lo concerniente a “las ordenanzas, disciplina militar, entrenamiento, equipo y armamento” (Yáñez, 1999:152).

Entre las labores que eran encomendadas a este cuerpo se encontraban: la conservación de la seguridad pública, la protección de las personas y las propiedades, el cuidado del orden en las poblaciones, la vigilancia de los caminos, la prevención de delitos, la persecución de malhechores, el auxilio a las autoridades en la observación de las leyes (Yáñez, 1999:152).

Bajo el modelo de la Guardia de Seguridad Pública, la función policial ya se ha desprendido del carácter “omnicompetente” que describimos en párrafos previos (nos referimos a la policía como la reguladora del “universo administrativo” de la vida urbana), para constituirse como un órgano especializado en la procuración de la seguridad ciudadana a través de la vigilancia y represión delictiva, es decir, para adoptar un carácter plenamente moderno.

El proyecto de la Guardia de Seguridad Pública, sin embargo, no se concreta y la Constitución de 1857 no llega a incluirla o darle sustento a su creación. El proyecto habría sido tomado en consideración, si bien de forma disminuida, cuatro años más tarde para la formación de una de las instituciones insignes de la segunda mitad del siglo XIX, nos referimos a la Fuerza de Policía Rural instaurada por Benito Juárez en mayo de 1861.

A pesar de que la Policía Rural es principalmente vinculada al orden porfirista, su primera formación se remonta al gobierno de Juárez, y a su vez logró subsistir durante los gobiernos

de Madero y Huerta, para finalmente ser disuelta junto al Ejército Federal en 1914 (Sáenz López, 1962:28).

Durante su primer periodo de existencia (hay que recordar que la administración juarista se vio interrumpida de 1864 a 1867 por la invasión francesa e instauración del Segundo Imperio Mexicano), la Policía Rural fue fundada con cuatro cuerpos destinados a la provisión de seguridad a los viajeros y mercancías transportadas en las principales rutas del país, objetivo logrado a través del combate al bandolerismo, caracterizado como un mal endémico a los caminos de México (Vanderwood, 2002:73). Asimismo, bajo esta primera organización, los cuerpos rurales fueron integrados al Ministerio de Guerra, situación que cambió en 1869 durante la República Restaurada, cuando fue trasladada al Ministerio de Gobernación. A pesar de que una de las distinciones respecto al ejército consistió en el enrolamiento voluntario a los cuerpos rurales, ambas instituciones mantuvieron semejanzas y cercanía en aspectos como el armamento, las labores que les eran consignadas (represión y control político entre las principales), así como en el uso discrecional y excesivo de la violencia (Pérez Ricart, 2018).

A pesar de la rebelión y recambio presidencial de 1876, dichas características encontraron continuidad:

Durante el porfiriato esa dinámica apenas cambió y la función de seguridad pública siguió sin definirse en tanto civil o militar. No ayudaba mucho a establecer una línea divisoria entre las funciones de unos y las de otros el que para 1891, más de la mitad de los gobernadores fueran generales y que decenas de los jefes políticos del porfiriato provinieran de filas castrenses (Pérez Ricart, 2018:8).

Es relevante señalar que aun cuando fue antecedida por el proyecto de la Guardia de Seguridad Pública, cuerpo policial diseñado con un cariz moderno al integrar bajo su cargo la conservación de la seguridad y orden públicos, la protección de las personas y sus propiedades, así como la prevención del delito, la creación de los cuerpos rurales no reivindicó dichas funciones y fueron principalmente orientados a las tradicionales tareas del combate al bandolerismo y la vigilancia de los caminos circundantes a la Ciudad de México; conforme se fue asentando el orden porfirista, a éstas fueron crecientemente añadidas funciones ligadas a la supervisión y garantía del desarrollo y modernización económicas.

Si previamente se mencionó que la noción de seguridad que rigió el primer tramo de la vida independiente de México se encontró vinculada a la preservación estatal antes que a un derecho de la ciudadanía, durante las últimas décadas del siglo XIX la seguridad y el orden público se orientaron además a la preservación del capital e inversión extranjera:

Los rurales no pretendían patrullar todo el país. Iban a donde el desarrollo económico se los ordenaba. Sus contingentes abordaban trenes y se apostaban en las estaciones ferroviarias tanto para garantizar el orden y la seguridad como para convencer a los viajeros de que México era un país seguro y bien vigilado (...) parecía que los rurales estaban en todas partes, pero en realidad el presidente los concentraba en el centro del país, donde se creaba la mayoría de las nuevas empresas, y la modernización había afectado más a la población (Vanderwood, 1986:87).

De tal forma, sin llegar a constituirse como un organismo dirigido a la protección ciudadana, la policía rural se erigió como una herramienta eminentemente política<sup>27</sup>, fungiendo inicialmente como un agente de la centralización e intervención federal en la jurisdicción estatal y municipal, así como en la anulación de las fuerzas políticas opositoras (López Portillo, 2000:7), y llegando a convertirse en uno de los basamentos a partir de los cuales fue proyectada la imagen de un México que finalmente lograba la pacificación, aun cuando tal imagen fue “más imaginaria que real” (Vanderwood, 2002:76) y la pacificación podría hacer las veces de eufemismo a las funciones de represión y protección a la dictadura desempeñadas por los rurales (Sáenz López, 1962:37).

Sin embargo, y a pesar de haber sido una de las instituciones centrales del porfiriato, la Policía Rural distó de ser una organización cuyo funcionamiento estuviese ordenado a través de la “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos” (Duque, 2005: 107). Es decir que, en su casi medio siglo de existencia, los cuerpos rurales no desarrollaron procedimientos formalizados y rutinarios para el reclutamiento y salida de sus miembros y dirigentes; para

---

<sup>27</sup> No consideraremos aquí como un rasgo anómalo o arcaico el carácter y función política de los cuerpos rurales, pues aún respecto a la policía inglesa (epítome de la organización policial moderna) ha sido señalado que tal separación es un mito, y que la participación de ésta durante los conflictos industriales se ha encontrado dirigida a la preservación del status quo (Mawby, 2008:20).

la división de labores y especificación de los roles, así como para los procesos de toma de decisión en su interior.

El relato sobre la ausencia de un proceso de institucionalización es una constante en la bibliografía sobre la policía rural, en la que comúnmente se le caracteriza como oportunista, corrupta e ineficiente; afecta al alcoholismo (Sáenz López, 2016:29); congénitamente indisciplinada, y pronta a actuaciones arbitrarias y brutales (Pérez Ricart, 2018:7, Vanderwood, 2002:70).

Organizada originalmente a través del reclutamiento de bandoleros y mercenarios, la puesta en pie de la policía rural no fue resultado de la voluntad de las autoridades por construir un cuerpo de seguridad especializado y sujeto a la ley, sino por disminuir el problema representado por bandidos y salteadores de caminos, así como por garantizar el control político por parte del gobierno central (Porte Petit González, 2017:163).

A pesar de que la transmutación de bandidos en policías fue una práctica común en múltiples y diversas sociedades, en México su disciplinamiento a la observación de la ley no llegó a ser bien logrado. En adición, cada nuevo episodio de conflicto político ponía a prueba su, ya de común oscilante, lealtad (López Portillo, 2000:7) y abría la ocasión para la propagación del bandolerismo. Al respecto, Sáenz López indica que:

La base de la Policía Rural quedó sentada con los bandidos convertidos en policías. Esta imbricación jamás pudo ser suprimida en su totalidad, y aunque generaciones posteriores de esta policía no tenían vínculos con aquellos bandidos, sus prácticas habían quedado impregnadas dentro de la institución, lo cual llevó a que el círculo vicioso de actividades corruptas e ineficientes nunca fuera aislado de su funcionamiento (Sáenz López, 2016:29).

Más tarde, los cuerpos rurales aceptaron en sus filas a individuos cuyo enrolamiento no estaba motivado por la vocación, sino por la dificultad para conseguir algún otro tipo de trabajo (Sáenz López, 2016:30, Vanderwood, 2002:77). En consecuencia, las deserciones fueron un mal frecuente y hacia el final del porfiriato, ante las altas cifras de deserción, la selección de reclutas se apegó aún “menos a los reglamentos de la organización en cuanto a edad, alfabetización, antecedentes y recomendaciones.” (Vanderwood, 2002:78) Asimismo, la designación de oficiales se encontró signada por el nepotismo debido a que Díaz, de la misma

forma en la que lo hizo con el ejército, ubicó en la dirigencia de los cuerpos rurales a “compadres y amigos” que, si bien no aseguraban eficiencia, eran garantía de lealtad.

A pesar de que se pretendió dotar a la corporación de un marco normativo dirigido a su profesionalización con la publicación del Reglamento para el Servicio de la Policía Rural en 1880, en los hechos ésta se desarrolló como “una institución que seguiría únicamente los designios del general” (Sáenz López, 2016:29).

A pesar de haberse erigido como un instrumento político sujeto al uso personal de Porfirio Díaz, la policía rural logró subsistir a la caída del dictador, y en 1912 Madero enlistó combatientes revolucionarios para integrar nuevos cuerpos rurales, en aras de lograr su desmovilización por vía institucional; esto no sucedió, y las nuevas unidades pronto se unieron al bandidaje y al inconformismo revolucionario.

Por su parte, Huerta renombró los cuerpos rurales como cuerpos exploradores, los integró al Ministerio de Guerra, y esbozó algunos esfuerzos por disciplinar y elevar la moral de la corporación (Vanderwood, 2002:82), no obstante el mayor control logrado, ésta no llegó a ser un cuerpo de élite, ni sus vicios a desaparecer (Sáenz López, 2016:38).

De acuerdo con las condiciones brevemente descritas,

(...) el establecimiento de una policía federal especializada en el siglo XIX [habría sido] inexistente, (...) la policía era, en términos generales, incompetente debido a que la aplicación de sus diferentes reglamentos no era efectiva porque ni se reclutaba gente preparada ni se les otorgaba la instrucción necesaria, y tampoco se supervisaban sus actividades, lo que llevó a una organización que cumplía su deber a medias. (Sáenz López, 2016:38)

Como ha sido señalado anteriormente, en conjunto al otro bastión del régimen porfirista, el Ejército Federal, la policía rural fue desaparecida por los revolucionarios en 1914.

De conformidad al recuento hecho hasta ahora sobre el desarrollo institucional de la policía de carácter preventivo en México durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, es posible concluir resaltando dos de sus aspectos constitutivos. El primero de ellos corresponde al rol marginal de la policía como garante del orden público y la seguridad ciudadana, pues tal como Arturo Yáñez observa: “la policía preventiva nunca tuvo durante el siglo XIX la

función de conservar, garantizar ni cuidar el orden interior municipal ni mucho menos estatal” (Yáñez, 1999:81), y en esa medida a las corporaciones policiales nunca les fue conferida explícitamente la función de la preservación del orden en las leyes y reglamentos que regularon su actuación; el segundo refiere a la ausencia de estatus constitucional que la policía preventiva mantuvo a lo largo del siglo XIX, condición que como veremos, fue mantenida por la Constitución de 1917.

### **La Constitución de 1917 y el orden posrevolucionario**

Mientras que en la sección correspondiente al desarrollo de la policía de investigación mexicana pudimos dar cuenta del interés del constituyente revolucionario por apuntalar tanto la institución del Ministerio Público como a su auxiliar en la investigación delictiva, la Policía Judicial, habiéndose encargado de dotar su organización y operación de un marco constitucional, no es posible identificar un proceso similar en lo que concierne a la policía de carácter preventivo, pues ni la organización de ésta, ni la enunciación sobre la seguridad pública llegaron a tener bases explícitas en la Constitución de 1917:

(...) nuestra Constitución no reguló la seguridad como un derecho del gobernado ni se establecieron límites constitucionales a los cuerpos policiales, tampoco introdujo la seguridad pública y la policía como parte de los soportes del sistema democrático, lo que significó que el régimen había optado por darle una connotación únicamente operacional (Porte Petit González, 2018:164).

Es oportuno recuperar la observación hecha por Manuel González Oropeza respecto a porqué la atención y consideraciones que los revolucionarios dedicaron a la legislación sobre el Ministerio Público y su policía judicial (que en conjunto a la gendarmería rural, fueron los únicos cuerpos policiales establecidos expresamente de forma constitucional), tuvo como contrapartida el escaso interés otorgado a la legislación de la función policial de carácter preventivo, que no llegó a ser incluida de forma explícita en el cuerpo constitucional de 1917<sup>28</sup>. De acuerdo con este autor, desde la redacción de la Carta Magna de 1857, el

---

<sup>28</sup> Es necesario resaltar que aun cuando los artículos 55 y 115 constitucionales hacen mención de la “policía” y “fuerza pública”, éstas constituyen referencias genéricas y no es señalada distinción alguna en sus funciones, comprendiendo de forma indistinta, por ejemplo, a los cuerpos policiales preventivos y aquellos de la gendarmería fiscal. (González Oropeza, 1988:155-156)

Constituyente se enfocó a la regulación de la labor policial persecutoria del delito en tanto que ésta constituía una vía para el cometimiento de abusos y excesos por parte de las autoridades. Como ha sido señalado, esta situación fue una de las principales preocupaciones del Constituyente en 1917.

En consecuencia, el tratamiento constitucional en materia policial de 1917 fue un hilván más en una secuencia histórica en la que

(...) el Poder Constituyente no intentó consagrar constitucionalmente todos los cuerpos policíacos con sus funciones (..) sino tan sólo aquellas actividades represivas que habían sido objeto de abuso por estos cuerpos y que constituían un peligro para las garantías individuales (...)

Es con estos antecedentes que la Constitución vigente trata la materia de los agentes de policía; por ello resulta razonable considerar que sólo la función represiva y persecutoria de los delitos merecerían la atención de la ley fundamental en tanto que afecta la primera, la libertad individual, uno de los valores más preciados del Proyecto Carranza de la Constitución, mientras que la segunda resultaba la culminación de un esfuerzo por implantar la magistratura del Ministerio Público, iniciado desde 1880, y que por la fuerza de la costumbre no había operado plenamente y los jueces seguían ejerciendo funciones de policía judicial. (González Oropeza, 1988:155)

Como ha sido planteado, durante el siglo XIX, la legislación mexicana no llegó a esbozar una clara concepción de seguridad en tanto derecho ciudadano (y no sólo como una prerrogativa para la protección del Estado y gobernantes), y en consecuencia la organización y operación de los cuerpos policiales se redujo a la creación de herramientas políticas en defensa del régimen en turno.

Bajo tal orden de cosas, la Carta Magna de 1917 y la preeminencia conferida al establecimiento de la policía de investigación, no resolvió el nudo ciego constituido por el tema de la seguridad ciudadana y el orden público en México. Antes bien, contribuyó a su profundización al instaurar un esquema bajo el cual la distinción entre la organización policial no correspondió a las funciones investigativa y preventiva, sino a la investigativa y administrativa. En este sentido Fernando Mora Dávila señala que, “por motivos políticos Venustiano Carranza separó la función policial (...) en dos entidades con atribuciones y

responsabilidades distintas: la policía judicial para la persecución del delito, y a la policía como una autoridad administrativa.” (Mora Dávila, 2015:208)

Ahora bien, ¿qué implicó en la naturaleza de la organización y actuación policial el hecho de que ésta fuera concebida bajo una dimensión administrativa? Si seguimos la clasificación presentada por González Oropeza respecto a las funciones policiales, es posible identificar cuatro: 1) preventiva, relacionada al mantenimiento del orden público a través de la seguridad, tranquilidad y salubridad, así como de la implementación de reglamentos de policía y buen gobierno; 2) persecutoria, encargada de la demostración del cuerpo del delito a fin de dar inicio a la acción penal; 3) sancionadora, vinculada a la aplicación de correctivos ante las infracciones los reglamentos de policía y buen gobierno, y 4) de inspección, a cargo de la supervisión del cumplimiento de leyes y reglamentos administrativos (González Oropeza, 1988:150). De éstas, en 1917 se habría otorgado base constitucional sólo a las tres últimas, con lo cual, fuera de la designación de la labor persecutoria a la Policía Judicial, la organización policial concebida como una autoridad administrativa significó su limitación a la inspección y vigilancia del cumplimiento de leyes y reglamentos administrativos.

En adición, el sustento tanto de la función sancionadora como la de inspección fue precario y fragmentado. Se puede mencionar, por ejemplo, que a pesar de que el artículo 21 constitucional ordenó como competencia de “la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía” (función sancionadora), la propia expedición de los reglamentos de policía no fue regulada sino hasta 1983 cuando mediante reforma constitucional fue establecida como facultad de los municipios. Asimismo, la función sancionadora no se encontró a cargo de un cuerpo de policía, sino que fue una facultad otorgada a los jueces calificadoros.<sup>29</sup>

No obstante que la labor de vigilancia del cumplimiento de leyes y reglamentos administrativos, así como la sanción a las infracciones cometidas, puedan ser subsumidas

---

<sup>29</sup> Los Juzgados Calificadores constituyen una autoridad auxiliar del Ayuntamiento y sus titulares son nombrados por el Ayuntamiento o directamente por el Presidente Municipal. Cuando un ciudadano realiza conductas contrarias a las normas municipales, es la policía municipal la que debe llevarlo ante el juez calificador; éste ejerce su jurisdicción administrativa e impone una multa o arresto preventivo al infractor hasta por 36 horas, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.” (INAFED, 2018)

como parte de la función preventiva (Porte Petit, 2017:173), es de nuestra consideración que la ausencia de una caracterización específica de la dimensión preventiva del delito, en cercanía con la priorización de la seguridad ciudadana llevó a que “ni la seguridad pública ni la policía [tuvieran] un objetivo expreso impuesto desde la propia Constitución, lo que nuevamente [abrió] un espacio de ambigüedad que no permite al gobernado exigir con certeza la satisfacción de un derecho de contornos claros” (López Portillo, 2000:23).

Por otra parte, la reducción de la labor policial a la vigilancia del cumplimiento de disposiciones reglamentarias y legislativas llevó a que a lo largo del siglo XX proliferaran, precisamente, cuerpos policiales administrativos, destinados a velar por la observación normativa de cada una de las parcelas particulares que conformaron a la administración estatal:

Policía (..) de Tránsito, de Reglamentos, Bancaria, Industrial, de la Dirección Federal de Seguridad, Forestal, de Recursos Hidráulicos, Sanitaria, Fiscal, de Gobernación, de Comunicaciones, de Tránsito Federal, de Comercio, Marítima y Territorial, de Relaciones Exteriores, Agraria, de Educación, de Ferrocarriles, del Seguro Social, Tutelar, de la Penitenciaría, Militar, del Bosque de Chapultepec, Resguardo Aduanal y Judicial (...) (Porte Petit, 2017:165).

La situación previamente descrita en torno a la ausencia de definición constitucional en lo que concierne a la seguridad y la función policial de carácter preventivo, se mantuvo sin alteraciones por más de medio siglo, siendo hasta 1983 cuando se reformó el artículo 115 de nuestra Carta Magna a fin de colocar a cargo de los municipios la seguridad pública (Porte Petit, 2017:167), la cual fue comprendida como un servicio público a ser provisto en conjunto a otros como el alcantarillado y agua potable, el alumbrado, la limpia, el rastro, etc. Asimismo, y tal como fue mencionado previamente, la reforma de 1983 otorgó a los municipios la facultad para expedir “los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general” (Rives Sánchez, 2010:320).

No obstante, las reformas constitucionales con mayor relevancia llegarían sólo una década más tarde, con la reforma al artículo 21 constitucional, mediante la cual la seguridad pública fue establecida como “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados

y los Municipios” (Rives Sánchez, 2010:130), en adición, fueron dispuestos por primera vez “límites constitucionales expresamente dirigidos a la policía (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez). (López Portillo, 2000:8) La reforma de 1994 además, es aquella que da pie a la creación del SNSP como instancia de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales.

Consideramos pertinente aludir de nuevo al hecho de que tales reformas tienen lugar en medio de un contexto de inminente alza delictiva. Siguiendo a Mora Dávila, las reformas habrían tenido lugar,

(...) como producto de la crisis de seguridad que vive el país en donde las instituciones encargadas de la función de seguridad pública se ven rebasadas y superadas por las circunstancias. Tuvieron que pasar 80 años para voltear la mirada a una institución que desde sus orígenes tiene grandes fisuras y abandono crónico. (Mora Dávila, 2015:210)

A pesar de que es en 1994 cuando se establece la responsabilidad de las autoridades de los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública, no es sino hasta 2008 cuando se define constitucionalmente que ésta comprende: “la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas” (Rives Sánchez, 2010:131). En 2008 se establece también que las instituciones de seguridad pública (ya no denominadas policiales) serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

El otorgamiento de base constitucional a la función de seguridad pública, así como la participación de la federación como responsable en su procuración, fue seguida por la creación del primer cuerpo policial de carácter federal a cargo de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos” (LPFP, 1999), esto es, a cargo de la función policial preventiva en México. De conformidad a lo anterior, tal corporación recibió el nombre de Policía Federal Preventiva (PFP), cuyo marco jurídico (además del sostén constitucional) fue integrado por la Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada en 1999 y el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, expedido un año después.

Antes de continuar con la caracterización institucional de la PFP, concluiremos este apartado señalando que, a pesar de que el siglo XX cerró con importantes avances orientados hacia el establecimiento de una corporación policial de carácter preventivo y con jurisdicción federal, durante las décadas comprendidas entre la expedición del documento constitucional de 1917 y las reformas de 1994, la organización y funcionamiento policial habría arrastrado inercias engendradas durante el siglo XIX. Entre ellas, López Portillo identifica la preeminencia de los controles políticos sobre los jurídicos (que, como hemos observado, eran ya de suyo exiguos y endebles), la actuación rayana (cuando no rampante) a la ilegalidad, y la persistencia de la corrupción como principio de su actuación.

Todo ello claro, ensamblado en el funcionamiento del nuevo régimen político posrevolucionario, caracterizado por la centralización del poder, así como el fortalecimiento y estabilidad estatal. Sería precisamente en la continuidad encontrada por dichas inercias, aunada al carácter autoritario del régimen priísta y la ausencia de esfuerzos por su institucionalización, en donde pueden ser localizadas las claves del abrumador rezago policial en México:

(...) el simulacro de legalidad insertó a la policía en un proceso creciente de conflicto al interior y exterior, hasta ubicarla en la situación por la que actualmente atraviesa. Y es que en tanto la aplicación de la ley no constituyó una prioridad, sus instrumentos tampoco lo fueron (...)

La policía en México ha operado con base en un mecanismo histórico de lealtad política a cambio de impunidad y relativa autonomía. El eje de su comportamiento, al igual que el del régimen en su conjunto, ha sido político, no jurídico. La policía no fue introducida en las políticas de modernización del Estado y se consolidó como un recurso privilegiado de represión y corrupción. (López Portillo, 2000:10)

#### 4.2.2 Institucionalización: de la PFP a la PF

Siguiendo lo planteado hasta ahora, la creación de la PFP suponía un parteaguas en la historia de México en lo que a materia de seguridad y organización policial refiere, pues por primera vez se contaría con un “cuerpo de seguridad establecido por mandato del Congreso de la Unión” (Porte Petit, 2017:169) con carácter preventivo y jurisdicción federal. Sin embargo, la puesta en pie de la nueva institución no adquirió un carácter del todo novedoso, pues su conformación fue dada a partir de la combinación de elementos provenientes de tres corporaciones policiales administrativas: la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía Migratoria por un lado y, por otro, por la integración de policías militares provenientes del ejército<sup>30</sup>, mismos que llegaron a conformar casi la mitad de los 10.000 integrantes de la nueva corporación (Meyer, 2014:6; Mora Dávila, 2015:123). De tal forma, lo que el gobierno federal organizó en 1999 fue un “cuerpo nacional policiaco con estructuras casi totalmente militarizadas” (Benítez Manaut, 2016:131).

A pesar de que la integración de personal proveniente del ejército fue presentada como una medida de carácter temporal y se planeó que éste sería sustituido por agentes civiles a los que se les hubiera dotado de la capacitación y entrenamiento suficientes, tal sustitución no ocurrió y la participación militar se mantuvo constante a lo largo de la década de existencia de la PFP (Meyer, 2014:6).

Creada aún dentro de la administración presidencial de Ernesto Zedillo, la PFP fue originalmente puesta bajo la dependencia de la Secretaría de Gobernación y para su dirección, mando y disciplina fue dispuesta la figura del Comisionado, cuyo nombramiento y remoción eran hechas por el titular del Ejecutivo.

De conformidad con la LPFP, a la institución le fueron dadas algunas de las siguientes atribuciones: prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas; intervenir en la observancia y cumplimiento de las leyes en materia de seguridad; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad de las personas;

---

<sup>30</sup> 5,332 efectivos en “calidad de ‘fuerzas federales de apoyo’ [que llegaron a conformar] su principal componente operacional” (Moloznik, 2008:28).

auxiliar a las autoridades competentes en la investigación y persecución delictiva; colaborar en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes ante situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; colaborar con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales; inspeccionar la entrada o salida de personas en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República; y ejercer el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.

Asimismo, dentro del marco jurídico de la PFP fueron incluidas disposiciones en torno al establecimiento del régimen disciplinario (deberes, sanciones y correcciones disciplinarias), así como del Servicio Civil de Carrera Policial, comprendiendo lineamientos sobre el reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, promoción, régimen de estímulos y conclusión del servicio de los miembros de la corporación (RFPF, 2000).

Finalmente, la creación de la PFP se encontró acompañada por el interés en la profesionalización policial, habiendo sido contemplado el establecimiento de un Centro Nacional de Formación Policial, de un Registro Nacional de Servicios Policiales, así como la expedición de la Ley de Profesionalización de las Instituciones Policiales Federales. No obstante, dichas iniciativas no llegaron a concretarse (Mora Dávila, 2015:121).

Bajo las condiciones en torno al desarrollo policial anteriormente descritas, es recibido el siglo XXI y la alternancia democrática en México. El principal cambio ocurrido durante la primera administración panista consistió en la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la cual asumió control sobre organismos y actividades que hasta ese momento habían sido centralizadas en la Secretaría de Gobernación (SEGOB):

(...) la responsabilidad de la Policía Federal Preventiva y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP): la facultad de regular y autorizar la portación de armas para empleados federales: la Presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública. No obstante, estos cambios se percibieron más de forma que de fondo, es decir. las prácticas seguían siendo las mismas a las que realizaban administraciones pasadas. (Mora Dávila, 2015:129)

Si bien la administración de Vicente Fox habría tratado de impulsar nuevas reformas en lo que concierne a la función policial de carácter preventivo, éstas habrían encontrado escaso eco y apoyo legislativo dada la falta de pericia para establecer redes políticas e institucionales que le permitieran impulsar cambios de fondo en materia de seguridad y justicia (Mora Dávila, 2015:132; Suarez Garay, 2016:30). Aunado a tal situación, los esfuerzos que sí lograron concretarse durante este periodo apuntaron principalmente hacia la transformación de la corporación dependiente del Ministerio Público, es decir de la policía encargada de la investigación delictiva, misma que fue abordada en el apartado previo.

Un aspecto de la administración foxista que halló continuidad con respecto a su antecesora consistió en la incorporación de elementos provenientes tanto de la SEDENA como de la SEMAR a la PFP, sumando a ésta, tan sólo en el primer año de su sexenio, ocho unidades militares y 1,600 miembros de batallones navales (Meyer, 2013).

Debido a que “la alternancia en el poder en 2000, donde el Partido Acción Nacional (PAN) sustituyó al PRI, no significó un cambio de sistema” (Suárez de Garay, 2016:30), las medidas tomadas de forma particular en torno a la seguridad y organización policial pronto exhibieron sus limitaciones y quedaron a la zaga de las expectativas. Tal rezago se hizo patente en términos del fracaso en la contención de las actividades delictivas, que no sólo se mantuvieron constantes, sino que aumentaron (Sabet, 2009:264); la ausencia de liderazgo de las instituciones civiles en la estrategia de seguridad (tal lugar fue progresivamente ocupado por las fuerzas armadas), (López Betancourt y Fonseca Luján, 2013:69); así como por la omisión de reformas encaminadas hacia la democratización y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas al interior de las instituciones policiales (Mora Dávila, 2015:139).

Lo anterior redundó en que, a lo largo de la primera década de transición, y a pesar de las reformas emprendidas, el actuar de las corporaciones fuese señalado como ineficaz, corrupto y vejatorio de los derechos humanos (Moloeznik, 2008). Al respecto, investigaciones como las de María Eugenia Suárez de Garay, Elena Azaola y Carlos Silva Forné identifican algunas de las bases y pautas en la organización policial que han dado pie a la reproducción de “prácticas de abuso de autoridad y corrupción”, o bien a su “descomposición e implicación en el entramado delictivo”.

Nos referiremos particularmente al trabajo de Suárez de Garay, quién identifica los procesos mediante los cuales las corporaciones policiales mexicanas se habrían configurado como instituciones con una doble adscripción entre lo “legal/extralegal, formal/informal, visible/invisible” (Suárez de Garay, 2005:89). Esto significaría que, como anverso a la estructura jurídica formal que fundamenta la organización y funcionamiento policial, se habría instaurado una preponderante estructura ilegal, sustentada en sistemas de prácticas autoritarios y jerárquicos, así como en la imposición de códigos de relación y comportamiento creados al margen de los valores y reglas “legales y justas, que son abolidas y negadas en la práctica” (Suárez de Garay, 2016:396).

De tal forma, lejos de encontrarse guiada por las normas formalmente establecidas, la *cultura policial* mexicana se habría encontrado marcada por la transgresión de las normas y leyes; el cometimiento de actos delictivos propiciados por la imperante impunidad; la deslealtad al ordenamiento jurídico que dota de sentido a la institución policial; el recurso a la violencia como práctica cotidiana; y una aplicación poco creíble de la ley (Suárez de Garay, 2005). Siguiendo el planteamiento de la investigadora:

(...) la policía, como espacio de realización de funciones sociales definidas (...) en la práctica ha cumplido funciones muy diferentes a las que las leyes le asignan y eso ha dado cuerpo a una cultura donde prevalecen las actividades ilegales, el encubrimiento, el corporativismo, las lealtades personales, la corrupción, la impunidad, los constantes abusos de autoridad, la falta de un espíritu de servicio público y la nula profesionalización. (Suárez de Garay, 2016:30)

Como puede observarse, tras una década de reformas la organización policial de carácter preventivo en México distaba de haber sido institucionalizada en los términos conceptuales que orientan la presente investigación, esto es, de haber logrado ordenar su estructura y funcionamiento a través de la “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos”.

Un nuevo impulso al proceso de institucionalización en términos del establecimiento de límites y criterios de pertenencia, aumento de la complejidad interna, y universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones, habría sido dado por las reformas

hechas bajo la administración de Felipe Calderón al sistema de justicia y las instituciones de seguridad.<sup>31</sup>

Dichas reformas comprendieron modificaciones constitucionales en 2008, así como la expedición de una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Ley de la Policía Federal en 2009, y formaron parte de la integración de un nuevo proyecto para la organización y mejora de las corporaciones policiales, denominado como Nuevo Modelo Policial. En conjunto, estas reformas se encontraron orientadas hacia la transformación de la PFP en una nueva corporación denominada Policía Federal (PF) a la cual le fueron otorgadas facultades de investigación delictiva (hasta entonces reservadas de forma exclusiva a la policía auxiliar del Ministerio Público), en consecuencia, las funciones de la nueva corporación dejarían de estar circunscritas al ámbito preventivo para reunir funciones de investigación, prevención y reacción. En segundo lugar, la reforma constitucional y las actualizaciones legislativas dieron sustento a la instauración del denominado Nuevo Modelo Policial.

A continuación, será esquematizada una aproximación más puntual a cada uno de los pilares de la reforma policial emprendida durante la administración de Felipe Calderón, esto es a la creación de la PF y la instauración del Nuevo Modelo Policial.

Si bien la narrativa oficial ha concedido a la Policía Federal más de ocho décadas de historia (SEGOB, 2016), al considerar como su primer antecedente al Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito creado en 1928 como parte de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), mismo que en 1939 sería transformado en la Policía Federal de Caminos, corporación que en 1999 en conjunto con elementos provenientes de la Policía Fiscal dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

---

<sup>31</sup> Las modificaciones jurídicas mencionadas se inscribieron en el amplio proceso de reforma al sistema de justicia penal, con el cual se buscaba “transformar el sistema legal mexicano en un modelo judicial acusatorio en el cual el ministerio público y la defensa presentan evidencias y argumentos contrapuestos en un tribunal abierto” (Meyer, 2014:7). En este sentido, a pesar de que en este apartado enfocaremos lo concerniente a las reformas constitucionales en materia de seguridad, y las leyes del SNSP y la PF, consideramos pertinente señalar la implementación de modificaciones legislativas al Código Federal de Procedimientos Penales, a la Ley Federal contra la Delincuencia organizada, a las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, al Código Penal Federal y a la Ley orgánica de la procuraduría general de la república (Rosas, 2012:57).

así como de la Policía Migratoria dependiente de la SEGOB integraría la recién creada Policía Federal Preventiva, es recuperado el planteamiento de Fernando Mora Dávila respecto a que “se debe de considerar con reservas la relación entre [ambas]” (Mora Dávila, 2015:128) debido a que no existe una línea de continuidad entre las funciones desempeñadas por la entonces Policía Federal de Caminos y las funciones encomendadas a los cuerpos policiales de carácter preventivo creados en 1999 (PFP), y posteriormente en 2009 (PF).

La principal ruptura entre la labor desempeñada por las policías preventivas y sus antecesoras deriva de las reformas constitucionales hechas durante la década de 1990, a partir de las cuales la seguridad pública es reconocida como una función pública que debe ser provista por el Estado. En este punto es necesario mencionar el carácter tardío de tal reconocimiento, pues fue sólo en 1983 cuando la seguridad pública fue introducida en el documento constitucional en tanto un *servicio* que debía ser provisto por los municipios. Dicha modificación no implicó sólo un cambio en la denominación, sino en la concepción misma de la seguridad pública. Recuperando lo planteado por Octavio Rodríguez,

(...) la especificación es pertinente si se considera que un servicio público se entiende como aquellas prestaciones destinadas a satisfacer necesidades generales de la ciudadanía, reservadas a la administración pública pero que pueden ser realizadas por el Estado o por particulares. La función pública, por el contrario, es una actividad esencial y exclusiva -de carácter inderogable-, reservada al Estado, por ser una manifestación directa de la soberanía y cuyo ejercicio implica el monopolio de la autoridad. (2012:25)

De tal forma, la creación de la Policía Federal Preventiva en 1999 habría encarnado un cambio cualitativo en el desempeño de la función policial, destinada principalmente hasta entonces a la supervisión del cumplimiento de disposiciones administrativas. No obstante, y cómo ha sido previamente señalado, la PFP no llegó a cumplir cabalmente los propósitos para los cuales habría sido diseñada, ante las dificultades impuestas por la ausencia de una tradición en la organización y funcionamiento policial de corte preventivo en México.

Ante el “deterioro del sistema tradicional de policía en México, (...) la disparidad e insuficiencia educativa, la capacidad de infiltración del crimen organizado en las instituciones, así como al rezago estructural de las corporaciones” (Rodríguez Ferreira,

2012:23), las reformas de 2009 en materia policial representarían un nuevo y enérgico impulso al desarrollo institucional de la policía en México.

La creación de la Policía Federal implicó no sólo la puesta en pie de una nueva corporación policial, sino que ésta fue acompañada por la instauración de un nuevo marco normativo; por esfuerzos para vincular el desempeño policial con “diversas entidades, dependencias y universidades” (Gil García y Martínez Tiburcio, 2012:117) mediante el establecimiento de convenios de cooperación; por un amplio incremento en los recursos destinados al “desarrollo de la infraestructura, tecnología y el crecimiento del estado de fuerza [policial]” (Salgado Ibarra y Quintana Navarrete, 2012:68); así como de la búsqueda por regular, profesionalizar, homologar y sistematizar los procesos y procedimientos de la operación policial, a fin de implantar un esquema que pudiera ser replicado a nivel estatal y municipal (Rodríguez Ferreira, 2012:13). Todo ello se encontró esquematizado en las directrices del Nuevo Modelo Policial, al cual nos referiremos con mayor detalle más adelante.

La creación de la PF se encontró inserta en el más amplio proceso de reforma al sistema de justicia penal, lo cual dio lugar a una de las principales diferencias de la PF respecto a su antecesora, pues como parte de dichas reformas le fue conferida la facultad de investigación delictiva a la policía instaurada en 2009. Dicha facultad policial fue comprendida como 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” (LPF, 2006, citada en Rodríguez Ferreira, 2012:29).

A fin de dar cumplimiento a su función investigativa, la PF se encontró compuesta por seis divisiones, cuyas tareas específicas son puntualizadas en el cuadro 5.

<b>Cuadro 5. Composición de la Policía Federal por Divisiones 2009-2017</b>	
<b>División</b>	<b>Labores desempeñadas</b>
División de Investigación	-Obtención de información de campo, mediante métodos técnicos o recursos humanos.  Elaboración de bases de datos tácticas, así como ficheros criminales.

	Producción de insumos para las áreas encargadas de la generación de inteligencia.
División de Inteligencia	-Procesamiento de la información producida por la División de Investigación.  -Articulación del respaldo técnico para las otras divisiones.
División Científica	-Operación de laboratorios forenses y criminales.  -Establecimiento de vínculos con instituciones académicas nacionales y extranjeras.  -Vigilancia y monitoreo de Internet con el fin de evitar la comisión de delitos electrónicos.
División Antidrogas	-Combate de la producción, tenencia, tráfico y otros delitos relacionados con estupefacientes.  -Desarrollo de investigaciones sobre recursos de procedencia ilícita.
División de Fuerzas Federales	-Agrupamiento del personal de reacción que participa en las operaciones llevadas a cabo o coordinadas por la Policía Federal.
División de Seguridad Regional	-Reproducción del ciclo básico de inteligencia en cada entidad federativa.

Fuente: elaboración propia a partir de Aguilar, et. al, 2012:56-57.

A este proyecto original de la PF fue añadida durante la administración de Enrique Peña Nieto una séptima división, consistente en la Gendarmería Nacional, la cual había sido propuesta como “un cuerpo de seguridad proyectado para reemplazar al Ejército y la Policía Federal en algunas funciones de vigilancia y reacción (...) sobre todo en lugares donde las policías estatales y municipales no tienen capacidades o carecen de recursos” (Mora Dávila, 2015:154). No obstante, ante la ausencia de claridad y solidez del proyecto, así como las

críticas derivadas del carácter militarizado de la corporación, la Gendarmería no sólo no sustituyó a la Policía Federal, sino que terminó reducida a una de sus divisiones integrantes.

Respecto a la ampliación presupuestaria destinada al desarrollo tecnológico y de infraestructura, así como al aumento del estado de fuerza (esto es, el número de elementos integrantes de la corporación), es posible señalar que durante el periodo 2007-2017 el número de elementos que integraban a la Policía Federal se duplicó al pasar de 15,261 a 37,861 (Ibarra y Navarrete, 2012: 66; UNODC, 2019:57), si bien éstas cifras la conservaron como la corporación policial minoritaria del país frente los 217,287 policías estatales y 124,372 policías municipales (UNODC, 2019:47).

Como parte del desarrollo infraestructural y tecnológicos fueron creados un Centro de Mando, un Centro de Inteligencia, e implementada la Plataforma México. El primero de ellos fungió como una “instancia articuladora del ámbito operativo policial (Fuerzas Federales) y coordinadora de la colaboración con autoridades de los órdenes estatal y municipal (Seguridad Regional)”, mientras que el Centro de Inteligencia se encontró a cargo de “integrar, procesar, analizar y coordinar el intercambio de información sensible relativa a la seguridad” (Ibarra y Navarrete, 2012: 82-83). Por último, la Plataforma México,

(...) surge como respuesta a la inexistencia de un sistema de información común entre las instituciones de seguridad municipales, estatales y federales que permitiera compartir información en materia de seguridad pública. Este sistema se encuentra integrado por el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) y aplicativos desarrollados para generar inteligencia operativa en tiempo real. tales como el Informe Policial Homologado, el Kárdex Policial, Registros Biométricos, Fichas Delictivas y Sistemas de Información Geográfico. En este sentido, Plataforma México es la expresión tecnológica del Nuevo Modelo de Policía; el cual hace posible sistematizar, procesar e intercambiar información táctica y estratégica entre los tres órdenes de gobierno. (Mora Dávila, 2015:149)

Como el segundo pilar de la reforma policial del gobierno de Felipe Calderón se encontró el Nuevo Modelo Policial, el cual se erigió como parte de la estrategia de seguridad de la SSP, y comprendió los siguientes ámbitos de la organización y funcionamiento policial: coordinación; desarrollo policial; evaluación y control de confianza; tecnologías de la

información y telecomunicaciones; participación ciudadana; prevención del delito; operación policial y transparencia, y evaluación de la actuación policial (Székely, 2012:34). Entre los objetivos perseguidos por esta estrategia se encontraron la homologación a nivel nacional de los sistemas, métodos y procedimientos de operación policial; la implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial; la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales, y el desarrollo de un enfoque de combate y prevención delictiva basado en inteligencia.

De los componentes que integraron al Nuevo Modelo Policial, analizaremos de forma particular el concerniente al desarrollo policial, en tanto que es a partir de éste que es posible identificar avances hacia el establecimiento de límites y criterios de pertenencia, el aumento de la complejidad interna, y la universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones, esto es, hacia la institucionalización de la corporación policial federal de carácter preventivo en México.

El componente previamente referido del Nuevo Modelo Policial se concretó bajo la forma del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL), aprobado por la Conferencia Nacional de Secretarios en marzo del 2009:

La propuesta aprobada de Sidepol establece, como sus objetivos centrales, el garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad laboral, la seguridad y la igualdad de oportunidades, elevar el nivel de profesionalización de las policías del país y fomentar la vocación de servicio y sentido de pertenencia. Se plantea que la consecución de dichos objetivos se logrará mediante la instrumentación de cuatro componentes:

- Establecimiento de la Carrera Policial.
- Instrumentación del Programa Rector de Profesionalización.
- Instrumentación del Régimen Disciplinario.
- Creación del Sistema Complementario de Seguridad Social (Székely, 2012:32).

A continuación, se detalla el contenido de cada uno de los componentes que integran al SIDEPOL, así como su vinculación al proceso de institucionalización de la policía de carácter preventivo que es rastreado como parte de los objetivos de esta investigación.

Tal como fue planteado en el apartado correspondiente a la policía de investigación, la implementación del servicio profesional de carrera ha sido una de las piedras angulares en el proceso de institucionalización de la administración pública, pues al dotarla de esquemas reglamentarios en torno a los procedimientos y requisitos para el reclutamiento, ingreso, formación, permanencia, prestaciones, sanciones y salida del personal que integra a las instituciones estatales contribuye al endurecimiento de los límites de ingreso y salida, así como de los criterios de pertenencia, de sus miembros. Asimismo, contribuye a la diferenciación de éstas respecto a su entorno y a su complejización a partir de la división del trabajo y la designación de roles específicos para el desempeño de funciones específicas.

De igual forma, como pudo ser observado en el apartado previo, las corporaciones policiales no han sido la excepción, y en ese sentido el componente del SIDEPOL referente al establecimiento de la carrera policial resulta de fundamental importancia.

A pesar de que tanto la ley como el reglamento de la PFP preveían la implementación del Servicio Civil de Carrera Policial y mediante éste la regulación del ingreso, permanencia, evaluación, promociones, estímulos, sanciones y cese del personal policial, derivado de las críticas al funcionamiento de la corporación ya señaladas, es posible estipular que no tuvo una operación efectiva en la práctica. De forma que, tal como ocurrió con la Policía Ministerial Federal, sería hasta el año 2009, con la publicación de la LGSNSP y la Ley de la Policía Federal que comenzaron a ser puestos en marcha mecanismos orientados a garantizar la implementación del servicio profesional.

Las disposiciones en torno a la carrera policial contenidas en dicha normativa se encauzaron hacia la regulación de los procesos y requisitos para el reclutamiento, selección, ingreso, formación, capacitación, evaluación, certificación, ascenso y conclusión del servicio profesional de sus miembros.

Dos entidades quedaron como las principales responsables de la determinación de los “procedimientos relativos al servicio de carrera” (Nigrini, 2012:70) enlistados previamente: la SSP y el Consejo Federal de Desarrollo Policial<sup>32</sup>. La primera, en conjunto con las

---

<sup>32</sup> El Consejo Federal de Desarrollo Policial, creado en reemplazo de la Comisión de Honor y Justicia de la PFP, fue instituido como un órgano colegiado integrado por “el Comisionado General, un representante del Órgano Interno de Control, un representante de la Unidad Jurídica de la Secretaría,

entidades federativas quedó a cargo del diseño de los lineamientos que regirían al servicio de carrera, mientras que el Consejo quedó a cargo de su aprobación.

Una de las principales innovaciones en la instauración de la Policía Federal (PF) y del SIDEPOL fue la articulación de un sistema jerárquico compuesto por cuatro escalas y trece grados, tal como se muestra en el cuadro 6.

El establecimiento de un esquema jerárquico habría implicado que el desarrollo de la carrera policial se encontrara organizado en torno a una formación profesional encadenada, en la cual “los elementos que llegan a ocupar las más altas jerarquías cuenten con la formación, el conocimiento y experiencia de los escalafones previos” (Nigrini, 2012:73). Asimismo, preveía el mejoramiento de la supervisión entre niveles jerárquicos y de la distribución de funciones y responsabilidades.

Ahora bien, para el ámbito específico del reclutamiento, selección e ingreso fueron establecidos requisitos en torno a la escolaridad, ausencia de antecedentes no penales y la acreditación de las evaluaciones y formación inicial. Por su parte, la evaluación comprendió tanto controles de confianza como evaluaciones al desempeño, cuya aprobación fue considerada como condición de permanencia en la corporación policial y como criterio para el otorgamiento de reconocimientos y ascensos.

Para la designación de éstos últimos fue dispuesto además que sería el Consejo Federal de Desarrollo Policial la instancia a cargo de establecer los protocolos, evaluar los expedientes y finalmente, otorgar los ascensos. A partir de este esquema para el 2012 habían sido promovidos a un puesto jerárquico superior 7,809 elementos (Székely, 2012:46).

---

un consejero de cada División de la Policía Federal, y un consejero del Área Jurídica de la misma institución” (Nigrini, 2012:70).

<b>Cuadro 6. Esquema jerárquico de la Carrera Policial</b>				
<b>Escolaridad</b>	<b>Escala</b>	<b>Grado/Permanencia</b>	<b>Edad de retiro</b>	<b>Profesionalización</b>
<b>Educación Superior</b>	<b>Comisario</b>	Comisario	65 años	<b>Alta Dirección</b>
		4 años Comisario jefe	63 años	
		4 años Comisario	60 años	
	<b>Inspector</b>	4 años Inspector	58 años	<b>Especialidades y Diplomados</b>
		4 años Inspector jefe	55 años	
		4 años Inspector	53 años	
	<b>Oficial</b>	3 años Subinspector	51 años	<b>Cursos de actualización</b>
		3 años Oficial	49 años	
		2 años Suboficial	46 años	
	<b>Educación media básica y media</b>	<b>Escala Básica</b>	2 años Policía 1°	45 años
2 años Policía 2°			45 años	
2 años Policía 3°			45 años	
2 años Policía			45 años	

Fuente: Reproducido de Nigrini, 2012:72

Antes de continuar con los otros componentes del SIDEPOL, es pertinente señalar que las disposiciones establecidas tanto en el componente del servicio de carrera policial, como el de profesionalización, régimen disciplinario y Sistema Complementario de Servicio Social, se constituyen como criterios de aplicación en todas las jurisdicciones nacionales. Es decir que, aun cuando aquí referimos de forma particular a su aplicación a la PF, éstas habrían regulado los procesos de selección, ascenso, profesionalización y separación del servicio en las corporaciones policiales estatales y municipales. Lo anterior habría formado parte de los esfuerzos por homologar los “criterios básicos para la organización de las corporaciones policiales del país” (Dammert y Ungar, 2012:83).

El componente del SIDEPOL correspondiente al régimen disciplinario encontró una orientación principal hacia una de las materias pendientes desde las reformas en materia de seguridad de la década de 1990: la depuración policial. En este sentido, uno de los aspectos principales lo conformó el impedimento a la reincorporación vía juicio de amparo de los agentes despedidos. Otra innovación fue la creación de la Unidad de Asuntos Internos, a la cual le fueron conferidas autonomía y facultad de investigación.

Asimismo, y en pos de la homologación previamente señalada, fueron establecidas y tipificadas las sanciones y acciones correctivas a ser aplicadas de acuerdo con el tipo de falta cometida por los agentes policiales. Esto representó un avance respecto al marco normativo previo, en tanto que hasta entonces la definición de las sanciones había sido delegado en las leyes locales (Magaloni, 2012:114). La legislación de 2009 reconoció tres tipos de sanciones, la amonestación, la suspensión y la remoción del cargo, dejando en competencia de las autoridades estatales determinar cuál de ellas procede para “cada incidente concreto” (Magaloni, 2012:114).

Finalmente, el componente del Servicio Complementario de Seguridad Social comprendió las “prestaciones sociales, laborales y de salud para los policías y sus familias” (Dammert y Ungar, 2012:88). Entre las prestaciones contempladas se encontraron seguros médicos, de vida y de retiro y fondos de vivienda.

De acuerdo con lo presentado previamente, el SIDEPOL habría constituido un andamiaje de regulación formal para la organización y funcionamiento no sólo de la Policía Federal, sino de las corporaciones estatales y municipales.

Sin embargo, el Nuevo Modelo Policial en general, y el SIDEPOL en particular, contaron con importantes limitaciones para su implementación. La primera de ellas respondió a que, no obstante lo notable de las reformas a las instituciones de seguridad, la apuesta por el desarrollo de las policías no fue la principal estrategia en la materia, la cual correspondió a los “operativos liderados por los militares para combatir a grupos del crimen organizado” (Meyer, 2014:6), cuyo protagonismo opacó las labores dirigidas desde la SSP (López Betancourt y Fonseca Luján, 2013:72). La segunda de ellas refiere a que, tal como apunta Laura Magaloni, a pesar de que el marco jurídico da fundamento a la transformación institucional, no constituye su garantía pues la misma relevancia tiene identificar las resistencias y desafíos a su implementación, así como superar las inercias institucionales. Un aspecto clave para avanzar hacia la modificación de la organización y funcionamiento policial habría correspondido al seguimiento y continuidad de los cambios introducidos:

(...) la puesta en marcha del Nuevo Modelo de Policía ha significado un cambio sustantivo en la concepción y el diseño de las instituciones de seguridad pública; sus componentes legal, tecnológico, humano y operativo ofrecen posibilidades inéditas a nivel nacional para una gestión más eficaz en materia de prevención y combate a los delitos. Este proceso requiere continuidad y compromiso político para su consolidación y para poder hacer frente a una delincuencia cada vez más compleja (Dammert y Ungar, 2012:95).

Los cimientos legales están puestos. Las realidades institucionales están en proceso de construcción. Es necesario continuar impulsando con determinación este proceso. (Magaloni, 2012:13)

No obstante el mencionado requisito de continuidad necesario para que las transformaciones institucionales de la policía en México llegaran a consolidarse de conformidad a lo dispuesto y previsto por el SIDEPOL, con el recambio presidencial de 2013 se repetiría un hecho constante en el montaje de las instituciones de seguridad mexicanas: lejos de buscar darle continuidad al proyecto para el desarrollo policial cimentado por su antecesor, Enrique Peña Nieto añadió una nueva línea de ruptura “en una historia (...) de reformas y contrarreformas en materia de seguridad pública” (López Betancourt y Fonseca Luján, 2013:69), al impulsar su propia agenda en materia policial, la cual tuvo por ejes principales la creación de la

Gendarmería Nacional y la implementación del Mando Único Policial, detallados en breve.

Una de las primeras medidas tomadas por Peña Nieto fue la desaparición de la SSP (creada durante la primera administración panista y conservada por Calderón) para restituir y centralizar en la SEGOB las funciones y responsabilidades relativas a la seguridad pública. Para este fin, al interior de la SEGOB fue creada la Comisión Nacional de Seguridad, a cuyo cargo fue puesto el control de la PF. De acuerdo con López Betancourt y Fonseca Luján:

La “vuelta de tuerca” sin duda resultó sorpresiva, pues en principio significaba dar marcha atrás a una década de ajustes estructurales y regresar al esquema institucional del año 2000. El proyecto pareció obedecer más a la voluntariedad política que a una justificación estratégica (...) No obstante ese carácter voluntarioso de la decisión, el descrédito de la SSP era tal que ningún especialista se opuso seriamente a su desaparición. (López Betancourt y Fonseca Luján, 2013:70)

Uno de los aspectos que sí tuvo continuidad durante la administración de Peña Nieto fue la conservación del despliegue de elementos del Ejército y la Marina como sostén de la estrategia y operativos de seguridad. En tal sentido se encontró encaminado el proyecto de la Gendarmería Nacional, la cual sería integrada por “un contingente policial de hasta 50.000 efectivos entrenados por las Fuerzas Armadas, incluyendo en un inicio aproximadamente 10.000 soldados de SEDENA y SEMAR.” (Meyer, 2014:22)

A pesar de haber sido inicialmente presentada como el proyecto insigne de la administración de Peña Nieto y con el cual se buscaba complementar las labores de la PF, tras la escasa claridad sobre su composición y funcionamiento, así como de las críticas por parte de especialistas y la sociedad civil, el proyecto de la Gendarmería Nacional pronto perdió lustro y su existencia únicamente llegó a materializarse bajo la forma de una séptima división integrada a la PF.

Bajo tal forma, la Gendarmería fue empleada como un “cuerpo de control territorial” (López Betancourt y Fonseca Luján, 2013:73), destinado a áreas del país con instituciones débiles y fuerte presencia de grupos del crimen organizado” (Meyer, 2014:23):

(...) su función principal es 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 otras que pudieran encontrarse vulneradas por la delincuencia en zonas rurales o marginadas (Petit González, 2014:172).

Por su parte, el Mando Único, esto es, la fusión de “las fuerzas policiales estatales y municipales en una cadena de autoridad única” (Meyer, 2014:23), fue propuesto a fin de impulsar una mejor coordinación entre las jurisdicciones federal, estatal y municipal. A pesar de que en este ámbito Peña Nieto logró mayores avances que Felipe Calderón (quién también integró el Mando Único en su esquema de reformas), al 2017 la unificación de mando no había llegado a constituir “una realidad en todo el país” (Flores Salgado e Ylanes Bautista, 2017:201).

Aunado al nuevo “giro de tuerca” en el proceso de desarrollo policial dado durante el sexenio de Peña Nieto, se encontró la persistencia del cuestionamiento en torno a la eficacia de la PF, la integridad de sus elementos, así como los señalamientos de su participación en actos delictivos y violatorios a los derechos humanos (privación de la vida, detenciones arbitrarias, abuso de fuerza, etc.), y la ausencia de investigaciones, procesamiento y sanción a los agentes policiales involucrados en tales actividades, todo lo cual llevó a la PF a una crisis de credibilidad (López Betancourt y Fonseca Luján, 2013; Meyer, 2014).

A partir de la presentación del breve recorrido histórico de las policías de carácter preventivo y jurisdicción federal mexicanas es posible concluir que, siguiendo al estado propio de una institución en ciernes ante la tardía atención que la cuestión de la seguridad pública albergó en México, las primeras formas de la policía de carácter preventivo del país se encontraron signadas por dificultades para instituirse en una corporación policial compleja, con contornos y condiciones de pertenencia rígidamente establecidos, con una clara división de roles y funciones, así como con criterios de funcionamiento y toma de decisiones alejados de personalismos y contingencias. Es decir, a esas primeras formas organizacionales encarnadas por la PFP no se las puede identificar como institucionalizadas.

No obstante, el amplio conjunto de reformas hechas en materia policial en 2009 representó un extenso esfuerzo en el avance hacia la institucionalización de acuerdo con la definición seleccionada en esta investigación. Así, en lo que concierne al criterio de delimitación y diferenciación respecto a su entorno, con la nueva regulación y la implementación del Nuevo Modelo Policial, en particular en su componente del SIDEPOL, se avanzó en lo concerniente

al establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en todas sus fases: reclutamiento, selección, ingreso, formación, capacitación, evaluación, certificación, ascenso y conclusión del servicio profesional de sus miembros.

En lo que concierne al segundo criterio de institucionalización (el aumento de la complejidad interna) es posible señalar el avance que en este sentido supuso la integración de la PF a partir de siete divisiones, cada una de ellas con tareas específicas y complementarias, así como el aumento del trabajo técnico y el mando especializado representados por la creación del Centro de Mando, el Centro de Inteligencia y la implementación de la Plataforma México. En adición, la creación de perfiles específicos dentro de un sistema de posiciones jerárquicas habría implicado avances en la división del trabajo y la designación de roles determinados para el desempeño de labores particulares.

Por último, los avances hacia el cumplimiento del tercer criterio, referente a la universalización de los criterios y procedimientos para la toma de decisiones, pueden ser identificados en la implementación del Nuevo Modelo Policial, que entre sus objetivos principales contaba con la homologación de los sistemas, métodos y procedimientos de operación policial.

Si bien fueron logrados avances hacia la institucionalización de la PF, éstos fueron apenas incipientes y se mostraron endebles e insuficientes ante el contexto de violencia desbordada imperante en el país y, como ha sido mencionado, el actuar de la corporación policial se encontró continuamente marcado por el abuso de fuerza y la violación de derechos humanos.

Apenas dos décadas después de su creación, y no obstante el camino recorrido en términos de la construcción de un andamiaje jurídico a partir de reformas constitucionales, así como de la expedición de leyes y reglamentos, orientado a dotar de contornos cada vez más nítidos la organización y funcionamiento de la policía de carácter preventivo con jurisdicción federal, en 2019 fue dispuesta la extinción de la PF tras haber sido aprobada la creación de la Guardia Nacional.

### 4.2.3 Profesionalización

Tomando como punto de partida la consideración de que ésta fue creada al final del siglo XX y desaparecida en la segunda década del siglo XXI, la profesionalización de la policía preventiva con jurisdicción federal tiene una historia breve.

Durante los años que siguieron a la creación de la PFP fueron múltiples los señalamientos en torno a las deficiencias, ya no profesionales sino de escolaridad básica que permeaban a las corporaciones policiales.

Para el 2003, Ernesto López Portillo indicaba que:

La educación y entrenamiento policial no han merecido investigación, análisis, discusión, innovación, adaptación institucional y propuestas sólidas, sostenidas en ejercicios abiertos y plurales que involucren a las propias instituciones policiales, representaciones sociales diversas y la comunidad de expertos nacional y extranjera. (López Portillo, 2003:3)

Asimismo, el analista refiere que, de acuerdo con el diagnóstico sobre la situación de las policías incluido en el PND 1995-2000,

Hasta 1996, el 56% del total de la policía (255,533 oficiales) no tenía instrucción escolar alguna, contaba con la primaria incompleta o con la primaria terminada; 24% (99,450 agentes) tenía la educación secundaria no terminada o terminada y 13% contaba con preparatoria completa o incompleta. Menos del 1% habían cursado la normal de manera completa o incompleta. (López Portillo, 2003:3)

De la misma forma en la que ocurrió con la policía de investigación auxiliar del Ministerio Público, las acciones de formación y capacitación de los cuerpos policiales preventivos fueron precarios y se hallaron lejos de estar guiados por una política nacional que le diera coherencia y uniformidad.

Como parte de las reformas en materia de seguridad emprendidas durante los últimos años del siglo XX, en las cuales se comprendió la creación del SNSP y de la PFP, fueron adoptadas medidas orientadas a subsanar el paupérrimo estado de la profesionalización policial. Entre ellas se encontraron: la instauración de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)

que aglutinó “a las 126 academias e institutos de seguridad pública de todo el país (...) para establecer normas básicas en los diferentes niveles de profesionalización de todas las áreas de seguridad pública” (Medina Linares, 2001:176); el inicio de operación de academias regionales destinadas a la formación de agentes de la PFP y la impartición de cursos de especialización; la elaboración de normas para la función, actuación y especialización policial, con el objetivo de avanzar hacia la homologación de los criterios de funcionamiento operación y profesionalización; y la creación de un curso de formación inicial que integraba materias de las áreas jurídica, humanística y técnico ministerial (López Portillo, 2003: 4).

Sin embargo, en los años subsecuentes no se contó con verificación en torno al seguimiento o cumplimiento de lo dispuesto sobre la formación y capacitación policial, haciendo evidente que “en la mayor parte de las instituciones policiales del país la educación y el entrenamiento policial son prácticas simuladas” (López Portillo, 2003:5).

Una muestra de lo anterior lo constituye el hecho de que durante la administración de Vicente Fox las corporaciones policiales continúan aceptando en sus filas a elementos que no cumplían con los requisitos de formación básica y académica.

Por su parte, Moloeznik identifica que:

En términos de formación profesional, la policía mexicana se puede ubicar en el estadio más rezagado de evolución y desarrollo policial: el promedio de la formación básica en las academias de policía es de 4 meses y medio, y sólo 17 de los 58 institutos de formación exigen un mínimo grado de escolaridad promedio a los aspirantes. No es de extrañar que el 55,6 por ciento de los policías no tenga ningún tipo de educación (Moloeznik, 2008:22).

De tal forma, para los primeros años del siglo XXI en México, la ausencia de una política institucional de formación policial había llegado a constituir un “mal endémico”.

Como lo vimos previamente en este capítulo, la LGSNSP publicada en 2009, buscó dar un nuevo impulso al desarrollo profesional de las policías a través de la obligatoriedad de la implementación del Programa Rector de Profesionalización (PRP) en las instituciones de seguridad. Para el caso de la PF, la formulación de los planes y programas de profesionalización fue puesta a cargo de la SSP, debiendo integrar aspectos referentes a la

formación inicial y continua; requisitos y procedimientos de ingreso a la corporación; capacitación; adiestramiento y actualización.

Asimismo, los esquemas de formación y capacitación fueron respaldados por el establecimiento de un sistema de certificación, dirigido al reconocimiento de habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos” (Magaloni, 2012:113) de los elementos que integrasen la PF.

A partir de lo dispuesto en la LGSNSP, la profesionalización de los agentes policiales contempló dos etapas: la formación inicial (como requisito de ingreso a las corporaciones policiales) y la formación continua (dirigida al personal ya en activo de las mismas). Para la etapa de desarrollo profesional continuo, el PRP prevé tres tipos de formación: de actualización, especialización y alta dirección.

El principal centro de impartición de los cursos de formación previamente señalados fue la Academia Superior de Seguridad Pública, ubicada en San Luis Potosí e inaugurada en septiembre de 2007 (Yáñez, 2009:86). En adición, fue determinada la colaboración con las Instituciones de Educación Superior, a fin de articular la formación profesional policial con el sector e infraestructura educativa nacional.

Un aspecto central del Programa Rector de Capacitación de la PF fue el desarrollo de programas de estudio orientados hacia el desarrollo de cada uno de los perfiles específicos creados al interior de las posiciones jerárquicas mostradas en el cuadro 7.

Como ya fue mencionado, a diferencia de su antecesora, la PF no mantuvo un carácter exclusivamente preventivo, sino que integró también funciones de investigación y reacción, por lo que la profesionalización de los agentes en esta corporación buscó “dotar a los elementos policiales de herramientas de planeación, recopilación, análisis y explotación de la información” (Nigrini, 2012:70).

A pesar de la búsqueda por implementar normas y directrices formales orientadas a la profesionalización de los elementos pertenecientes a la PF, fueron múltiples los episodios que evidenciaron los fútiles efectos prácticos de dichos esfuerzos.

Al respecto, cerramos este apartado recuperando la observación de Azul Aguiar:

(...) casos como Ayotzinapa o Tlatlaya muestra que el Estado ha fracasado en la

implementación de los objetivos expresados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: actualmente no existe una política de coordinación nacional estable para el combate a la delincuencia organizada y el desarrollo profesional de las policías está todavía pendiente. (Aguilar Aguilar, 2015:164)

### **4.3 De la Policía Federal a la nueva Guardia Nacional**

Hasta ahora se ha abordado el desarrollo que la institución policial federal preventiva con jurisdicción federal tuvo bajo la forma de la Policía Federal Preventiva (1999-2009) y de su sucesora la Policía Federal (2009-2019) a lo largo de sus dos breves décadas de historia. Como fue señalado en un apartado previo, en 2019 con el inicio de la administración presidencial de Andrés Manuel López Obrador, fue dado un nuevo “giro de tuerca” en el diseño y ejecución de la política de seguridad pública, misma que llevó a la desaparición de la Policía Federal y la creación de un nuevo cuerpo de seguridad denominado Guardia Nacional.

Si bien la creación de la Guardia Nacional supuso no sólo la continuidad, sino la consolidación de la política de seguridad ya utilizada por las administraciones previas en lo concerniente al empleo de militares como la línea frontal del combate a la inseguridad y el crimen organizado, sí supuso una ruptura de la postura y discursos *públicos* que hasta entonces había mantenido López Obrador respecto a las fuerzas armadas. Tal como Lisa María Sánchez apunta:

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia generó altas expectativas en materia de seguridad dada la reiterada condena que el tres veces candidato presidencial hizo contra la estrategia de combate frontal al narcotráfico implementada por sus antecesores. Si bien es cierto que en sus libros y discursos ya había esbozado la propuesta de crear una corporación de seguridad intermedia, de formación militar, el mensaje clave seguía siendo que su gobierno “no apagaría el fuego con más fuego” (Sánchez Ortega, 2021:50).

A pesar de las expectativas generadas por la postura pública de López Obrador, Raúl Benítez señala que el actual presidente mantuvo al menos desde el 2006 un discurso ambivalente

respecto a la participación militar en labores de seguridad:

[u]no público, antimilitarista (...) El segundo, casi desconocido, expresado en su primera campaña presidencial en 2006, reconociendo que las instituciones civiles no tienen capacidad para resolver los graves problemas de seguridad del país, en especial el narcotráfico. (Benítez, 2021:454).

Es precisamente, en afinidad a este segundo discurso que pueden ser comprendidas las decisiones del titular del Ejecutivo en torno a la desaparición de la PF y la creación de la Guardia Nacional.

En febrero de 2019 fueron aprobadas por el Congreso de la Unión las modificaciones constitucionales que avalaron la creación de la Guardia Nacional en México. Dichas modificaciones constitucionales se encontraron acompañadas de la creación de dos nuevos cuerpos legales: la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza.

El proyecto original (que colocaba el mando, composición, adiestramiento y adscripción de la Guardia Nacional bajo control de los militares) recibió múltiples críticas por parte de la sociedad civil y organismos internacionales, por lo cual dicho proyecto fue sometido a diversas modificaciones, tras las cuales:

(...) la GN aprobada sería un cuerpo de naturaleza, entrenamiento y mando civil, permanecería adscrita a la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana y quedaría conformada, evaluada y controlada por autoridades civiles. (Sánchez Ortega, 2021:54)

No obstante, el cariz civil otorgado a la nueva institución fue endeble y meramente accesorio, pues para el 2020 la coordinación y mando de la Guardia Nacional fueron articulados a la SEDENA (Benítez, 2021:455). Asimismo, a pesar de que al disponer la desaparición de la PF se planteaba trasladar los elementos de la policía civil a la nueva institución de seguridad, de acuerdo con Primer Informe de Labores de la Guardia Nacional, al término de 2019, de los 78,699 elementos que componían el estado de fuerza de la misma, 60,833 proveían de las policías naval y militar, y solo 17, 866 elementos provenían de la Policía Federal.

Es decir, en su breve periodo de existencia, la Guardia Nacional ha ido alejándose de su, ya originario endeble, carácter civil para consolidarse como una institución de seguridad militarizada:

En efecto, la GN de AMLO está concebida de jure civil y de facto militar: en su ley se presenta como institución civil, pero en la práctica reproduce la estructura, la organización y el adiestramiento militar. Los mandos operativos y los primeros elementos provienen de las instituciones castrenses en las que el proceso de retiro en el caso de los titulares— no significa que la formación de años se desvanezca. Es decir, la GN institucionaliza la militarización de la seguridad pública. (Pocoroba García, 2021:36)

La organización y operación de la Guardia Nacional ha sido ampliamente cuestionada debido no sólo a los costos, en términos de la violencia estatal contra los ciudadanos y afectación de los derechos humanos que conlleva la militarización de las labores de seguridad pública, sino también debido a que “el protagonismo de las FFAA sobre las instituciones civiles” (Pocoroba García, 2021:36) no se limita al ámbito de la seguridad, sino que se ha extendido a tareas tan diversas como la construcción de infraestructura civil estratégica (tales como puertos, aeropuertos, refinerías, etc.), la recolección de sargazo en las playas, la supervisión de la entrega de recursos correspondientes a programas sociales, la vigilancia de los centros de votación y resguardo de las boletas electorales, la vigilancia de las fronteras norte y sur, así como la detención de migrantes no documentados (Benítez, 2021).

Es en el escenario de protagonismo militar descrito previamente que la presente investigación encontró su punto de origen. En contraste a la narrativa prevaleciente que ubica el fenómeno de la militarización en los nombres y decisiones individuales del presidente en turno, el foco de atención fue puesto en las instituciones y su historia a fin de indagar en torno a las siguientes preguntas: ¿qué condiciones históricas y estructurales permitieron que el ejército mexicano se desarrollara como la institución omnicompetente que ha llegado a ser en la actualidad? y en contrapartida, ¿cuáles fueron las condiciones específicas del desarrollo policial en México que posibilitaron la desaparición de la policía civil antes de que esta llegara a consolidarse institucionalmente?

En el apartado concluyente serán recapitulados los principales hallazgos de la investigación en torno a las posibles formas de dar respuesta a dichas preguntas.

## 5. Conclusiones

A lo largo de esta investigación se buscó dar cuenta de los procesos históricos de articulación institucional que subyacen y han posibilitado el actual orden de cosas en materia de seguridad pública en México, orden en el cual se ha cedido en muchos casos de policías estatales y municipales a su conducción por mandos militares. Asimismo, en los últimos cinco años (2019-2023), la transformación y ejecución de la política federal en la materia se militariza de forma gradual a través de la Guardia Nacional.

A partir de la consideración de que los procesos de formación estatal, y con ésta la instauración de sus correspondientes aparatos coercitivos, han ocurrido a través de los distintos contextos geopolíticos mundiales bajo condiciones y resultados que difieren ampliamente del modelo europeo, se ha buscado alejar el desarrollo de la presente investigación de contenidos prescriptivos, o estándares normativos, para dar lugar al discernimiento de la especificidad en la cual han encontrado desarrollo la institución militar, la institución policial y sus respectivos ámbitos de acción en el caso mexicano.

A fin de dar cuenta de tal especificidad en el desarrollo del ejército y la policía en México, se echó mano de las herramientas ofrecidas por el Nuevo Institucionalismo (NIH), particularmente bajo su corriente histórica, así como de la propuesta de Nelson Polsby para abordar los procesos de institucionalización.

Las directrices analíticas proporcionadas por el NIH permitieron anclar el desenvolvimiento de la investigación a las coordenadas del contexto y de la temporalidad. La importancia de atender a los contextos específicos reside en que el enfoque es puesto al diferencial del desarrollo institucional en diversos países, a la vez que se aleja del mero ejercicio de constatación empírica de teorías generales con presunta aplicación universal. Por su parte, con la inclusión de la temporalidad, particularmente aquella de largo plazo, se buscó apuntar hacia las continuidades alcanzadas por los arreglos institucionales construidos en el pasado en el funcionamiento y configuración institucional actual (Vargas Hernández, 2008:50). Asimismo, la inclusión de la historia del ejército y la policía en México no mantuvo un

carácter accesorio, sino que fungió como el elemento constitutivo de la trama argumentativa de la presente investigación.

El segundo sostén analítico de la investigación consistió en la demarcación conceptual elaborada por Nelson Polsby en torno a la institucionalización, proceso que es definido por el politólogo estadounidense en términos del apego rutinario a sistema formal de reglas como principio de organización y funcionamiento. En tal sentido, la narrativa en torno a la formación y desenvolvimiento de las instituciones encargadas de administrar la capacidad coercitiva del Estado mexicano se encontró guiada por la consideración de los eventos y procesos encaminados a que éstas pudiesen desarrollar: 1) límites y criterios de pertenencia claros y rigurosos, 2) roles y funciones especializadas en su interior, y 3) mecanismos y criterios de toma de decisión homogéneos e impersonales.

A continuación, son presentados los principales hallazgos derivados del uso de los elementos analíticos mencionados en el ejercicio de reconstrucción histórica del desarrollo institucional del ejército y la policía mexicanos.

## I

En lo que concierne al ejército, fue posible constatar que, desde el surgimiento de México como un Estado independiente, éste se erigió como una institución protagonista y rectora de los destinos políticos del país. Consecuencia de lo anterior fue el hecho de que, por un amplio periodo de su existencia, la principal guía de la organización y funcionamiento militar no fuese un marco de reglas formales y homogéneos, sino los designios personalistas y regionalistas del político o general triunfante en turno. Como ejemplo de la inestabilidad que caracterizó a la institución castrense durante sus primeras décadas de existencia, puede mencionarse el hecho de que la dirección del Ministerio de Guerra fue modificada en 53 ocasiones entre 1821 y 1851, periodo en el cual, además, dicha dependencia fungió como una mera instancia administrativa.

La participación, cuando no el pleno protagonismo político le costó al ejército no sólo inestabilidad administrativa y organizativa, sino también el licenciamiento en dos ocasiones: tras el triunfo de la república en 1861, y tras el derrocamiento de Huerta en 1914.

A pesar de las múltiples reconfiguraciones a las que fue sometido el ejército del siglo XIX, es posible considerar que éste logró establecer y contar con líneas de continuidad organizacional a lo largo de su convulso primer siglo de historia.

Un primer elemento que otorgó cohesión y continuidad a la organización de la institución militar fue la observancia de las ordenanzas y reglamentos militares creados en el seno colonial. Si bien el apego a la Ordenanza Militar fundamentó el mantenimiento de la organización del ejército en medio de la profusión de marcos jurídicos expedidos por cada una de las administraciones que se sucedieron entre la declaración de independencia en 1821 y la restauración de la República en 1867, su observancia tuvo como contraparte el hecho de que la estructuración militar retornara a un orden tradicional, con lo cual la actualización y modernización de la institución fue exigua.

En segundo lugar, el ejemplo más patente del sostén organizativo logrado por el ejército a lo largo del convulso siglo XIX lo constituye la preservación que tuvo el Colegio Militar como el centro formativo militar por excelencia, mismo que a lo largo del siglo XX fungió como la base para el establecimiento de un sistema educativo cada vez más sofisticado y especializado, pues al Colegio Militar, que a la postre se convirtió en una institución de formación militar básica, fueron añadidas la Escuela Superior de Guerra y posteriormente el Colegio de Defensa Nacional como centros de educación de élite para la oficialía militar mexicana.

Como fue mencionado, el costo de la continuidad organizativa del ejército a lo largo de múltiples periodos de conflictividad y volatilidad política fue su estancamiento en prácticas y procedimientos arcaicos, siendo el Porfiriato el primer periodo de modernización legislativa y operativa militar, durante el cual el marco jurídico militar habría dejado de ser una calca de ordenes previos, tal como había ocurrido hasta ese momento con la recuperación de la Ordenanza Militar, por ejemplo. Es importante mencionar que, no obstante el notable impulso a los cambios normativos del porfiriato, éstos carecieron de un adecuado impulso práctico.

Una vez iniciado el siglo XX, y como parte de los esfuerzos por liquidar la agitación revolucionaria, el ejército fue tempranamente dotado con un esquema normativo al cual ceñir su organización y funcionamiento. Tal esquema estuvo integrado por la Ley Orgánica del

Ejército, la Ley de Retiros y Pensiones, la Ley de ascensos y recompensas, y la Ley de Disciplina.

Aun cuando el hecho de que el repliegue institucional por parte de los militares se encontrara mediado también por estímulos no institucionales, como el favorecimiento del enriquecimiento militar y el otorgamiento de cargos públicos, para los efectos de esta investigación son destacadas las disposiciones formales encaminadas hacia el afianzamiento del ejército como institución.

Dentro de dichas disposiciones pueden ser mencionadas la instalación de la comisión revisora de hojas de servicio; los esfuerzos por debilitar a los jefes regionales mediante una nueva redistribución militar del territorio bajo la dependencia de la Secretaría de Guerra, así como la realización de relevos periódicos en las jefaturas de operaciones militares a fin de debilitar los vínculos entre jefes militares con batallones de raigambre regional; la reducción de efectivos a través del licenciamiento de aquellos oficiales que no pudiesen comprobar sus servicios militares; la negación de ascensos y reintegros al cuerpo castrense, y finalmente la reducción del presupuesto militar.

Todo lo anterior redundó, al terminar el periodo armado de la revolución, en un segundo siglo de existencia del ejército mexicano signado por la estabilidad y consolidación institucional.

La reconstrucción histórica del desarrollo del ejército presentada en esta investigación permite elaborar un segundo ámbito de conclusión, correspondiente a las funciones a las cuales ha sido orientada la actuación de la institución castrense. Al respecto es posible señalar que desde las primeras estructuras de organización militar bajo las formas de un ejército permanente encargado de la vigilancia de las rutas económicas y de circulación de la riqueza, así como de milicias cívicas a cargo de tareas tan variadas como la persecución de malhechores o la custodia de las casas municipales, las fuerzas armadas se han encontrado orientadas hacia labores de seguridad interior y no para el combate militar externo. Consecuencia de esto fue una amplia participación militar en labores de orden civil desde el origen mismo del Estado mexicano.

El desdibujamiento de las fronteras de la actuación militar se mantuvo a lo largo del siglo XIX e inicios del siglo XX en cada una de las configuraciones adquiridas por el ejército. Se puede mencionar, por ejemplo, que en las funciones atribuidas a la Guardia Nacional

decimonónica, concebida en tanto corporación militar, se dio una mezcolanza entre labores civiles (conservación de seguridad pública) y aquellas típicamente militares (defensa de la independencia). Esta situación se repite durante la existencia del Ejército Federal, cuyo funcionamiento fue principalmente dirigido a la conservación del orden interno mediante la represión de revueltas obreras e indígenas, así como de cacicazgos regionales.

El desempeño de labores de índole policial (como será recapitulado más adelante, la conceptualización y delimitación de la seguridad pública como un ámbito de acción policial fue bastante tardía en México), por parte de las fuerzas armadas no fue sólo programático, sino también práctico pues hay constancia de que, en aras de reducir el tamaño del ejército, durante el siglo XX se recurrió a la devolución de elementos castrenses a sus estados de origen para fungir como fuerzas de policía y seguridad.

## II

Mientras que al hablar del ejército en México es posible referir a una institución con dos siglos de existencia, tradición y continuidad (si bien una continuidad más o menos accidentada por periodos), no ocurre así al hablar de la policía en tanto la segunda institución a cargo de administración de la capacidad coercitiva estatal. A fin de dar cuenta del desarrollo policial bajo contornos institucionales es necesario trasladarse al siglo XX para el caso de la policía de investigación y al albor del siglo XXI para el caso de la policía preventiva.

Como fue mencionado en el apartado correspondiente, el hecho de que la preocupación en torno al establecimiento y desarrollo de las policías en México tuviera una aparición tardía (respecto a la historia institucional militar, al menos) no constituye un hecho extraordinario, en tanto que fue a lo largo del siglo XIX que la institución policial comenzó a adquirir sus formas definitorias aún en los países europeos. Lo que es sobresaliente del caso mexicano es la forma en la cual su desarrollo se encontró frenado también a lo largo de prácticamente todo el siglo XX.

En lo que respecta a la policía de investigación, si bien su formación tiene origen en conjunto con la instauración del Ministerio Público durante el Porfiriato, no fue sino hasta el periodo posrevolucionario que la Policía Judicial tendría su mayor impulso institucional al serle dado fundamento constitucional y ser reglamentada su organización y funcionamiento a través de

la expedición de las leyes orgánicas del Ministerio Público en 1919, 1934, 1941 y 1955 consecutivamente.

Sin embargo, lejos de que la actuación de la Policía Judicial tuviera un encauzamiento normativo, ésta funcionó a través de la prevalencia de los sistemas de reglas y organización informales, redes personalistas, y actividades rayanas en la ilegalidad, lo que llevó a que hacia finales del siglo XX a la institución se le identificara como infectiva y corrupta, por lo cual ésta fue sometida a múltiples procesos de reforma.

Mientras que para dar cuenta del desarrollo institucional de la policía de investigación en México la mirada debe ser ubicada en el final del siglo XIX, para dar cuenta del desarrollo de la policía de índole preventiva debemos trasladarnos un siglo más tarde aún, pues el impulso a su desarrollo no fue dado sino hasta la década de 1990.

Si bien México contó con la existencia de proyectos y corporaciones policiales orientados hacia la vigilancia del orden interno, tal como la Policía Rural (entre cuyos antecedentes se encuentra el proyecto de la Guardia de Seguridad Pública, que a pesar de prefigurarse como un cuerpo policial moderno no llegó a materializarse), es de nuestra consideración que tales corporaciones no pueden ser consideradas bajo un cariz preventivo moderno debido a que dichas corporaciones no operaron dentro de contornos proporcionados por la definición de la seguridad pública como un derecho ciudadano, esto es integrando bajo su cargo la conservación de la seguridad y orden públicos, la protección de las personas y sus propiedades, así como la prevención del delito, encontrado limitada su actuación al tradicional combate al bandolerismo, la vigilancia de los caminos, así como la supervisión y garantía del desarrollo y modernización económicos.

Es posible considerar que la situación previamente descrita deriva del hecho mismo de que durante el primer siglo de existencia del Estado mexicano hubo una ausencia de regulación constitucional sobre la organización policial, y las nociones de seguridad y orden público que fueron incluidas en los documentos magnos se encontraron vinculadas a la preservación de los gobernantes y funcionarios estatales, no así de los ciudadanos.

La Constitución de 1917 (que sí fundamentó la actuación del Ministerio Público y su auxiliar, la Policía Judicial), nuevamente se caracterizó por la ausencia de bases explícitas para la organización de la policía preventiva, así como sobre la noción de seguridad pública. Sería

hasta 1983 con la reforma al artículo 115 constitucional que la noción de seguridad pública es introducida en la Carta Magna, como uno de los *servicios públicos*<sup>33</sup> a ser provistos por los municipios. Dicha labor municipal fue ligada jurídicamente a la tradicional expedición y supervisión del cumplimiento de los bandos de buen gobierno y bajo la impronta de la organización policial como una instancia administrativa.

Sería hasta 1994 que la seguridad pública fue establecida como una *función pública* a cargo de la federación, y nuevamente es hasta 2008 que se integra en la constitución una definición sobre aquello que será comprendido como seguridad pública. Asimismo, fueron agregadas las características que deben tener las instituciones de seguridad. Es a partir de los cambios constitucionales de la década de 1990 que en México se crea el primer cuerpo policial con jurisdicción federal y carácter preventivo y se delinea por primera vez la política estatal en materia de seguridad pública con la creación del SNSP en 1996.

Si es aceptada la afirmación de que previo a 1994 el Estado mexicano no contó con una política, ni con una corporación policial de seguridad pública orientada a la protección ciudadana, el hecho de que éstas fueran originadas con un amplio acompañamiento militar adquiere mayor seriedad para comprender la deriva que los esfuerzos institucionales por diseñar e implementar políticas públicas en la materia han tenido casi tres décadas más tarde.

Es decir, hechos como el que tanto la SEDENA como la SEMAR fueran parte integrante del Consejo Nacional de Seguridad Pública a cargo de la dirección y supervisión del SNSP, y asimismo fueran militares quienes integraron la mitad de los efectivos del primer cuerpo policial preventivo federal en la historia del país, la Policía Federal Preventiva (PFP) creada en 1999, dejan de ser meramente anecdóticos para convertirse en el punto de partida para dar cuenta de la colonización militar de un ámbito de acción estatal que en esencia debería mantener un carácter civil.

---

<sup>33</sup> Es pertinente recuperar la distinción señalada por Octavio Rodríguez respecto a las nociones de servicios y funciones públicas, en tanto que el primero “se entiende como aquellas prestaciones destinadas a satisfacer necesidades generales de la ciudadanía, reservadas a la administración pública pero que pueden ser realizadas por el Estado o por particulares”, mientras que “la función pública, por el contrario, es una actividad esencial y exclusiva -de carácter inderogable-, reservada al Estado, por ser una manifestación directa de la soberanía y cuyo ejercicio implica el monopolio de la autoridad”. (2012:25)

La inserción militar en la delimitación del ámbito de acción estatal correspondiente a la seguridad pública lejos de ser revertida se convirtió en una tendencia amplificada en las décadas subsecuentes, de forma que puede ser mencionado, por ejemplo que aun cuando tras las reformas de 2008 y la legislación de 2009 se dio un importante impulso al desarrollo policial que se orientaba a resarcir los rezagos históricos de la institución, este ocupó un lugar no preponderante en la política de seguridad, la cual continuó siendo encabezada por los operativos liderados por los militares.

Al frágil carácter tanto civil como institucional resultante del entrelazamiento militar que desde su origen mismo tuvo la corporación policial preventiva, debe ser añadido el hecho de las reformas policiales no siguieron una política homogénea y unitaria, sino que se encontraron sujetas una y otra vez a los vaivenes de la voluntad política en turno, lo que derivó en que su desarrollo adquiriera un carácter fragmentario, así como un escaso seguimiento y continuidad.

### III

Un tercer punto de conclusión apunta hacia la observación de la forma en la cual fueron configurados los ámbitos de intervención militar y policial del Estado mexicano.

El hecho de que el ejército hiciera suyo, desde etapas muy tempranas, el ámbito de intervención estatal que es identificado como la “seguridad pública” podría ser atribuido a que no sólo las policías fueron integradas tardíamente a la trama institucional del Estado mexicano, sino a que la definición de sus funciones y la parcelación del ámbito de funcionamiento policial tampoco recibió atención prioritaria.

La muestra de esto es la ubicación a medio camino entre la modernidad y la tradición colonial mantenido por la corporación policial que contó con mayor desarrollo en el país, la policía de la Ciudad de México, cuya organización y funcionamiento se estructuró varias décadas después de la independencia a partir de la concepción de la función policial prevalente durante el orden colonial: aquella que le asociaba al buen gobierno, le otorgaba un carácter onnicompetente, y ponía a su cargo la regulación de los ámbitos administrativos de la vida urbana.

La ausencia de la tematización de la seguridad pública como un ámbito particular de intervención estatal, así como el direccionamiento de la institución policial a tareas principalmente administrativas, tuvieron como consecuencia que las funciones relativas al control delictivo y el aseguramiento del orden público fueran conservadas como las misiones prioritarias de los cuerpos de carácter militar.

La perspectiva histórica de largo plazo empleada en esta investigación permite advertir que no existe un pasado en el que la función policial civil estuviera diferenciada del ámbito de intervención militar, pues el recuento histórico nos permite apreciar que la presencia militar en tareas policiales fue continua y cotidiana en tanto que la función militar bajo el desarrollo particular que tuvo en México (ausencia de actividad bélica al exterior, por ejemplo) hizo que ésta fuera intercambiable con el desempeño de la función policial desde el momento en que el Estado mexicano fue forjado y han sido escasos y poco continuos los esfuerzos por modificar o revertir dicha situación.

Un último punto de conclusión derivado del rastreo histórico del desarrollo del ejército y la policía en México refiere a que la institucionalización es un proceso de largo aliento que dista de ser uniforme y lineal, para en su lugar encontrarse sujeto a múltiples contradicciones y reveses. Si bien uno de los principales y común argumentos para el progresivo otorgamiento de funciones al ejército es la robustez institucional con la que éste llega al siglo XXI, es menester el señalamiento de que dicha robustez es el producto de dos siglos de historia en los que, a pesar de los múltiples y serios episodios de turbulencia, la institución militar contó con asideros organizacionales que le dieron continuidad y sostén.

En oposición al largo camino hacia la institucionalización atravesado por el ejército, se encuentra la breve historia con la que cuentan las policías mexicanas, de forma particular nos referimos aquí a la policía preventiva, que no llegó a contar con más de tres décadas de existencia (1999- 2019). A pesar de que la historia tanto de la PFP como de su sucesora la PF se encuentra colmada de señalamientos en torno a sus múltiples faltas e insuficiencias, desde una perspectiva de la institucionalización como proceso a largo plazo tales faltas no serían consideradas como meras anomalías o como muestras certeras de su fracaso, sino como rasgos propios de una organización con bajo nivel de institucionalización y, en consecuencia, como una organización con amplios márgenes para su apuntalamiento y

desarrollo. Es precisamente a tal labor de consolidación institucional policial a la cual las autoridades civiles han declinado durante los últimos años al relegar sistemáticamente el control y ejecución de la política de seguridad en los cuerpos militares.

## Bibliografía

- Agüero, Felipe (1995), *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Agüero, Felipe (1999), "Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina", en Rut Diamint (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella-Grupo Editor Latinoamericano.
- Aguiar Aguilar, Azul (2015), "La procuración de justicia: el talón de Aquiles del estado de derecho en México", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. IV, Núm. 1, pp. 159-172.
- Alvarado, Arturo (2009), "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina", en *El Cotidiano*, núm. 153, pp. 63-72.
- Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (2010), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México.
- Álvarez Sánchez, Edwin y Celis Villalba, Pedro (2019), "Desarrollo institucional del ejército porfirista" en *Boletín del Archivo General de la Nación*, Núm. 2, mayo-agosto, México, pp. 91-121.
- Arellano, David, et.al. (2012), "El cambio organizacional: El diseño estructural de la Policía Federal", en *Policía Federal: una nueva institución para México*, David Arellano y Juan Salgado (Coods.), México, SSP-CIES, pp. 35-62.
- Arzt, Sigrid (2011), *Democracia, Seguridad y Militares en México*, Disertación presentada para obtener el grado de Doctora en Filosofía, Universidad de Miami.
- ASF (2017), Auditoría de Desempeño: 11-0-17100-07-0047. Carrera Ministerial y Pericial, pp. 1-17.
- Azaola, Elena y Ruíz Torres, Miguel (2010), "Papeles policiales: abuso de poder y eufemismo punitivo en la Policía Judicial de la ciudad de México", en *Desacatos*, Núm. 33, pp. 95-110.

- Barrón Gutiérrez, Esteban (2008), *El Servicio Público de Carrera del personal ministerial en la PGJDF*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, México, UNAM.
- Bedoya Bedoya, María Rocío (2009), "Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública" en *Estudios Políticos*, Núm., 35, pp.33-58.
- Benítez Manaut, Raúl (2004), "Las relaciones civiles-militares en una democracia: releendo a los clásicos", en *Revista FFAA y Sociedad*, Año 19, Núm. 1, pp. 65-76.
- Benítez Manaut, Raúl (2005), "México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI", en *Globalización, Poderes y Seguridad Nacional*, Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (Coords.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Benítez Manaut, Raúl (2016), "Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública", en *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, México, CASEDE, pp. 131-144.
- Benítez Manaut, Raúl (2021), "Militarización con respaldo popular. La transición en México 2000-2020", en *Militares y gobernabilidad, ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico militares en América Latina?*, Wolf Grabendorff (Ed.), Bogotá, FES-COL.
- Benítez Manaut, Raúl (2022), "Los retos de las fuerzas armadas mexicanas 2021: securitización y militarización", en *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*, Rafa Martínez (Coord.), Madrid, CEPyC.
- Carpizo, Jorge (1995), "Reformas constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, IIJ-UNAM, pp. 371-383.
- Ceja Andrade, Claudia (2008), "Una mirada a las fuerzas armadas de la Ciudad de México a través de las hojas de filiación y los procesos militares, 1824-1859" en *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, Núm. 68, julio-diciembre, pp. 77-103.
- Centeno, Miguel A. (2002). *Blood and debt. War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Pennsylvania.

- CIDE (2013), *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*, Mauricio Merina (Coord. Gral.), México.
- CODENAL-CESNAV (2018), "Educación en seguridad y defensa" en *Educación en seguridad y defensa desde el punto de vista de los colegios de defensa iberoamericanos*, Madrid, CESEDEN.
- De Donato, Xavier (2007), "El carácter de los tipos ideales weberianos y su relación con las ciencias naturales", en *Diánoia*, Vol. 52, Núm. 59, pp. 151-177.
- De la Rosa Alburquerque Ayuzabet (2002), "Teoría de la organización y Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional", en *Administración y organizaciones*, Núm. 8, Año 4, pp. 13-44.
- Del Castillo, Arturo (1997), "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos", en *Colección Documentos de Trabajo*, Núm. 44, CIDE.
- Duque Daza, Javier (2005), "La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas", en *Estudios Políticos*, Núm. 27, julio-diciembre, pp. 103-127.
- Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Magaloni, Ana Laura (2010), La "depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XLIII, Núm. 129, pp. 1081-1106.
- Emsley, Clive (1983), *Policing and its context 1750-1870*, Londres, McMillan Press.
- Esteva Pulido, Diego (2011), "Policía: del buen gobierno a la seguridad, 1750-1850", en *Historia Mexicana*, Vol. LX, Núm. 3, pp. 1595-1642.
- Esteva Pulido, Diego (2017), "Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930", en *Ler História*, Núm. 70, pp. 1-18.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2007), "El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales", en *Polis*, Vol. 3, Núm.1, pp. 87-124.

- Fix-Zamudio, Héctor (2004), *Función Constitucional del Ministerio Público en México*, México, IJJ-UNAM.
- Flores, Jorge (1954), "El primer proyecto de Colegio Militar en México" en *Historia Mexicana*, Vol. 4, Núm. 1, julio-septiembre, México, pp. 66-98.
- Fondevila, Gustavo (2009), "'Madrinas': Informantes y parapolicías. La colaboración ilegal con el trabajo policial en México", *Documentos de Trabajo*, Núm. 34, México, CIDE, pp. 1-18.
- Fowler, Will (2009), "El pronunciamiento mexicano del siglo XIX. Hacia una nueva tipología" en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, Núm. 38, julio-diciembre, México, pp. 5-34.
- Franyuti Hernández, Regina (1994), "Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX", en *Ulúa. Revista de Historia, cultura y sociedad*, Núm. 5, pp. 9-34.
- Frasquet, Ivana (2007), "El Estado armado o la nación en armas: ejército versus milicia cívica en México, 1821-1823", en Manuel Chust y Juan Marchena (eds.), *Las armas de la nación. Independencia y ciudadanía en Hispanoamérica*, Madrid, Vervuert-Iberoamericana.
- Gallardo Enríquez, Marco Vinicio (2006), *Las relaciones cívico-militares en la transición a la democracia en México*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios Políticos y Sociales, México, UNAM.
- Galeano, Diego (2008), "En nombre de la seguridad. Lecturas sobre policía y formación estatal", en *Cuestiones de Sociología*, Núm. 4, pp. 102-028.
- García Ramírez, Sergio (1997), "El Ministerio Público", en *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, PGJDF-UNAM, pp. 1-13.
- Garciadiego, Javier (Coord.) (2013), *El Ejército Mexicano, 100 años de historia*, México, El Colegio de México.
- Garduño, Guillermo (1994), "El ejército mexicano, el poder incógnito", en *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Núm. 34, julio-diciembre, pp. 91-106.

- Garduño, Guillermo (2001), "La educación militar en México" en *Anuario educativo mexicano: La Educación militar en México*, México, La Jornada-UPN.
- Gil García, José Ramón y Martínez Tiburcio Gabriela (2012), "El proceso de transformación y consolidación institucional de la Policía Federal", en *Policía Federal: una nueva institución para México*, David Arellano y Juan Salgado (Coords.), México, SSP-CIES, pp. 93-119.
- González Lezama, Raúl (2014), "La difícil génesis del Ejército Liberal" en *Historia de los Ejércitos Mexicanos, México, INEHRM*, pp. 121-142.
- González Oropeza, Manuel (1988), "Política y Constitución", en *Anuario Jurídico XV, México, IJ-UNAM*, pp. 142-168.
- González Oropeza, Manuel (2006), "El fuero militar en México: la injusticia en las Fuerzas Armadas", en *El derecho por entregas*, México, pp. 177-195.
- Guerrero Orozco, Omar (2015), "Servicio civil de carrera en México. Origen y evolución", en *Los avances del México Contemporáneo: 1955-2015*, Tomo III: La política y la administración pública, México, Cámara de Diputados-CEFP-INAP, pp. 305-327.
- Guzmán Pérez, Moisés (2014), "El Movimiento Trigarante y el fin de la guerra en Nueva España (1821)" en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Vol. 41, Núm. 2, julio-diciembre, pp. 131-161.
- Hall Peter y Taylor Rosemary, (1996), "Political science and the three New Institutionalisms", en *Political Studies*, Núm. 44, pp. 936-957.
- Hernández Chávez, Alicia (2012), *Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República*, México, México, El Colegio de México.
- Hernández López, Conrado (2006), "'Espíritu de cuerpo' y el papel del ejército permanente en el surgimiento del Estado-nación, 1821-1860", en *Ulúa*, Núm. 8, julio-diciembre, 2, pp.129-154.
- Hernández López, Conrado (2008), Las fuerzas armadas durante la Guerra de Reforma (1856-1867) en *Signos Históricos*, Núm. 19, enero-junio, UAM-Iztapalapa, México, pp. 36-67.

- Hunter, Wendy (1996), *State and Soldier in Latin America: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile*, Washington, D.C., Institute of Peace.
- Huntington, Samuel (1957), *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*, Cambridge, Harvard University Press.
- INAP (1993), "La evolución del Ministerio Público en México", en *Ministerio Público Especializado: instrumento de modernización en la procuración de justicia*, México, INAP-PGJDF, pp. 19-24.
- INAP (2001), *Servicio Público de Carrera en México*, México, INAP.
- Jepperson, Ronald (2001), "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter Powell y Paul Di Maggio (Compiladores), México, FCE-INACIPE-UAMEX.
- LGSNSP (2 de enero de 2009), México, Diario Oficial de la Federación.
- López Medrano, Delio Dante (2017), "La capacitación de los cuerpos de seguridad pública" *Revista Jurídica Jalisciense*, Núm. 56, pp. 81-104.
- López Portillo, Ernesto (2000), *La policía en México: función política y reforma México*, Smith Richardson Foundation.
- Lopez-Alves, Fernando, *State and Democracy in latin america, 1819-1900*, Durke University Press, Durham, 2000.
- López-Betancourt, Eduardo y Fonseca-Luján Roberto (2013), "La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra 'vuelta de tuerca' en la Política de Seguridad del Estado mexicano", en *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55, Núm. 1, pp. 67-79.
- LPFP (4 de enero de 1999), México, Diario Oficial de la Federación.
- LPF (1 de junio de 2009), México, Diario Oficial de la Federación.
- Loyo Camacho, Beatriz (2003), *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917-1931*, México, UNAM-FAPECyFT-INEHRM-FCE.

- Loyo Camacho, Beatriz (2014), "La reorganización militar durante los años veinte" en *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, México, INEHRM, pp. 437-456.
- Lozoya, Jorge Alberto (1968), "Un guion para el estudio de los ejércitos mexicanos del siglo diecinueve" en *Historia Mexicana*, Vol. 17, Núm. 4, abril-junio, pp. 553-568.
- Lustick, Ian (1997), "The absence of Middle East great powers: political 'backwardness' in Historical perspective, en *International Organization*, Vol. 51, pp. 653-683.
- Martínez González, Xóchitl (2012), *Prensa escrita, disciplinas escolares y libros en la educación científico-militar de México. (El Colegio Militar, 1823-1860)*, Trabajo terminal para obtener el grado de Maestría en Humanidades México UAM-Iztapalapa.
- McFarlane, Anthony (2008), "Los ejércitos coloniales y la crisis del Imperio español, 1808-1810" en *Historia Mexicana*, Vol. LVIII, Núm. 1, julio-septiembre, pp. 229-285.
- Meyer, Maureen (2014), "La Policía en México, muchas reformas, pocos avances", en *Revista WOLA, Oficina en Washington para los asuntos Latinoamericanos*, pp. 6-23.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2008), "Seguridad pública, policía y transición política", en *Policía, seguridad y transición política. Acercamientos al estado del México Contemporáneo*, José Carlos Aguiar y María Eugenia Suárez (Eds.), Amsterdam, CEDLA, pp. 41-56.
- Mora Dávila, Fernando Adrián (2015), *Crítica ética de la función policial en México*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Humanísticos, México, Tecnológico de Monterrey.
- Moyado Flores, Socorro (2013), *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*, México, UNAM-IIIJ.
- Nava Garcés, Alberto (2015), "El Código Nacional de Procedimientos Penales. Una revisión de sus antecedentes próximos y remotos", en *El Cotidiano*, Núm. 190, pp. 99-108.
- O'Donnell, Guillermo (1986), "Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons, and the Argentine Case", en *Armies and Politics in Latin America*, Abraham Lowenthal y J. Samuel Fitch (Eds.), New York, Holmes & Meier.

- Oliva Posada, Javier (2014), "El Ejército Mexicano y la Secretaría de Defensa Nacional", en *El Ejército Mexicano, 100 años de historia*, Javier Garciadiego (Coord.), México, COLMEX.
- Ordoñez Martínez, Gustavo (2021), "La adopción del concepto de Seguridad Nacional en México y América Latina: fundamentos, límites y perspectivas" en *Revista Política y Estrategia*, Núm. 137, Santiago, pp. 121-145.
- Oropeza González, Manuel (2006), "El fuero militar en México: La injusticia en las fuerzas armadas" en *El derecho por entregas*, México, Universidad Autónoma de Coahuila, pp. 177-195.
- Pardo, María del Carmen (2005), *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Perales, Daniel (2020), "Sistema Educativo Militar, pilar de la eficiencia operativa del Ejército y FAM" recuperado de <https://seguridadydefensa.mx/nacionales/sistema-educativo-militar-pilar-de-la-eficiencia-operativa-del-ejercito-y-fam/> 2020
- Pérez García, Gabriela (2004), *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar. Centro de Análisis e Investigación A.C.,.
- Pérez Ricart, Carlos (2018), "La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Un estudio histórico", en *Contextualizaciones latinoamericanas*, Año 10, Núm. 19, pp. 1-16.
- Perez, Louis A. (1979), "Some military aspects of the Mexican revolution, 1910-1911" en *Military Affairs*, Vol. 43, Núm. 4, pp.191-194.
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2008), "El Institucionalismo Histórico en la Ciencia política" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, núm. 1, pp. 7-38.
- Piña y Palacios, Javier (1984), "Origen del Ministerio Público en México", en *Revista mexicana de justicia*, Vol. 2, Núm. 1, pp.13-55.
- Pion-Berlin, David (2001), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

- Plasencia de la Parra, Enrique (2010), *Historia y organización de las Fuerzas Armadas en México 1917-1937*, México, UNAM-IIH.
- Plasencia de la Parra, Enrique (2017), *El ejército mexicano durante la Segunda Guerra Mundial*, México, UNAM-IIH-Siglo XXI.
- Pocoroba García, Alejandro (2021), "(Re)activación de la Guardia Nacional en México", en *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Raúl Benítez Manaut y Elisa Gómez Sánchez (Eds.), México, FESMEX-CASEDE.
- Polsby, Nelson (1968), "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives" en *The American Political Science Review*, Vol. 62, Núm. 1, pp. 144-168.
- Porte Petit, González Alejandro (2017), "Policía en México. 75 años de su implementación", en *Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo*, Sergio Ramírez y Olga Islas de González (Coods.), México, UNAM-INACIPE-IIIJ, pp. 161-180.
- Powell, Walter y Di Maggio Paul, (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Prado, María del Carmen (2005), *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública Auditoría Superior de la Federación*, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México.
- Ramírez Rancaño, Mario (2008), "La logística del ejército federal: 1881-1914" en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, Núm. 36, julio-diciembre, pp. 183-219.
- Ramírez Rancaño, Mario (2014), "Ejército federal, jefes políticos, amparos, deserciones: 1872-1914" en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, Núm. 47, pp. 41-78.
- Reames, Benjamin (2003), *Police forces in Mexico: a profile*, Conferencia presentada en el Centro de Estudios Mexicano-Estadounidenses, San Diego, EE.UU.
- Reno, William, "The changing nature of warfare and the absence of state-building in West Africa", en *Irregular armed forces and their role in politics and state formation*,

- Diane Davis y Anthony Pereira (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Reyes Becerra, Guadalupe (1999), *Yunque forjador de hombres de guerra. El Colegio Militar en la Revolución Mexicana 1910-1920*, Tesina para obtener el grado de Licenciada en Historia México UAM-Iztapalapa.
- Rives Sánchez, Roberto (2010), Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1o de junio de 2009, México, IJJ-UNAM.
- Rodríguez Ferreira (2012), "La Policía Federal y el Nuevo Modelo de Policía: Análisis legislativo y consideraciones generales", en *Policía Federal: una nueva institución para México*, David Arellano y Juan Salgado (Coords.), México, SSP-CIES, pp. 11-33.
- Rodríguez-Sala, María Luisa (2009), *Cinco cárceles de la Ciudad de México sus cirujanos y otros personajes: 1574-1820*, México, UNAM-IIS-IJJ.
- Rosas, María Cristina (Coord.) (2012), *El nuevo modelo de policía en México*, México, SSP-CIES.
- Sabet Daniel (2009), "Police reform in Mexico: advances and persistent obstacles", Serie de Documentos de Trabajo sobre Colaboración entre los EE. UU. y México, Centro Woodrow Wilson-Instituto Mexicano-Universidad de San Diego, pp. 247-270.
- Sáenz López, Edgar (2016), "Los rurales la policía federal del general Porfirio Díaz", en *Antropología*, pp. 28-39.
- Salgado Ibarra, Juan y Quintana Navarrete Miguel (2012), "Construcción de las capacidades institucionales de la Policía Federal", en *Policía Federal: una nueva institución para México*, David Arellano y Juan Salgado (Coords.), México, SSP-CIES, pp. 63-91.
- Salmerón, Alicia (2014), "El Porfirio Díaz-soldado" en *Historia de los Ejércitos Mexicanos*, México, INHER, pp. 203-215.

- Sánchez Rojas, Luis Ignacio (2011), "La educación en el ejército porfiriano 1900-1910" en Tzintzun. Revista de Estudios Históricos, Núm. 54, julio-diciembre, México, pp. 93-127.
- SEDENA (2010), "Breve historia de los edificios y locales que ha ocupado el Heroico Colegio Militar", recuperado de [http://www.archivohistorico2010.sedena.gob.mx/libros\\_dn18/Breve\\_Historia\\_HCM/BREVE%20HISTORIA%20DE%20LOS%20EDIFICIOS.pdf](http://www.archivohistorico2010.sedena.gob.mx/libros_dn18/Breve_Historia_HCM/BREVE%20HISTORIA%20DE%20LOS%20EDIFICIOS.pdf) 2010
- SEGOB (2016), "La Policía Federal cumple hoy 88 años de historia protegiendo a México", recuperado de <https://www.gob.mx/segob/articulos/la-policia-federal-cumple-hoy-88-anos-de-historia-protegiendo-a-mexico>
- Serna, José María, et. Al., (2019), "La Guardia Nacional en México" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año LI, Núm. 154, enero-abril, IIJ-UNAM, México, pp. 569-599.
- Silva, Carlos (15-17 de mayo de 2003), *Abuso Policial en la Ciudad de México*, Conferencia presentada en el Centro de Estudios Mexicano-Estadounidenses, San Diego, EE.UU.
- Sotomayor Velázquez, Arturo (2006), *Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de política de defensa*, en Colección Documentos de Trabajo, Núm. 142, CIDE.
- Stepan, Alfred (1971), *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (1986) "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en *Armies and Politics in Latin America*, Abraham Lowenthal y J. Samuel Fitch (Eds.), New York, Holmes & Meier, pp. 134-150.
- Suárez de Garay, María Eugenia (2005), "Armados, enrejados, desconfiados... Tres breves lecturas sobre la cultura policial mexicana", en *Política y Sociedad*, Vol. 42 Núm. 3, pp. 87-102.
- Suárez de Garay, María Eugenia (2016), *Los policías: una averiguación antropológica*, Guadalajara, ITESO.

- Székely Pardo, Miguel (Coord.) (2012), *Sistema Integral de Desarrollo Policial: La construcción de una policía profesional en México*, México, SSP-CIES.
- Taylor, Brian y Botea Roxana, "Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World", en *International Studies Review*, Vol. 10, No. 1, 2008, pp. 27-56.
- Thelen Kathlenn y Steinmo Sven (1992), "Historical institutionalism in comparative politics", en *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (Eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (1999), "Historical institutionalism in comparative politics" en *Annu. Rev. Polit. Sci.*, Núm. 2, pp. 369-404.
- Thelen, Kathlenn (2000), "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change", en *Studies in American Political Development*, Núm. 14, pp. 101-108.
- Thies, Cameron, "War, Rivalry, and State Building in Latin America", en *American journal of political science*, 2005, pp. 451-465.
- Tilly, Charles, *Coerción, capital y los estados europeos*, Alianza, Madrid, 1990.
- Torres Espinoza, Eduardo (2015), "El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?" en *Estudios Políticos*, Núm. 34, pp. 117-137.
- UNODC (2019), *Profesionalización policial en México: realidades, posibilidades y prioridades*, México, UNODC.
- Vanderwood, Paul (2002), "Los rurales. Una mirada a los orígenes de la policía mexicana", en *Renglones*, Núm. 51, pp. 73-84.
- Vargas Hernández, José Guadalupe (2008), "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo", en *Ciencia Administrativa*, Vol. 1, pp. 47-58.
- Villalpando, José Manuel (2020), "La Guardia Nacional en México. Revisión jurídica, histórica y política de un tema tan antiguo como contemporáneo" en *IURIS TANTUM* Núm. 31, Universidad Anáhuac, pp. 143-174.

- Villarreal Palo, Arturo (2007), "Ministerio público y policía de investigación en México: una reforma incompleta", en *Letras Jurídicas: Revista electrónica de derecho*, Núm. 5, pp. 1-18.
- Villegas, Pascale (2020), "Los soldados de leva durante la guerra de castas. Filiación y composición social mediante sus juicios de amparo, 1875-1903", en *Estudios de Historia Moderna Contemporánea de México*, Núm. 59, pp. 141-167.
- Weber, Max (1998), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- Yáñez Romero, Arturo (2009), "La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, CASEDE, pp. 84-86.
- Yáñez Romero, Arturo (2003), "Policía preventiva en la región central de México y el modelo gaditano de seguridad interior", Center for U.S.-Mexican Studies, pp. 2-18.
- Yáñez Romero, José Arturo (1999), *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, UAM X-Plaza y Valdés.
- Zazueta, Alger (2013), "Institución y cambio institucional" en *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa*, México, INAP, pp. 39-77.