

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN DERECHO

**Control social, estrategias adaptativas y punitivas
en seguridad pública en México:
El caso de la Guardia Nacional**

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GIBRAN YAMIR RODRÍGUEZ GARCÍA

D I R E C T O R A

DRA. ADRIANA TERÁN ENRÍQUEZ

Ciudad de México, diciembre de 2020.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN DERECHO

**Control social, estrategias adaptativas y punitivas
en seguridad pública en México:
El caso de la Guardia Nacional**

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

GIBRAN YAMIR RODRÍGUEZ GARCÍA

DIRECTORA

DRA. ADRIANA TERÁN ENRÍQUEZ

LECTORES

Dr. José Enrique González Ruiz (UNAM)

Dr. Tonatiuh Hernández Correa (UACM)

Mtra. Norma Olivares Sánchez (UACM)

Ciudad de México, diciembre de 2020.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
i. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	2
ii. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	6
iii. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
iv. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	9
v. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	10
vi. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	10
vii. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO ..	16
CAPÍTULO I.....	19
DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CIUDADANA, NACIONAL Y CONTROL SOCIAL	19
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO	20
1.1. DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	20
1.2. DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	24
1.3. DE LA SEGURIDAD NACIONAL	28
1.4. CONTROL SOCIAL	33
1.5. ESTRATEGIAS PUNITIVAS	34
1.6. ESTRATEGIAS ADAPTATIVAS.....	37
1.7. ¿POR QUÉ EL ESTADO MEXICANO REQUIERE UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA?.....	39
1.8. ¿CÓMO SE OBLIGA AL ESTADO PARA GARANTIZAR SEGURIDAD?.....	44
1.9. REFORMA CONSTITUCIONAL EN 2011 SOBRE DERECHOS HUMANOS	54
CAPÍTULO II.....	56
CONFORMACIÓN HISTÓRICO JURÍDICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO	56
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO	57
2.1. ETAPAS PRECORTESIANA.....	57
2.2. LA COLONIA	60
2.3 LA INDEPENDENCIA	63
2.4 REVOLUCIÓN	67
2.5. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA	70
2.6. DE 1990 A LA ACTUALIDAD	72
CAPÍTULO III.....	76
LA GUARDIA NACIONAL.....	76
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO	77
3.1. ORIGEN DE LA GUARDIA NACIONAL	77
3.2. DESAFÍOS DE LA GUARDIA NACIONAL.....	80
3.3. NORMATIVA DE LA GUARDIA NACIONAL	81
3.3.1. ALCANCES DE LA GUARDIA NACIONAL	85

3.4. ANÁLISIS CRÍTICO CON PERSPECTIVA EN DERECHOS HUMANOS (CONCLUSIONES)	89
--	----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
---	-----------

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y TABLAS

Ilustración 1. Percepción Inseguridad	3
Ilustración 2. Marco Jurídico nacional para garantizar la seguridad pública	48
Ilustración 3. Despliegue de militares en México	75
Tabla 1. Definiciones de Seguridad Nacional	31
Tabla 2. <i>Amenazas a la seguridad pública</i>	41
Tabla 3. Tratados Internacionales adscritos	46
Tabla 4. Reforma al artículo 21: Origen de la Guardia Nacional	85

DEDICATORIAS

A DIOS

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mi madre Sara

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada por su amor. Te amo mamá.

A mi padre Gregorio

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizan y que me ha influido siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor.

A mis hermanas

Mónica y Sayuri les doy gracias por impulsarme, estar conmigo y mostrarme que la responsabilidad y la perseverancia son todo lo que se necesita para alcanzar los objetivos.

AGRADECIMIENTOS

Este documento no es más que el esfuerzo de cinco años de estudio, en el que aplico los conocimientos adquiridos durante ésta etapa tan importante de mi vida. En primer lugar, quiero agradecer a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por enseñarme la diversidad de nuestro país, por las experiencias humanas y académicas, por mostrarme que la enseñanza y formación de estudiantes va mucho más allá de las aulas y que es necesario trabajar juntos para crecer como sociedad, al modelo educativo que hace que el estudiante sea completamente autónomo, decidiendo entre estudiar o pasar la tarde en la plaza del estudiante. Mi querida UACM muchas gracias por ser mi segundo hogar, tengo la convicción que un día podré devolverte todo lo que me has dado.

Asimismo, agradezco a los profesores que con paciencia y perseverancia estuvieron presentes, particularmente a La Dra. Adriana Terán y al Dr. Enrique González Ruiz, Dr. Tonatiuh Hernández y a la Mtra. Norma Olivares ya que, sin su apoyo, nada de esto sería posible, ¡muchas gracias! por enseñarme no sólo lo que estaba publicado en los libros, también por tener en todo momento presente las necesidades sociales, sin dejar atrás que “nada humano me es ajeno”. Y por supuesto mencionar las grandes capacidades que tenemos como estudiantes para poder cambiar el mundo.

Finalmente pero no por ello es lo menos importante, quiero darle no un gracias sino un millón de gracias a quienes son sin duda el pilar de mi vida, la fuerza que me alimenta día a día para seguir adelante y a quienes vi esforzándose en cada etapa de mi formación para que yo terminara esta parte importante de mi vida, a mi padre, a mi madre, a mis hermanas Sayuri y Mónica, les doy gracias por impulsarme, estar conmigo y mostrarme que la responsabilidad y la perseverancia son todo lo que se necesita para alcanzar los objetivos. Gracias por darme un hogar lleno de cariño en donde nunca me faltó nada, gracias por sus noches de desvelo y regaños, ustedes han sido mis verdaderos profesores.

Espero que este pequeño libro en toda su imperfección cumpla con su cometido y muestre lo más importante, siempre.

¡Autonomía, educación y libertad, autonomía educación y libertad, arriba, arriba, la autónoma de la ciudad!

INTRODUCCIÓN

i. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene tres grandes elementos de motivación para su realización, una personal, la otra es profesional y la última en el orden de la investigación jurídica. En el ámbito de orden personal, me interesó el tema, en virtud de que es una temática sentida por la ciudadanía, en medios masivos de comunicación, las distintas fuerzas políticas, entre muchos otros, hablan, discuten, debaten, constantemente de ello, en la formación universitaria de la UACM, mis profesores y profesoras, subrayaron la importancia de la misma y su relación indisoluble de los derechos humanos.

En el ámbito de la formación profesional, ha sido de mi interés, ya que las y los profesionistas que se forman en las ciencias sociales y por supuesto en el derecho, lo vienen trabajando teóricamente y de manera práctica, como una temática nodal, ya que está presente en la disciplina del derecho penal, de la sociología jurídica, del derecho administrativo, en la criminología, en la criminalística, en la generación de políticas públicas, en la promoción y en la formación en derechos humanos, entre otras materias. Es una temática de sumo interés en la formación de las y los profesionistas del derecho, ya que tanto teóricamente como empíricamente esta presente en su devenir profesional.

En el ámbito de la investigación jurídica, la seguridad pública es una temática que nos obliga por necesidad social a seguir reflexionándola, tanto la sociedad civil y los gobiernos, tienen la urgencia de aportación teórica, desde la investigación social y jurídica, ya que ha surgido como factor determinante del desarrollo, progreso y estabilidad social. México históricamente vive una realidad de violencia directa, estructural y cultural, impunidad, corrupción con un impacto severo en la credibilidad de las instituciones, que se concatena con la descomposición del tejido social.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a la inseguridad como “el riesgo percibido por las personas de ser asaltadas o ser

víctimas de cualquier tipo de crimen, y se considera como un elemento básico para influir en el bienestar de los individuos” (Fernández, 1997, p. 2).

La OCDE reporta anualmente el índice “*Better Life Index*”, que mide la sensación de seguridad de caminar por la noche. México tiene el índice más bajo de la OCDE (40%). Otro indicador que utiliza es la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, el cual es un buen indicador, ya que, a diferencia de otros delitos, los homicidios siempre se denuncian. México tiene la tasa de homicidios (23.40) más la tasa media en los países de la Organización es de 3.7 homicidios por cada 100 000 habitantes. Alta. (OCDE, 2020)

Ilustración 1. Percepción Inseguridad



Fuente: Roel, S. (2020). *Semáforo Delictivo Nacional. México*. Disponible en: <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional-0>

El indicador de homicidio es el más elevado, con una tasa de 6 veces superior a la tasa mundial, todos los delitos han tenido un incremento con respecto a 2018 y parece ser que la guerra contra el narcotráfico es el fenómeno que más absorbe esta tasa. En 2006, Felipe Calderón toma posesión como presidente de México y lanza una ofensiva sin precedentes durante su sexenio (2006-2012) contra los grupos traficantes de droga en México, centrada en el uso de las fuerzas armadas: ejército y marina. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012) y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), Calderón sumó durante su mandato un total de 120 mil 935 homicidios dolosos (Hernández, 2017).

La participación del gobierno federal en la guerra inició con el Operativo Conjunto Michoacán, en el que la coordinación de Fuerzas Armadas con instituciones de

seguridad pública se incluyó en el nombre, pero no en las acciones. La Secretaría de la Defensa Nacional desplegó en esta primera participación 4 mil 260 elementos del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos. El 4 de enero de 2007 el gobierno federal envió 3 mil 500 efectivos del Ejército a la población de Tijuana. Para el 21 de enero de 2007, se anunciaron nuevos operativos en Tijuana, Guerrero, Chihuahua, Durango y Sinaloa. En el Operativo Guerrero intervinieron, inicialmente, un total de 6 mil 388 soldados del Ejército mientras que en la Operación Conjunta Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa) la aportación de las Fuerzas Armadas fue de 9 mil 54 soldados. (Presidencia de la República, 2006)

Al cambio del sexenio (2012-2018), México realizó e implementó grandes esfuerzos legislativos e institucionales para responder certeramente ante la situación, que estaba ya desbordada.

En el sexenio de EPN se replanteó la estrategia de lucha contra el narcotráfico iniciada por el Gobierno de Calderón, en consonancia con la creación de una nueva política nacional de prevención del delito, reestructuración y profesionalización de las policías de México, la mejora y modernización del modelo judicial. Se llevó a cabo la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la integración de sus estructuras a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y la creación de la Comisión Nacional de Seguridad. (Martín, 2019, p. 5)

Sin embargo, hacia mediados del sexenio (2012-2018) de Peña Nieto, México continuó enfrentando graves desafíos, a saber: instituciones débiles, corrupción e impunidad, que no pudieron ser superados con la recién implantada estrategia de combate al crimen organizado.

En la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la estrategia de seguridad del gobierno federal no tuvo cambios significativos, sino que fue dirigida principalmente a la detención o eliminación de las cabezas de las organizaciones. Lo anterior tuvo por efecto, por un lado, la fragmentación, proliferación y diversificación de nuevos grupos criminales y sus actividades.

Y, por otra parte, ha implicado el aumento de la violencia en el país, ya que se intensificó el número de enfrentamientos entre grupos delincuenciales frecuentemente por el control de nuevos territorios por parte de las escisiones de las organizaciones que perdieron liderazgo en determinadas zonas. Asimismo, los enfrentamientos abiertos entre la Marina y el Ejército en contra de las fracciones criminales también aumentaron. A lo largo de 10 años de esta estrategia, es posible constatar el aumento en el número de víctimas mortales.

A partir de un condenable ataque a las Fuerzas Armadas a finales de septiembre de 2016 en Sinaloa por parte de integrantes del crimen organizado, se generó una amplia corriente de opinión que ha insistido en la necesidad de diseñar un marco jurídico *ad hoc* para el desempeño de las tareas que realizan el Ejército y la Marina en materia de seguridad pública.

Actualmente el Gobierno de México por medio del presidente Andrés Manuel López Obrador declaró el 30 de enero de 2019: “Oficialmente ya no hay guerra. Nosotros queremos la paz” y estableció cuatro ejes para enfrentar dicho contexto (Gobierno de México, 2018):

- a) Una sólida estrategia anticorrupción, acompañada de políticas de desarrollo social y económico que fortalezcan el tejido social
- b) La creación de la Guardia Nacional que busca combatir los delitos más graves y al mismo tiempo ser subsidiaria con los gobiernos estatales y municipales, considerando las limitaciones en la fuerza con la que cuentan los estados.
- c) El fortalecimiento de las policías estatales y municipales para que paulatinamente asuman a plenitud sus funciones y facultades y se articulen con el Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos.
- d) El desarrollo de un sólido sistema de justicia cívica y programas de trabajo a favor de la comunidad que prevenga el delito en sus etapas más tempranas.

En este contexto, el recuperar la seguridad en el país requiere de un esfuerzo de políticas públicas, legislación clara, instituciones y participación ciudadana. La competencia de la seguridad pública con sus diferentes sectores que la componen es crucial para instrumentar acciones concretas a favor de esta apremiante necesidad.

Por ello, la presente investigación enfocará su esfuerzo a encontrar las acciones que desde el marco jurídico contribuyan a mejorar la eficacia y los resultados de las medidas tomadas para el combate al narcotráfico y la delincuencia que acecha a la sociedad.

El interés personal, por la acción de las fuerzas armadas y las instituciones militares en la problemática descrita se refiere a la experiencia familiar en la que naturalicé dicha figura de manera positiva en mi vida de pequeño hasta la actualidad.

La percepción anterior se sustenta hoy con la perspectiva que como abogado puedo aportar al conocer el marco jurídico que sustenta su actuación. Además, con la formación profesional en la ciencia social del Derecho permitirá al investigador enfrentar diversos cuestionamientos condenatorios con relación a la seguridad nacional que ha recibido las instituciones castrenses mexicanas, por ello se pretende aportar un análisis jurídico con referencia a la introducción de la Guardia Nacional.

Desde el punto de vista social, esta investigación podría aportar reflexiones sobre el marco jurídico que introduce la actuación de la Guardia Nacional, en sustitución de la presencia de las fuerzas armadas en las operaciones en territorio nacional contra la delincuencia y el narcotráfico. Esta investigación reconociendo mis limitaciones, pretende aportar reflexiones jurídicas que dan sustento y fortalezcan las acciones legislativas que han sido tomadas como nueva estrategia de Seguridad Nacional.

ii. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En ese sentido, respecto a la presentación y relación de los tópicos como problemas de investigación, se interrelaciona la noción central o nodal de seguridad pública, tomando el caso de la Guardia Nacional y teniendo como tópicos accesorios, la noción teórica de estrategias adaptativas y punitivas que ha venido sugiriendo en este ámbito de estudio, de acuerdo a Garland (2001).

La mínima importancia de diagnósticos certeros y multidimensionales sobre los efectos de la “guerra contra la delincuencia y el narcotráfico” iniciada desde 2006 hasta 2019, por parte de las autoridades federales ha abierto cuestionamientos en diferentes dimensiones a los resultados de la actuación de las Fuerzas armadas. Los cuestionamientos han sido desde: la perspectiva de Derechos Humanos; perspectiva de resultados en indicadores de seguridad; en actuación de operativos para neutralizar las organizaciones criminales existentes en México.

Estos cuestionamientos sin respuesta contundente han provocado en la población civil, académicos, opinión pública y en las propias instituciones incertidumbre y desconfianza sobre el propósito de legitimar las tareas que realizan los efectivos de las instituciones castrenses en zonas civiles. Han surgido varias iniciativas que tienen por objetivo reunir información sistemática y confiable de este fenómeno, como:

1. En un esfuerzo por establecer la relación entre la política de militarización de combate a las drogas y las secuelas advertidas, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) creó el Programa de Política de Drogas (PPD), en el que se concentra información de manera sistemática y se analiza el fenómeno que se observa en México, produciendo múltiples documentos de trabajo en los que se evidencia la dinámica que se ha suscitado, tanto hacia la población civil, como en el funcionamiento de las organizaciones criminales al interior del país.
2. Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, a partir de las investigaciones que ha realizado, estima que la lucha contra el narcotráfico ha dejado un saldo de más de 28 mil personas desaparecidas, 150 mil asesinatos, más de 6 mil personas víctimas de tortura de las cuales en más de mil se señala a militares, 280 mil personas desplazadas internas por causa de la violencia, por violaciones a derechos humanos o para huir del contexto de violencia generalizada que se vive en su región.

México vive un ambiente de enfrentamiento armado abierto entre las instituciones castrenses y las organizaciones criminales, pero sin reconocimiento oficial ni de la naturaleza de la violencia, ni mucho menos de la magnitud alcanzada. Las cifras se hacen más alarmantes ante la existencia de impunidad en el sistema de justicia para llevar a cabo investigaciones serias, sancionar a los autores tanto materiales, como los que se señale al identificar la cadena de mando de tales atrocidades y lograr la reparación integral de las víctimas.

Lo anterior, aunado de la minimización que hacen los funcionarios públicos de los abusos y delitos cometidos por servidores públicos, identificándolos como hechos aislados e, incluso, criminalizando la labor de las organizaciones que documentan los abusos por parte de las autoridades del Estado y aquellas que acompañan víctimas.

Desde la perspectiva jurídica se han promovido una serie de estructuras normativas, por ejemplo, el pasado 30 de Noviembre del 2017, se aprobó por mayoría en la Cámara de Diputados que posteriormente invalidada por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ley de Seguridad Interior, que en teoría buscaba brindar legitimidad a la estrategia de seguridad pública, en la que las Fuerzas Armadas incluso llegan a suplantar a las diferentes corporaciones de la policía (municipal, estatal y federal), llegando a ampliar la competencia que tendrían el Ejército y Marina en tareas propiamente ministeriales y judiciales.

Así, las mencionadas autoridades tendrían la facultad de detención e investigación de civiles, sin contar con mecanismos de control en cuanto a la temporalidad, circunstancias y términos bajo los cuales serían aplicables, además de la pertinencia de la resolución de un juez que ordene su ejecución para ejercer tales prácticas, desprendiéndose de esto el posible riesgo de favorecer el desarrollo de capacidades de discrecionalidad al momento de que se disponga que las Fuerzas Armadas tomarán parte en el resguardo de la seguridad pública de alguna zona.

Por lo tanto, surgieron inquietudes en que el despliegue de las Fuerzas Armadas a lo largo del país, que asumían roles concernientes a la seguridad pública, sin contar con la supervisión de la autoridad civil y un sistema de contrapesos que regule sus actividades. A la vez, en este tenor, sería imprudente que militares y marinos permanecieran en servicio mientras no se prevean protocolos de acción adecuados a las labores que se les encomienda.

Las autoridades federales y militares podrán proceder contra las protestas o movilizaciones si estiman que no son pacíficas. Con respecto al uso de la fuerza, remite a protocolos no supervisados. La norma no exige a las autoridades estatales y municipales reforzar a las policías civiles de acuerdo con objetivos concretos, pero aprueba la intervención militar en zonas de inteligencia civil.

Asimismo, corresponderá al secretario de Gobernación remitir un informe a la Comisión Bicameral del Congreso de la Unión al no identificar mecanismos para la rendición de cuentas. Ante las definiciones imprecisas de la ley, la figura de seguridad interior lo abarca todo.

Por lo que esta figura no es nueva, sin embargo, el contexto social, político y jurídico de México es completamente diferente, por ello es importante abordar las facultades que tiene y atender su relación con las fuerzas armadas mexicanas.

De lo anteriormente expuesto se evidencia que los cambios legislativos tanto para introducir la Guardia Nacional, como para el funcionamiento de las fuerzas armadas y los cuerpos policiacos en sus diferentes niveles, requiere una revisión desde la perspectiva jurídica para remarcar fortalezas y ubicar oportunidades de cambio que coordine las funciones de las fuerzas de seguridad ante la población civil, así como un sistema de justicia funcional y capaz de investigar y llevar a juicio a implicados en delitos y violaciones de derechos humanos.

iii. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En cuanto a los objetivos de la investigación, que tienen relación íntima con las preguntas de la investigación, con el desarrollo del capitulado y las conclusiones, presento los siguientes:

Comprender conceptualmente la seguridad pública, ciudadana, nacional, control social, estrategias punitivas y adaptativas

Analizar el devenir histórico jurídico en nuestro país de la seguridad pública y las fuerzas armadas

Explorar el origen, desafíos, normatividad, alcances con perspectiva de derechos humanos de la Guardia Nacional

iv. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

En cuanto a las preguntas de investigación, que tienen relación íntima con los objetivos de la investigación, con el desarrollo del capitulado y las conclusiones, presento las siguientes:

¿Qué se entiende conceptualmente por seguridad pública, ciudadana, nacional, control social, estrategias punitivas y adaptativas?

¿De qué manera se ha venido dando el devenir histórico jurídico en nuestro país de la seguridad pública y las fuerzas armadas?

¿Cuál es el origen, desafíos, normatividad, alcances con perspectiva de derechos humanos de la Guardia Nacional?

v. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

El marco constitucional y de leyes primarias y secundarias es suficiente para soportar el funcionamiento de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas, en el contexto de inseguridad actual. La creación de la Guardia Nacional, tiene significados ambivalentes en el tratamiento de la seguridad pública en el país, que por un lado se encamina hacia perspectivas en derechos humanos, fundamentalmente bajo estrategias adaptativas y no meramente punitivas, como fue evidente en los dos sexenios anteriores, por otro lado, aunque muchos de sus efectos esperados y deseados en el cumplimiento y tutela plena de los derechos humanos, son desafíos, retos y pendientes a los que se afrontará en los próximos años, tanto la Guardia Nacional como el gobierno del presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador en el ámbito de la seguridad pública.

vi. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

La vida de las instituciones sociales, el cambio social, las estructuras de poder, el análisis de la cultura, lo social y lo individual, sus interacciones son fuente de estudio del derecho, de la sociología entre otras disciplinas, pero indudablemente existe toda una gama de respuestas sociales al delito que se rigen por un marco jurídico, como parte de los sistemas de control social. Así, la presente investigación busca identificar algunos de los principios organizadores generales que estructuran las formas de actuar en el campo del control del delito.

En las últimas décadas la violencia, el delito social y las drogas empeoraron sobre todo en aquellas áreas que tenían desventajas económicas y sociales, “el delito cobró una nueva significación estratégica en la cultura política” (Garland, 2001, p. 177): Entonces “el Estado está seriamente limitado en su capacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos y proporcionar niveles adecuados de control social.” (Garland, 2001, p. 330).

Por lo tanto, Garland señala su visión “la cultura del control involucra a actores privados tanto como a agencias estatales.” (Garland, 2001, p. 27). Además, señala que “sin una concepción integral, resultan insuficientes los estudios específicos y hasta ilusorias gran parte de las soluciones que anuncian las políticas públicas de control del delito”. Garland, por lo tanto, propone un análisis global del fenómeno delictivo. Garland subraya buscar “las características y peculiaridades de los actuales procesos de cambio social y de los reajustes del orden social que conducen indefectiblemente a la necesidad de reformular la concepción y el manejo de la delincuencia, del control social y de la justicia penal” (Civit, 2006, p. 1).

Adicionalmente Garland, pone énfasis en las estructuras sociales y las tendencias culturales del control del delito y de la justicia penal, que aun cuando las estudia en Gran Bretaña y Estados Unidos de América, no limita que ambos países comparten procesos delictivos y fenómenos sociales similares a otros lugares del planeta, esto nos puede ayudar en el caso de México. Garland se ha enfocado al estudio del delito que parte de los años 70 del siglo XX. Garland establece que “Las nuevas estructuras sociales y culturales hicieron de la sociedad tardo moderna una sociedad más proclive al delito, al menos hasta el momento en que se pudieron poner en funcionamiento nuevas prácticas de control del delito para contrarrestar estas tendencias estructurales” (Garland, 2001, p. 162) y no con ello intenta ampliar la validez de forma universal.

Sin embargo, Garland propone “analizar todo el conjunto de nuestras respuestas sociales al delito” (Garland, 2001, 10) que “sólo observando el campo como un

todo podemos tener la esperanza de descubrir las estrategias, racionalidades, y culturas que le dan su estructura y organización características.” (Civit, 2006, p. 2)

En este sentido Garland excluye explicaciones unicasales o multicausales, pero sí sugiere procesos causales independientes entre sí. De esta manera el autor sugiere que el análisis del delito debe ser estructural, “acciones recurrentes y reiterativas que ocupan un determinado espacio social” (Garland, 2001, 67). Por lo que la revisión del proceso penal debe hacerse de forma integral y amplia para evitar comprender la totalidad de las relaciones que han transformado el delito

Para Garland surge desde los años setenta el penal-welfare que combina el legalismo liberal del proceso y su castigo proporcional con un compromiso correccionalista basado en la rehabilitación, en esta perspectiva se une la ley y el orden y se da garantía de la seguridad frente a la violencia y al delito. Así el estado daba un servicio público para controlar el delito y la justicia penal pública que perseguía el delito por encima de la justicia privada. Esta perspectiva enfoca al delito como un problema social derivado de la pobreza, desadaptación. Sin embargo, ya para la década de los ochentas del siglo XX, Garland remarca un enfoque retribucionista, y disuasivo del castigo, explicando el fracaso del welfarismo penal “las propuestas de política pública efectivamente planteadas dejaban en claro que la necesidad de un mayor control social no era general – contra la cultura de la modernidad tardía- sino que, en cambio, se trataba de una demanda mucho más focalizada y específica, referida a grupos particulares y conductas específicas.” (Garland, 2001, p. 173)

Por otro lado, las tasas de delito se elevan y se empiezan a considerar parte de lo cotidiano, con estrategias de evitarlo para no ser víctima. Además, la sociedad identifica los límites de la justicia penal estatal, su incapacidad y su fracaso. Entonces se empieza a consolidar la impotencia del Estado frente al delito. “La soberanía estatal se cuestiona ya desde varios frentes” (Garland, 2001, p. 188)

En consecuencia, Garland afirma que en las últimas décadas hay dos formas de reacción al control del delito y la justicia penal: la primera son respuestas de

adaptación y la segunda es las respuestas adaptativas de negación y de *acting out*.

El campo del control del delito presenta dos nuevos modelos de acción claramente diferentes: una estrategia de adaptación que hace hincapié en la prevención y la asociación y una estrategia del Estado soberano que subraya el aumento del control y el castigo expresivo. Estas estrategias -completamente diferentes a las políticas penales welfaristas que las precedían- se construyeron en respuesta a un nuevo dilema que debe enfrentar el gobierno en las sociedades de la modernidad tardía. Este dilema surgió a raíz de que en cierto momento histórico las tasas de delito elevadas se volvieron un hecho social normal; las soluciones del welfarismo penal se desprestigliaron; y se pensó que la justicia penal estatal moderna había fracasado en su deber de generar niveles adecuados de seguridad. (Garland, 2001, p. 236).

Estos elementos han dado pie al surgimiento de políticas públicas que han buscado dar soporte a las acciones nuevas emprendidas, así como a acciones de prevención. Este tipo de adaptación de justicia-delito Garland las define como: “un conjunto de marcos teóricos afines que incluyen la teoría de las actividades rutinarias, del delito como oportunidad, del análisis de los estilos de vida, de la prevención situacional del delito y ciertas versiones de la teoría de la elección racional.” (Garland, 2001, p. 218)

Las nuevas criminologías tienden a visualizar el delito prospectiva y agregadamente, a los fines de calcular los riesgos y diseñar medidas preventivas. El cambio de perspectiva resulta significativo en sus consecuencias intelectuales y prácticas, dado que abre toda una serie de nuevas formas de pensar y actuar sobre el delito. Pero es también significativo en términos institucionales, como un signo de un campo cambiante, porque implica una visión del problema del delito que ya no es la de la justicia penal estatal. (Garland, 2001, p. 217).

Algunos rasgos comunes de esas “nuevas criminologías de la vida cotidiana” permiten delinear con cierta precisión un nuevo rumbo de la teoría sociológica del delito. (Garland, 2001, p. 217-221)

Garland apunta que ahora el delito es como un aspecto normal de la interacción de la sociedad moderna, por lo tanto, es un riesgo habitual que puede ser calculado, “ya no se le ve como una desviación o aberración moral”. Esta perspectiva naturalmente exige medidas preventivas, más que verlo como antes “retrospectiva e individualmente”.

Igualmente, en esta perspectiva el delito adquiere una perspectiva económica y social y ya no institucional como cuando se consideraba al delito desde la perspectiva del sistema de justicia penal. Garland, también señala que esta perspectiva visualiza que haya programas de acción preventivas, para modificar riesgos, redistribuir costos y crear controles en el tejido de la interacción. De hecho, la elección racional trata al delito “como si fuese una función del precio”¹(Garland, 2001, p. 221),

Las respuestas de negación y de *acting out*, son las respuestas no adaptativas que se evidencia en políticas públicas más politizadas, populistas y reaccionarias.

La tendencia populista en la política criminal contemporánea es, en cierta medida, una postura o táctica política adoptada para lograr ventajas electorales a corto plazo. Como tal, puede ser revertida rápidamente si las iniciativas populares dejan de coincidir con los cálculos de beneficio político. (Garland, 2001, p. 282).

El cambio de la concepción del delito ha sido factible porque también la sociedad y su percepción cultural ha cambiado, el miedo al delito está estrechamente ligado al miedo a los extraños. Por lo tanto, la precariedad e inseguridad ha acrecentado la necesidad de controlar riesgos e incertidumbres que se acentúa con el déficit del control y el impacto de los medios de comunicación masiva, hace que la institucionalización aumente la prominencia del delito en la vida cotidiana.

Así la nueva cultura del control del delito, para Garland destaca que más allá de la policía y la penalidad, ha crecido: el nuevo aparato de prevención y seguridad. “Está constituido por redes y prácticas de coordinación, suspendida entre el Estado y la sociedad civil, conectando los organismos de justicia penal con las actividades de los ciudadanos, las comunidades y las corporaciones.”

El carácter privado de estos espacios comerciales masivos les da a las corporaciones autoridad legal e incentivos económicos para desarrollar su propia actividad policial, una dinámica que ha tenido mucho que ver con el crecimiento de la seguridad privada. (Garland, 2001, p. 269).

¹El modelo de acción para Garland es una estrategia de adaptación que hace hincapié en la prevención y la asociación donde se comparte la responsabilidad del control del delito y de construir una infraestructura de prevención del delito fuera del Estado. (Garland, 2001, p. 237)

Sus prácticas se organizan y dirigen a distancia, con responsabilidad compartida. Tiende a alejar las políticas públicas de la retribución, la disuasión y la reforma y a acercarlas a la preocupación por la prevención, la reducción del daño y la gestión del riesgo. “En lugar de perseguir, procesar y castigar a individuos, su objetivo es reducir los eventos delictivos mediante la minimización de las oportunidades delictivas, la intensificación de los controles situacionales y el apartamiento de las personas de las situaciones criminógenicas.” (Garland, 2001, p. 279)

En lugar de tratar las inclinaciones delictivas o castigar a los individuos culpables, se concentra en prevenir la convergencia de factores que precipiten eventos delictivos. Mientras la justicia penal estatal descansa en el ejercicio de los poderes penales, o en la amenaza de ejercerlos, este nuevo aparato busca activar la acción preventiva de la multiplicidad de actores y agencias que conforman la sociedad civil. La seguridad comunitaria es, en este marco, el objetivo principal y la aplicación de la ley se transforma sólo en un medio para este fin, en lugar de un fin en sí mismo. La reducción del miedo, de los daños y de las pérdidas y el control del gasto se vuelven elementos centrales. Y en la medida en que este nuevo sector de la prevención está ligado a los sectores más viejos de la policía y la penalidad especialmente a través de las agencias policiales, estas preocupaciones vinculadas a la prevención se perciben a través de todo el campo.

El sector preventivo, en lugar de concentrarse en los individuos delincuentes, apunta a situaciones criminógenicas que puedan ser alteradas para que se vuelvan menos vulnerables a ciertos eventos delictivos, menos tentadoras para los potenciales delincuentes. El sector preventivo analiza los movimientos de la gente y la distribución de los eventos delictivos, identificando «puntos álgidos», «productos altamente atractivos para el delito» y patrones de victimización repetida, convirtiéndolos en el blanco de sus acciones. Y aun cuando las soluciones de la policía y de la penalidad son parte de su repertorio, el remedio preferido es instalar controles situacionales y canalizar la conducta de las personas, alejándolas de la tentación, en lugar de generar persecuciones y castigos de los delincuentes. (Garland, 2001, p. 281).

De esta forma Garland señala la preocupación pública acerca del delito y la seguridad que también ha incidido en el diseño de políticas públicas y políticas penales que buscan responder a las demandas sociales que actualmente viven las sociedades modernas, bajo una teoría criminológica de control del delito que tiene

por objetivo fortalecer el orden social a través de la integración social. En ese sentido, la creación de la Guardia Nacional en nuestro país, se encamina a lo que Garland identifica como estrategias de adaptativas, ya que fundamentalmente la misma estructura y la política general en este sexenio, son acordes a desarrollar política pública y disponer de recursos particularmente de apoyo social a los grupos más vulnerables, en particular orientadas a generar condiciones de prevención del delito, antes de aplicar los recursos a la seguridad y a las medidas punitivas en seguridad pública, como en otros sexenios se había venido haciendo. Es en ese sentido que la propuesta de Garland, nos ayuda teóricamente a explicar la temática aquí propuesta.

vii. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El tema se abordará bajo técnicas de investigación documental, para ello se revisará bibliografía doctrinal, archivos jurídicos, legislación y documentos que describan la función de la Guardia Nacional, la seguridad pública, su antecedente histórico jurídico y la actuación de las fuerzas armadas.

Esta combinación de información fue necesaria pues el tema es actual. Esta metodología permitirá analizar no solo información histórica y legislativa, sino también información que la opinión pública tiene acerca del tema.

La investigación que se realizará no tiene un nivel ni filosófico sino pragmático. Se busca dar respuesta a los cuestionamientos de la figura de la Guardia Nacional y su normatividad.

La presente investigación busca revisar el tema de la Guardia Nacional desde la perspectiva jurídica dogmática y encontrar las fortalezas que esta institución ofrece y ubicar oportunidades que el cambio legislativo requiera para el combate a la delincuencia del contexto actual, particularmente con perspectiva de los derechos humanos.

Para ello, bajo un paradigma de investigación jurídica dogmática², se abordó el tema y sus relaciones conceptuales y normatividad correspondiente en fuentes documentales: libros, revista, artículos, informes, noticias, entre otros. Desde este tipo de metodología se documentó el tema con información, histórica, doctrinal y con opinión de noticias actuales.

La información plasmada de las fuentes se buscó analizarlas y comentarlas para reunir información suficiente para plantear opinión y conclusiones. Además, esta metodología permitió responder las preguntas de investigación, con el orden lógico que se le dio al contenido de cada capítulo.

Como parte de la introducción se expone el planteamiento de la investigación de donde se presenta un concepto de control social y la obligación del Estado con respecto a proveer la seguridad a sus ciudadanos y el orden social.

En el capítulo uno se ostenta el marco conceptual que desde la perspectiva del investigador introduce la acción de la Guardia Nacional. Por lo que se desarrollaron los conceptos de: seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad nacional, control social, estrategias adaptativas y punitivas. El capítulo cierra con la pregunta de por qué se requiere una institución de seguridad pública, pregunta que se responde con razones conceptuales de la necesidad que cubrirá la Guardia Nacional.

En el segundo capítulo se desarrollan los antecedentes históricos de la seguridad pública y las Fuerza Armadas. Se hace una revisión de cada una de las épocas donde se resalta la contribución e impacto que tuvieron de acuerdo con el contexto histórico.

El capítulo tercero revisa la figura central de la investigación la Guardia Nacional. Se inicia con el origen de dicha institución y se abre la discusión de los desafíos actuales a los que se enfrenta la Guardia Nacional en el contexto actual. Se realiza la revisión de la normativa de la Guardia Nacional y el alcance que esta le

² Witker Jorge y Rogelio Larios. Metodología jurídica. Instituto de Investigaciones jurídicas. Serie j. enseñanza del derecho y material didáctico. núm. 17. México. 1997. pág. 133

confiere actualmente. Por último, se revisan los comentarios, objeciones y opiniones que desde la perspectiva de los Derechos Humanos cuestionó la implementación de la normatividad y las funciones de la Guardia Nacional. Enseguida se pasa a presentar los capítulos correspondientes.

**CAPÍTULO I
DE LA SEGURIDAD PÚBLICA,
CIUDADANA, NACIONAL Y CONTROL
SOCIAL**

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

En este apartado presento, algunos elementos del marco conceptual. Por lo que se desarrollaron a grandes rasgos tópicos como: seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad nacional, control social, estrategias adaptativas y punitivas. Finalmente cierro con la pregunta de por qué se requiere una institución de seguridad pública, pregunta que se responde con razones conceptuales de la necesidad que cubrirá la Guardia Nacional.

1.1. DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es una función a cargo del Estado, en México esta función la ejerce la federación, los estados y los municipios y la instrumentaliza por medio de sus diferentes corporaciones. “La seguridad pública no sólo es una obligación del Estado y los actores institucionales, sino una condicionante de la existencia misma del estado de derecho y del modelo democrático” (Cruz y Cruz, 2019, p. 128).

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública, 2019).

Para instrumentarla el Estado establece un conjunto de políticas, normatividad y acciones articuladas a garantizar la paz pública a través de la persecución de los delitos y las faltas al orden público, mediante el control penal y administrativo.

La seguridad pública es un servicio que lo debe ejercer el conjunto de instituciones asignadas por el Estado para proteger a la ciudadanía en su integridad física y bienes. Si bien la seguridad debe ser una construcción permanente y cotidiana, hay diferentes perspectivas en que se puede abordar (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana, jurídica). Todas estas perspectivas deben protegerse

mediante las políticas de seguridad pública, el medio para que realmente se cumpla esta protección es el estado de derecho.

El Estado de Derecho es aquél cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida (Márquez, 2017, p. 212).

Un Estado de derecho forja las circunstancias que permiten al ciudadano realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, patrimonio y bienes están seguros y protegidos de todo peligro. Los elementos necesarios al Estado de Derecho son:

a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general. b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial. d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico formal. (Cárdenas, 1996, p. 22).

Con el mecanismo jurídico, el Estado enmarca su actuación a favor del derecho que es la seguridad, y sus instituciones mediante la coordinación de prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz pública.

Marcelo Sain define a la seguridad pública como: “un complejo institucional abocado específicamente a abordar y resolver los conflictos que se manifiestan en hechos de violencia y en acciones delictivas, a través de su prevención y conjuración, y la persecución penal de sus responsables” (Sain, 2015, p. 90)

Ello significa “la producción de la seguridad no es reducible a las actividades de la policía pública, sino que es una tarea asumida por un ensamble muy ramificado de agencias que no necesariamente trabajan en manera conjunta” (Sain, 2015, p. 90)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 21, menciona a partir de la reforma de diciembre 31 de 1994: “la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública”. “la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los

Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

La función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación. En efecto, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad; exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo cual deben sumarse instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social, inclusive la sociedad civil misma. De ahí que la visión en torno a la seguridad pública deba ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelar valores aceptados por todos nos lleve a una sociedad más justa. (González, 2015, p. 126).

En este sentido, el Gobierno Federal a través de las secretarías y organismos que tienen relación con la seguridad pública, privilegian un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de los problemas que presenta la Nación en materia de seguridad pública, buscando con ello restituir la confianza y seguridad al ciudadano, en su persona, bienes y patrimonio.

La visión del Gobierno Federal se concentra en consolidar, un enfoque con el cual se salvaguarden los derechos y la integridad de los ciudadanos. Por ello, en la actualidad, 2019, se reformularon diversas consideraciones relacionadas con la legislación secundaria que tiene que expedirse derivado de las reformas constitucionales, las cuales son:

- Ley de la Guardia Nacional
- Ley Nacional del Uso de la Fuerza
- Ley Nacional del Registro de Detenciones
- Ley Nacional en materia de Extinción de Dominio
- Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

También en el 2019 se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, incorporando los alcances establecidos en el artículo 21 respecto de la seguridad pública.

Se describe la naturaleza y consecuencias de la creación de la Guardia Nacional como una instancia de seguridad pública de carácter civil, la cual debe regirse por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el

respeto a los derechos humanos y al imperio de la ley, y en lo conducente a la perspectiva de género. (Gobierno de México, 2019).

Como función del Estado, la seguridad pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado, también incluye en el concepto de seguridad pública, “el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad” (González, 2015, 127).

Los valores que actualmente incluye el concepto de seguridad pública en el derecho positivo mexicano son (González, 2015, 127):

- La vida y la integridad de la persona
- Los derechos y las libertades de las personas
- El orden y la paz públicos
- Seguridad pública y procuración de justicia
- Prevención y vigilancia
- Procuración de justicia
- Administración de justicia
- Reinserción social

Pero en la práctica las altas tasas delictivas y el consenso acerca de las limitaciones institucionales para el control del delito ejercen presión sobre la formulación de políticas de seguridad pública. A su vez, el cambio estructural de la sociedad moderna que demanda una atención al delito de forma integral.

La seguridad pública, ha perdido credibilidad ante los ciudadanos. El deterioro de su imagen se debe, en primer lugar, a que se le identifica con la represión. “Muchos temen a la policía y piensan que es ineficaz no sólo porque su acción produce conductas violentas, sino también porque en ella existen sectores corruptos y porque algunos de sus agentes son cómplices de la delincuencia” (Sain, 2015, p. 56).

Entre ellos, uno de particular relevancia para las nuevas respuestas institucionales y la jerarquización de sus objetivos, es el incremento del miedo a ser víctima del delito, sensación que crecientes sectores de la población experimentan. Muchos

cambios conductuales y actitudinales de la población alrededor del delito derivan y/o son constitutivos de este fenómeno. Por ello, “la elaboración y actualización permanente del diagnóstico situacional e institucional de la seguridad pública constituye un componente fundamental del proceso gubernamental” (Sain, 2015, p. 74).

Este permitirá al Estado “reconocer y determinar el conjunto de fortalezas y debilidades institucionales que pesan sobre el sistema de seguridad pública y sus componentes y a partir de ello, elaborar estrategias pendientes a su modernización o reforma” (Sain, 2015, p. 76).

1.2. DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Las nociones de seguridad ciudadana se asocian a la definición de la seguridad humana, que le concede “mayor atención a la vida y la dignidad humanas, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales” (Ramos, 2006, p. 34).

Este concepto se ve apoyado por diferentes ámbitos de estudio político, social, económico y ambiental que tanto el sistema jurídico internacional apoya, así como el marco jurídico mexicano. En este contexto la seguridad pública busca que exista una seguridad ciudadana en función de los principios de libertad, de justicia social, de participación ciudadana y de igualdad que debieran tener su expresión a través de una gestión eficaz de la prevención del delito.

Cuando la seguridad pública no tiene capacidad institucional para prevenir y combatir la inseguridad, y esto daña el tejido social, uniéndose además factores socioculturales, entonces la seguridad ciudadana se vulnera y puede conducir a un caos social, deslegitimación institucional e inestabilidad política³.

³Si bien la seguridad pública (preservación de las libertades, el orden y la paz públicos) es una función primordial del Estado y de los gobiernos, también deberá serlo la seguridad ciudadana (salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas). (Ramos, 2006, p. 39).

La seguridad ciudadana por tanto demanda que el papel de las instituciones de seguridad pública no tenga un rol reactivo, sino más próximo, es decir con mayor enfoque preventivo y que cuente con un sistema de inteligencia y recursos técnicos que desde la causa raíz se prevenga el delito.

Los Estados de la región muestran grandes déficits de capacidades en materia de justicia y seguridad. Esto se refleja en índices de impunidad alarmantes, la crisis que atraviesan sus sistemas carcelarios y en la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía. A la luz de estos déficits, la privatización de la seguridad ha ido ganando fuerza, lo cual tiende a profundizar la desigualdad en el acceso a la seguridad y deja sin resolver los retos que atraviesa el Estado como principal garante de la seguridad ciudadana. (PNUD, 2014, p. V)

El concepto de seguridad ciudadana debe estar presente en todas las áreas del tejido social y debe ser reconocido en la gobernabilidad, inclusión, previsión y resolución de conflictos, para ello se requieren los siguientes pilares:

- Equidad: corresponde a la idea de justicia entre hombres, mujeres, grupos sociales, grupos étnicos, grupos generacionales.
- Productividad: es la plena participación de las personas en el proceso de generación de ingresos.
- Participación: se refiere a la capacidad de las comunidades y grupos sociales para influir en las decisiones que afectan las vidas.
- Sostenibilidad: consiste en la libertad de poder ganarse la vida de forma continua y acceder a una justa distribución de bienes. (PNUD, 2014, p. 4).

En la seguridad ciudadana por tanto se incluye, que todos los miembros objetiva y subjetivamente perciban y vivan que en la interacción ciudadana existe la protección de la vida, la integridad física y material. Estos elementos son esencialmente necesarios para desarrollarse tanto individual como colectivamente y ejercer las diferentes capacidades en un ambiente de libertad.

El concepto de seguridad se ha ido transformando pues en el pasado se enfocaba en la noción que se centraba en los intereses de soberanía y autonomía del Estado. Sin embargo, actualmente la concepción internacional sostiene la idea de que “seguridad equivale a la seguridad nacional o a la seguridad del Estado ante posibles agresiones externas; la creencia de que las amenazas a la seguridad son principalmente militares, y la visión de que tales amenazas tienen un carácter

objetivo que permite identificarlas, independientemente de las consideraciones políticas que las rodeen” (Lipschutz 1995, 6) citado en (PNUD, 2018, p. 5).

Paralelamente la seguridad ciudadana actualmente consiste en “la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna (Informe Caribe PNUD 2013, 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, 31), citado en (PNUD, 2018, p. 5).

Desde la visión moderna, e internacional la seguridad ciudadana debe estar articulada por una red de “instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva, sostenible y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas” (PNUD, 2018, p. V).

Desde la definición objetiva la seguridad ciudadana no se enfoca solamente en la reducción de los índices de delito y violencia, sino debe incluir las acciones de la política pública al respecto. En este rubro Naciones Unidas sugiere se incluya: “mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social” (PNUD, 2018, p.6).

Adicionalmente, desde la seguridad ciudadana incluye la evaluación de seis amenazas principales “que tienen una presencia generalizada en la región e impactan negativamente el desarrollo humano: el delito callejero, la violencia y el crimen ejercidos en contra y por los jóvenes, la violencia de género, la corrupción, la violencia ilegal por parte de actores estatales y la delincuencia organizada” (PNUD, 2018, p. 7).

De esta manera la seguridad ciudadana tiene dos dimensiones: “la dimensión objetiva se relaciona con el delito y la violencia y subjetiva que depende de la percepción de inseguridad que se manifiesta en sentimientos de temor y vulnerabilidad de la seguridad ciudadana” (PNUD, 2018, p. 7).

La seguridad ciudadana tiene importancia en cuanto el temor, el miedo o la desconfianza pueden tener consecuencias reales en el desarrollo humano de las personas. Es probable que una persona que haya sido víctima de un acto de violencia física limite su libertad de movimiento y experimente problemas de salud, como ansiedad, depresión o comportamiento suicida (OPS 2002, 9) citado en (PNUD, 2018, p. 7).

La seguridad ciudadana cuando es impactada no solo se daña al individuo, sino a la sociedad y a las instituciones. Pues los delitos o la violencia vulneran la libertad y la garantía de orden social de la comunidad, afecta el tejido social lacerando la confianza y la percepción de las personas acerca de la capacidad del Estado y sus instituciones para protegerles.

El Estado es el único actor que tiene el mandato de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público. Para cumplir con su responsabilidad, el Estado debe actuar con apego a la ley y al respeto de los derechos humanos. El Estado es el principal encargado de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público al que todas las personas tienen derecho. Asimismo, se subraya que, aunque muchos otros actores intervienen en la provisión de seguridad, el Estado es el único que tiene el mandato de asegurarse de que esta provisión no sirva a intereses privados limitados ni proteja a unos pocos, sino a todos los ciudadanos y de acuerdo con el “interés común”. (PNUD, 2018, p. 9).

Aun en la concepción moderna de seguridad ciudadana el Estado es quien es el responsable de instrumentar la exigencia de los miembros de la sociedad para asegurar su seguridad, Esto lo debe hacer a través de sus leyes, instituciones y su armonización. Al Estado le toca asegurar tanto el bien común o el bien público.

En el tema de la seguridad ciudadana, no se pueden excluir al Estado Ideal de Max Weber (1994):

El Estado es el único actor que puede demandar el ejercicio del uso exclusivo y legítimo de la violencia. Al caracterizar el uso de la violencia como de “uso exclusivo” o monopólico del Estado, Weber plantea que el Estado constituye la más alta fuente de autoridad o soberanía dentro de un territorio dado; y al caracterizar su uso como “legítimo”, se refiere a que la violencia que ejerce el Estado debe estar basada en las leyes vigentes. (PNUD, 2018, p. 9).

Este ideal de Estado subraya el respeto de la legalidad y principios de derechos humanos, por lo que el aumento de violencia no es aceptado, por el contrario, se

debe fomentar la prevención, participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones como la policía, el ejército entre otras que son encargadas de la seguridad.

Desde la visión del Estado se debe considerar planear, organizar y ejecutar políticas públicas cuyo fin no sea solo disminuir los delitos y la violencia sino fortalecer las instituciones para hacerlas más profesionales, y efectivas.

El respeto de los derechos de todas las personas constituye el camino más firme hacia la seguridad ciudadana. Es decir, no amenazar la integridad física y material de otros y respetar las leyes que protegen el núcleo de libertades fundamentales constituyen un paso elemental para construir la seguridad ciudadana. (PNUD, 2018, p. 10).

Sin embargo, hoy en día la confianza de la ciudadanía es muy débil, pues la inseguridad es masiva y ello ha impactado la cohesión social, con otras instituciones que también ejercen el control social. Así, muchas de las acciones sociales se vuelven confusas y permisibles y hecho hace un círculo vicioso de violencia, Por ello, también la seguridad ciudadana demanda la participación y el compromiso de empresarios, académicos, políticos, líderes de la sociedad civil, movimientos sociales y organizaciones.

1.3. DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La noción de la seguridad nacional se encuentra dentro de la seguridad pública, pero para distinguirla y enfatizar su importancia este concepto se compone de los siguientes elementos (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993): 1) protección ciudadana; 2) aumento y mejora de la seguridad pública; 3) paz social; 4) estabilidad política y económica y 5) la seguridad que proporciona el ejército mexicano.

La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad de la nación se refiere a la seguridad del conjunto de la sociedad nacional en términos de protección de su integridad física, de las garantías individuales, de los derechos de propiedad, de los niveles mínimos de bienestar y del acceso a los servicios públicos. (Ramos, p. 34).

La perspectiva de la seguridad nacional coloca al Estado como el ente responsable de desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales. La seguridad nacional privilegia la negociación política y no la violencia, que puede ejercerla por vía de sus aparatos de seguridad, pero privilegiar la negociación y evitar la violencia. Cuando no se cumplen algunos objetivos de acción gubernamental vitales se puede concebir un problema de seguridad nacional. “La seguridad nacional se construyó en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna; predominando la defensa del interés nacional del país” (Serrano, 1998, p. 11).

Anterior a los años ochenta el concepto de seguridad nacional no incluía factores de desarrollo económico, bienestar social, derechos humanos, democracia e incluso terrorismo. A partir de los años noventa el concepto incluye nuevos factores de las nuevas problemáticas políticas y sociales. El concepto se amplía a incluir fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales que bosqueje las prioridades que pueden incluirse para lograr la seguridad en todos esos frentes. “Existe un ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y sustancia de los problemas de seguridad nacional, abarcando en consecuencia otros problemas” (Ullman y Brown, 1977).

La necesidad de reconceptualizar la seguridad nacional desde la perspectiva de nación se justifica porque los países en desarrollo como México se enfrentan a amenazas de naturaleza diversa y compleja que no se agotan en las amenazas externas de carácter militar ni en los desequilibrios del contexto geopolítico. En esos países, el origen de la violencia se asocia generalmente a la inestabilidad, la inseguridad y la guerra fenómenos que poco tienen que ver con la defensa del territorio o de la soberanía y que derivan más bien de las condiciones internas generadas por conflictos sociales, pobreza, crecimiento demográfico, crisis de instituciones e incapacidad gubernamental. (González, 1997, p. 138).

Los cambios en la conceptualización de la seguridad nacional no clarifican sus límites y su aplicación se vuelve compleja, pues los asuntos que cuestionan la seguridad del gobierno y del Estado pueden crear escenarios probables de inestabilidad interna, pero como cuestiona Ernesto López Portillo:

¿Cómo se decide que un conflicto es de seguridad nacional?, ¿quién participa en esa decisión?, ¿existe una metodología previa que establezca hipótesis generales a las que se vincula un caso concreto?, ¿qué procede una vez

clasificado el conflicto como asunto de seguridad nacional?, ¿quién interviene en el terreno operativo? y ¿cuáles son los controles aplicados a este proceso decisorio y operativo?

No queda delimitado entonces la diferencia entre seguridad nacional e interna, por ausencia de referentes jurídicos que enmarquen las posibles respuestas a las definiciones. En la perspectiva del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) el concepto de seguridad nacional integra una visión amplia y consistente que incluye el desarrollo económico y la concordia social. La idea de seguridad nacional se funda en una vida política incluyente basada en la democracia y la estabilidad⁴:

Una de las principales tareas de cualquier Estado es proporcionar seguridad a sus ciudadanos. La complejidad de esta misión implica la procuración de diversos tipos de seguridad pública, jurídica, social, ciudadana, alimentaria, ecológica, financiera. La seguridad nacional abarca todas las anteriores. El Estado, por lo tanto, trata de reducir lo más posible los riesgos a la seguridad nacional mediante medidas y acciones preventivas, disuasivas y reactivas. (Alegre, 2000, p. 23).

En este sentido el CISEN mantiene incólume la estructura y tareas de su visión hacia:

La preservación de la soberanía e independencia nacionales; el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa del territorio; la doctrina de la seguridad nacional relacionada con los principios de democracia, soberanía, unidad nacional, integridad del patrimonio nacional, Estado de derecho, desarrollo y paz social; las políticas de seguridad nacional —asociadas a la integralidad, el dinamismo, la legalidad, la legitimidad y la supremacía del Estado— y la agenda de inteligencia para la seguridad nacional. (Curzio, 2003, p. 87).

El CISEN incluye: “la seguridad pública, corrupción, terrorismo internacional, proliferación armamentista, ingobernabilidad, estabilidad económica, desigualdad

⁴ Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) al Centro Nacional de Inteligencia (CNI) con el inicio de la Administración del presidente Andrés Manuel López Obrador en diciembre de 2018. El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) es una institución de inteligencia civil al servicio del gobierno de México; siendo un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, está adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Su objetivo es generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 2020).

social, inestabilidad regional, demografía, energía, ecología, salud, desarrollo equilibrado, alimentación, educación y recursos naturales”. (CISEN, 2015).

El concepto de seguridad nacional todavía resulta polémico en México. Lo que se observa en la definición de seguridad nacional es que a lo largo del tiempo ha sido influida con connotaciones políticas e ideológicas, sin embargo, cuatro elementos son los que actualmente sustentan las posturas (Curzio, 2016, p: 81):

- 1) el final de la guerra fría,
- 2) la transición política hacia la democracia,
- 3) la relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado, y
- 4) la crisis generada por el terrorismo internacional.

Con estos elementos se pueden puntualizar las siguientes definiciones de seguridad nacional en México que se han ido transformando a través del tiempo:

Tabla 1. Definiciones de Seguridad Nacional

Período	Definición
Carlos Montemayor (1994, p. 11).	Seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma. Debe ser un recurso más para conocer lo que estamos viviendo o lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento público.
Zedillo (1995-2000, p. 3-16)	Seguridad nacional es: el desarrollo de las capacidades del Estado para garantizar la defensa de la soberanía, lo que en términos prácticos significaba: <ol style="list-style-type: none"> 1) imperio de la ley en todo el territorio nacional, 2) plena integridad territorial, 3) evitar separatismos y divisiones dentro de la sociedad, 4) ejercicio de las libertades, 5) avance de la democracia, 6) diálogo permanente, 7) desarrollo social, 8) crecimiento económico, y 9) fortalecimiento de la cultura nacional.

Fox (2001-2016, p. 127)	La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.
Definición actual en México: Pastor (1995, p. 26)	Seguridad nacional en su sentido más general es la defensa de los intereses y los valores de una nación. Contiene la consecución de los siguientes objetivos nacionales permanentes: objetivos sociales; objetivos de organización del Estado; objetivos vitales.
Ley de Seguridad Nacional, artículo 3, fracciones I, II, III, IV, V y VI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2020.	Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Fuente: elaboración propia basada en Curzio, L. (2015). *La seguridad nacional en México*. México: FCE.

Es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de la acción de inconstitucionalidad 6/2018, invalidó la Ley de Seguridad Interior Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017. En esa resolución se presenta diferentes conceptos referentes a la Seguridad Nacional, Interior, Pública, entre otras. También se dijo que esta ley resultaba inconstitucional, ya pretendía normalizar la utilización de las fuerzas armadas en temáticas de la Seguridad Pública, ya que ello es contrario a la constitucionalidad y convencionalidad.

1.4. CONTROL SOCIAL

El ser humano al vivir en una sociedad requiere normar su conducta, actividades y consecuencias de ellas, las sociedades al hacerse más complejas requieren que haya un control social. La interacción social lo requiere pues naturalmente existen conflictos. “En el mundo complejo y diferenciado de la modernidad tardía, un gobierno legítimo y efectivo debe devolver poder y compartir las tareas del control social con las organizaciones y comunidades locales” (Garland, 2001, p. 330).

Por lo tanto, todo sistema social requiere que tanto el Estado como otros órdenes sociales puedan en forma pragmática mantener el orden y restringir las conductas negativas, para que no se afecte la funcionalidad de la interacción común. Es cierto que hay controles formales e informales, pero ambos tienen por objetivo que los comportamientos sean pautas de convivencia aceptables y benéficas para la comunidad.

De acuerdo a Sabadell (2013:127-154), existen dos tendencias teóricas actuales que intentan comprender el fenómeno social del control social, ya sea el funcionalismo o weberiano y la teoría del conflicto social o el marxismo, estas dos escuelas admiten su presencia como necesaria, pero cuando esta se usa para someter de manera arbitraria de acuerdo a la teoría del conflicto, se convierte en dominación que es inadmisibles.

Cada sistema social se enfoca a cubrir sus propias expectativas y sus propios fines, y, por lo tanto, crea sus propios mecanismos para prevenir y sancionar a aquellas conductas que no sean acordes a lo pautado como aceptable. Es indispensable por lo tanto que el orden social sea protegido y al Estado le corresponde garantizarlo.

Para ello se ponen en funcionamiento instituciones, y operadores que tienen el rol de hacerlo ya sea de forma explícita o implícita, pero en términos prácticos funcionan como agentes de control social. “El control social puede entenderse como el conjunto de instrumentos (generalmente normativos), instituciones y acciones

encaminadas al cumplimiento de los fines y valores propuestos por el sistema imperante, logrando en esta forma mantener el orden social.” (Rodríguez, 1991, p. 102).

El control social se puede ejercer por diversos sistemas normativos: desde el Derecho y sus diferentes ramas, y en especial por el Derecho penal, o por instituciones religiosas, sociales como la familia o entes privados como sindicatos, asociaciones u organizaciones. Cada sistema de control social aplica diferentes estrategias o respuestas de prevención, represión, socialización, sanción. También incentiva las conductas que son aceptadas y que fungen como la expresión positiva del control social como los ascensos, distinciones, recompensas, entre muchas otras.

El control social primario o formal lo ejerce el Estado que de manera abierta y directa enfrenta las conductas que impactan el orden social. El control secundario o informal lo ejercen las demás instituciones de forma implícita que cumplen su rol, pero no es su papel central actuar como mecanismos de control social.

El control secundario también se le conoce como natural pues su fuente predominante lo ejerce la sociedad. El control formal es artificial y su fuente es el Estado, que lo ejerce con base normativa y sus instituciones, que lo ejercen o regulan. “Cuando las instancias informales de control social no pueden intervenir entran en funcionamiento las instancias formales (policía, proceso, etc.), que ejercen el control social de forma coercitiva e imponen sanciones distintas de las sanciones impuestas por la sociedad” (García, 1988).

1.5. ESTRATEGIAS PUNITIVAS

En la actualidad, las acciones punitivas se consideran desde prácticamente dos dimensiones: funcionamiento del sistema penal en general, sobre la reacción penal ante delincuentes adultos, delincuentes sea (menores, delincuentes sexuales, inmigrantes, etc.). Pero continúa habiendo controversia en relación con determinados aspectos de las actitudes punitivas, que tiene esencialmente tres

posturas: 1) no hay aún un acuerdo doctrinal en cuanto a la definición del propio concepto de actitud punitiva; 2) las diferentes metodologías empleadas presentan bastantes limitaciones, y por tanto, es necesario su perfeccionamiento; 3) los resultados obtenidos hasta el momento no permiten establecer conclusiones sólidas en forma de argumentos teóricos verificables.

Sin embargo, cuando se habla de acciones punitivas se puede referir a el conjunto de las características de la política criminal, adicionalmente el punitivismo, es la evaluación de la opinión pública hacia el castigo de los infractores y hacia el funcionamiento del sistema de justicia pena”. (Aizpurúa, 2016). Por el contrario, la actitud punitiva es la disposición de los ciudadanos respecto al castigo que merecen los delincuentes (García, 1988).

Aunque no existe una definición consensuada y doctrinal, el concepto de estrategias punitivas son las actitudes punitivas y las disposiciones mentales de los ciudadanos, y de la política del Estado en términos de los fines u objetivos del castigo, la naturaleza de estos, la práctica de la ejecución de las sanciones, la severidad o benevolencia de los tribunales de justicia en la reacción ante el delito y las decisiones político-criminales que aplica.

Por lo tanto, la punitividad es asociada con el uso excesivo o masivo de las acciones sancionadoras: prisión, duración de las sentencias penales o el uso de sanciones extremas (Garland, 2010). En otros casos, “la idea de punitividad va más allá del ámbito carcelario y se asocia a políticas criminales preventivas, en particular, a aquellas que apelan a formas represivas y estigmatizantes de detención y control” (Wacquant, 1999).

Para Garland, el cambio más relevante en las instituciones de control está relacionado con las estructuras económicas, sociales y culturales de la modernidad tardía, asociados al incremento del delito. Los cambios más significativos son: una nueva dinámica de la producción capitalista y el intercambio mercantil; un incremento del desempleo y de la inestabilidad y precariedad de las relaciones laborales; un aumento de la inequidad y los procesos de segregación residencial; la expansión de los medios de comunicación que terminan transformándose en una institución clave; la democratización de la vida social que involucra una erosión de los valores morales y un desarrollo de formas de vida más plurales e individualizadas. Estos

cambios han generado un aumento sostenido de la criminalidad, a través de un aumento de las oportunidades criminales, y a través de la reducción de los controles situacionales, sociales y personales (Garland, 2001) citado en (Trajtenberg, 2012, p. 61).

Una política punitiva puede incluir o excluir metas de rehabilitación, pero en términos generales tienen menos peso y son sustituidas por la cultura punitiva del control, cuyos aspectos más destacados son: “Han desconfiado de los sentimientos «naturales» de la justicia retributiva y del sentido común de la gente y los han sustituido por los remedios profesionales de las élites liberales y las ideologías sociológicas. Por consiguiente, han dejado de defender la ley y el orden o de mantener el respeto por la autoridad y han desatado un torrente de delitos, desórdenes y problemas sociales que han caracterizado al período de la modernidad tardía” (Garland, 2001, p. 300).

Garland, también dice que, sobre las estrategias punitivas, la sociedad a través de sus medios de comunicación tiende a exagerar la prominencia del delito y con ello la opinión acerca de la justicia penal alcanza una representación social con mayor grado de punitividad.

La institucionalización aumenta la prominencia del delito en la vida cotidiana. También ajusta la respuesta del público no con respecto al delito en sí, ni con respecto a las tasas oficiales de delito registrado, sino con respecto a los medios de comunicación masiva a través de los cuales se representa típicamente el delito y a las representaciones colectivas que estos medios consolidan a través del tiempo. El conocimiento y la opinión del público acerca de la justicia penal se basan en representaciones colectivas más que en información precisa; en una experiencia del delito culturalmente construida más que en el delito en sí mismo. De esta forma, mientras los cambios ecológicos pueden haber reducido la distancia social que separaba a las clases medias del delito, la difusión simultánea de estas prácticas culturales ha reducido aún más la distancia psicológica y emocional. (Garland, 2001, p. 263)

Sin embargo, Wacquant (1999) asume otra postura sobre las estrategias punitivas del estado, este autor opina que son parte de una estrategia estatal coherente y exitosa. “Adicionalmente existe un íntimo vínculo entre el presupuesto destinado a políticas de bienestar y el orientado a políticas penales. La reducción del primero alimenta el incremento del segundo” (Wacquant, 1999).

1.6. ESTRATEGIAS ADAPTATIVAS

El concepto de adaptación tiene una aplicación social cuando se requiere explicar de forma amplia los procesos debido a los cuales una población interactúa en un contexto social y busca acoplarse a ella. Es decir, la adaptación busca optar por las formas de interacción que son aceptadas entre los diferentes sujetos sociales en una comunidad o sociedad. Este concepto debe ser contextualizando al entorno donde se vive. Así la adaptación es un proceso comprensible en un nivel específico.

Hay diferentes niveles de adaptación que van desde lo individual a lo social, y en el entorno penal esta adaptación se busca que sea exitosa en lo individual para rehabilitarse y reintegrarse en lo social. Por lo tanto, este concepto incluye el interés por reinsertar un patrón de comportamiento.

Además, por lo general, los ideólogos de tal sistema se encargarán de convencer dentro de la racionalidad de este que tal orden es el mejor (aunque sea evidente que sólo lo es para algunos) y quienes no acceden a él es porque no saben aprovechar las oportunidades. Se privatiza el beneficio y la sensación de elegido, pero se socializa la sensación de impotencia, rivalidad y aprendizaje de cierta desesperanza. Podría decirse que uno de los núcleos problemáticos de la racionalidad en cuestión es que promueve el incremento de la producción de energía que puede ser aprovechado por el hombre (o por los sectores de la sociedad que pueden hacerlo) en lugar de aumentar la energía que puede ser utilizada para el mantenimiento del sistema.

“En 2008, conforme a los más altos estándares de los derechos humanos, el Congreso de la Unión reformó diversos artículos constitucionales, entre ellos el dieciocho y el veinte con la finalidad de incorporar el sistema penal acusatorio en México y cambiar la finalidad de la pena de readaptación social a reinserción social” (Gobierno de la Ciudad de México, 2018, p. 35).

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la readaptación social partía de la presunción de que la persona que cometía un delito era mental o psicológicamente desviada y, por lo tanto, necesitaba tratamiento, sin embargo, a

partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el fin de la pena es la reinserción social. Esta parte del supuesto del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, la promoción de la práctica del deporte, la educación, la capacitación para el trabajo, el trabajo; así como la garantía de la atención médica y psicológica. (Tesis: 1ª. 2003, p. 509).

En este sentido el sistema penal acusatorio es un modelo garantista de justicia, en el cual existe una parte acusadora y una parte acusada que se encuentran en igualdad de condiciones para refutar con hechos, derechos y pruebas lo alegado por la otra parte, sin que el órgano jurisdiccional dé ventaja a alguno. Se basa en los principios de publicidad, contradicción, concentración, inmediación y continuidad, de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la tarea de reinserción se busca que el sujeto nuevamente se adapte a su contexto social, y se busca que desde el sistema se puedan considerar las opciones. Un individuo que ha sido sancionado formalmente por el sistema judicial transita por momentos difíciles y trascendentes para reintegrarse a la sociedad. Ya que se encuentra en un estado de vulnerabilidad y con la sensación vertiginosa de adaptación al medio, por lo tanto, es importante identificar las redes de apoyo existentes para intentar integrarlas al proceso de reinserción.

Así ante el control social punitivo del Estado, la readaptación o reinserción de los individuos que transgreden el orden social es importante. “En la ciudad de México todas las personas ejercen plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades. Por ello, el Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, trabaja en el diseño e implementación constante de estrategias de reinserción social para fortalecer las políticas públicas que aplica en dicha materia” (Gobierno de la CDMX, 2018, p. 6).

1.7. ¿POR QUÉ EL ESTADO MEXICANO REQUIERE UNA INSTITUCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA?

Actualmente, el contexto social, político, económico e institucional, en México, prevalece constante la amenaza de la delincuencia organizada, en específico las que giran en torno al narcotráfico. Estas afectan gravemente la integridad, estabilidad y permanencia de la seguridad pública, a todos los niveles. Afectan la seguridad de la Nación como factor esencial del bienestar, pero esta situación data de 1969-1974 cuando la actividad de los narcotraficantes del triángulo dorado (Sinaloa, Chihuahua, Durango) creció por la corrupción de las corporaciones policiales mexicanas, La Operación Cóndor organizada por el gobierno mexicano y de Estados Unidos tenía como finalidad erradicar plantíos en esta zona, sin embargo, dicha operación propició la expansión del narcotráfico en territorio mexicano.

Se repartieron nuevas plazas y se crearon nuevos cárteles en diferentes partes del territorio, por ejemplo, el Cártel de Guadalajara, liderado por Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Caro Quintero y, más tarde, por Miguel Ángel Félix Gallardo. Fue en ese momento que la estrategia de combate a las drogas se empezó a militarizar. Las fuerzas militares asumieron el cargo tanto de la erradicación de los cultivos ilícitos como de enfrentar a las organizaciones de narcotraficantes que se dedicaban a las demás actividades relacionadas con la droga. El Cártel de Guadalajara recibió un golpe duro con la detención de sus líderes, debida al asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA (*Drug Enforcement Administration*) que realizaba operaciones de investigación encubierto. Ese acontecimiento tensó la relación entre México y los Estados Unidos. Por su parte, los cárteles tuvieron un reacomodo, no sólo por la captura de los capos, sino también por la muerte de Amado Carrillo, líder del Cártel de Juárez, dos hechos fundamentales que definieron una serie de violentos reacomodos de los grupos dedicados al narcotráfico. (Ravelo, 2006, p. 112-113).

Así, la evolución de las actividades criminales permeo la vida social, económica, política, y en otras esferas de la vida pública de México, en todos los estratos se vio fortalecido el control de los cárteles y la corrupción con la difusión de nuevas actividades delictivas. “Entonces, a principios del siglo XXI, creció su poder político, económico y social, en un contexto de transición democrática, donde la rotación rápida de élites permitió que las organizaciones criminales se

reconfiguraran y acumularan poder, ganancias y territorio” (Sánchez, y Juárez, 2019, p. 5).

En este contexto el gobierno mexicano en los sexenios de 2000-2016 implementó una política de militarización de la seguridad pública “ante la preeminencia de satisfacer sus objetivos para prevenir, controlar y reprimir la criminalidad a través de la política criminal” (García y Chipuli, 2016, p. 4).

Aunque esto es una realidad, la demanda de seguridad pública y nacional, se vio rebasada por la necesidad de contrarrestar el avance de la delincuencia organizada.

El narcotráfico y los delitos que lo acompañan se volvieron el enemigo común por combatir, en aras de la seguridad nacional y había que hacerles frente en pro de la seguridad pública. Las fuerzas armadas encabezaron la pelea, por lo cual se abrió el debate en torno a la seguridad que el gobierno garantiza en su política frontal contra el enemigo. En ésta, se vinculan los conceptos de seguridad nacional y de seguridad pública en relación con las atribuciones y responsabilidades que tienen las Fuerzas Armadas. (Sánchez, y Juárez, 2019, p. 5).

La situación criminal continuó y más aún se exacerbó, agravándose los niveles de violencia y adicionando la violación a los derechos humanos⁵. “Entre 2013 y 2015, se reportaron 50, 998 casos de homicidio, más de 11,400 que los registrados en el mismo periodo de Felipe Calderón (39,526), es decir, se dio un aumento de casi 30% en la incidencia del delito” (Ángel, 2015).

Por ello, el combate frontal contra el narcotráfico ha sido severamente cuestionado. Peor Locke sostiene que:

El Estado debe estar constituido por un poder político que, tiene el derecho de hacer y dictar leyes que regulen y preserven la vida, la libertad y la propiedad, así como también el derecho a emplear su propia fuerza. Para tales fines sirven los poderes Ejecutivo y Legislativo de la sociedad civil, que está conformada por aquellos que están unidos y tienen establecida una ley común y una judicatura a la cual apelar para decidir sus controversias y castigar a los infractores de la ley. (Locke, 2004, p. 9).

⁵Fue una respuesta que “no se legitimó para intervenir operativamente, vulnerando derechos fundamentales de los gobernados justificándolos como daños colaterales, todo gracias al empleo de sus acciones en esta modalidad de la seguridad genérica” (García y Chipuli, 2016, p. 6).

Los cuestionamientos recibidos no consideran que el concepto de seguridad ha cambiado también, como ya se expuso y la militarización es un elemento más para entender la seguridad, y hoy en día la seguridad es un fenómeno multidimensional que enfrenta diversas amenazas, y estas están en constante cambio y crecimiento. De hecho, dichas amenazas tienen diferente impacto tanto en el ámbito interno, externo o transnacional.

Tabla 2. *Amenazas a la seguridad pública*

Interferencias	Antagonismos	Oposiciones deliberadas a la consecución o preservación de los objetivos nacionales.
	Amenaza	Acción o situación que puede hacer peligrar y defensa nacional.
	Factor adverso	Dificultades y obstáculos que se interponen en pasivamente a la consecución o mantenimiento de objetivos fijos.
	Presiones	Fuerza o coacción respaldada por la capacidad que pretenden afectar intereses del estado.
	Presiones dominantes	Presión o antagonismo con suficiente capacidad para enfrentar al poder nacional y que amenaza los objetivos nacionales permanentes o política nacional y pueden resultar de los intereses de algún otro Estado o grupo nacional.
Según su impacto	Externo	Tipo militar, defensa del territorio de un país de ataques bélicos.
	Internas o domésticas	Tipo económico-social desigualdad, distribución del ingreso-político.
	Inter domésticas	Afectan al Estado en el aspecto nacional y tienen efectos en el ámbito exterior como la migración.
	Trasnacionales	Amenazas donde no se conoce fronteras y tienen repercusiones en una región geográfica, como el narcotráfico o el fundamentalismo ideológico o religioso.

Fuente: Sánchez, F.; Juárez, C. (2019). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista IUS*. vol. 13 no. 44 Puebla jul./dic.

Ante estas amenazas la sociedad estaba en riesgo y ello ocasiona un cambio en la organización política con respecto a la actuación de las Fuerzas Armadas. el

gobierno mexicano decidió hacer frente a este panorama haciendo uso del Derecho Penal Simbólico “establecimiento de medidas y preceptos penales para simular que se están llevando a cabo acciones en contra de dichas amenazas, aunque en el plano real, los efectos obtenidos no sean del todo positivos” (Contreras, 2009).

La aplicación de ello efectivamente tuvo consecuencias colaterales y la percepción ciudadana “ahora la sociedad en general tiende a sentirse insegura por las amenazas originales y por los daños colaterales a corto y mediano plazo que ocasionan las acciones utilizadas para combatir tales peligros” (García y Chipuli, 2016, p. 85). El Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2013), lo expone de la siguiente forma:

Atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional (Gobierno de la República, 2013, p. 57).

El PND 2013-2018 adopta como amenaza de seguridad nacional todo aquel factor que sin importar su procedencia humana o natural pueda causar un daño al gobernado en materia económica, política, jurídica, sanitaria, social, entre otras que propiamente, corresponde al ámbito de la seguridad ciudadana y no a la nacional.

Lo anterior, se desprende de una decisión por parte del Ejecutivo Federal avalada erróneamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) quien emitió una tesis jurisprudencial P./J. 39/20003 (Semana Judicial de la Federación, 2000) bajo el rubro: “Seguridad pública”. La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el consejo nacional de seguridad pública, no viola el artículo 21 constitucional”, que data del 2000, según la cual, se muestra a

favor de la participación de los miembros del gremio castrense en funciones de seguridad pública.

Desde 2019, la perspectiva política sobre la seguridad pública cambia radicalmente y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se enfoca a:

La prevención, la procuración e impartición de justicia y el trato oficial a delincuentes presuntos o sentenciados, es necesario abandonar el autoritarismo y la violencia y avanzar a una perspectiva de respeto a las libertades y los derechos humanos y combate a la impunidad. Además de ampliar el catálogo de las prohibiciones vigentes, incrementar las sanciones y construir nuevas cárceles, es necesario ensanchar la soberanía de los individuos y de las colectividades, edificar escuelas y hospitales y diseñar sistemas eficaces de reinserción para los infractores. Se debe transitar de una autoridad vengativa a una autoridad justa, de un estado de persecución a un estado de bienestar y de la ley de la jungla al imperio de la ley.

Dicha estrategia, prioriza la coordinación de los gobiernos de los diferentes niveles y con ello el gobierno entrante propone:⁶

(i) alinear la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; (ii) generar la mejor coordinación institucional entre los responsables de aplicarla (jii) imponer orden en el gobierno para terminar con el bandidaje oficial, la corrupción, la impunidad y el “influyentísimo”; (iv) impulsar la dignificación y mejoramiento de los cuerpos de seguridad; (v) generar una sólida coordinación con cada estado y municipio (vi) con base en la nueva institución de seguridad pública creada por la reforma constitucional que da vida jurídica a la Guardia Nacional, y otorga un marco de referencia en la actuación de los cuerpos policiales y las fuerzas armadas, lo que se materializara en la expedición de las leyes secundarias que al efecto se expidan.

En la reforma del 10 de febrero de 2014, se buscó la coordinación institucional entre el Poder Ejecutivo, se realizaron adiciones a los artículos 69 y 76 constitucionales, incorporando como una obligación del presidente de la República, el presentar ante la Cámara de Senadores, para su análisis y aprobación la Estrategia Nacional de Seguridad Pública previa comparecencia del titular de la Secretaría del ramo.

⁶Esta perspectiva el 26 de marzo de 2019, fue publicado el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Esta reforma constitucional también manda vincular este nuevo cuerpo policial a las acciones, programas y políticas en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, conforme lo establece el artículo 21 constitucional.

Además, se creó un mando coordinado del Gabinete de Seguridad encabezado por el presidente de la República, y participan también los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa y al Procurador General de la República. El Ejecutivo, podrá, además, delegar la coordinación en el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tiene las funciones de coordinar al gabinete de Seguridad, planificar las políticas públicas de seguridad y paz, actuar como representación del Presidente de la República en las sesiones de la Coordinación Nacional cuando el Jefe de Estado se encuentre ausente, elaborar la normatividad respectiva verificar su cumplimiento, vincular y articular a las autoridades federales con las estatales y municipales, atender demandas de contención de conflictos sociales y operar los sistemas nacionales de Protección Civil y Penitenciario. (Gobierno de México, 2019).

Aunque la intervención militar en cuestiones de seguridad pública ha tenido diferentes objetivos, un repaso de la situación sugiere que los resultados han sido negativos en múltiples aspectos: el fracaso en la solución del problema de seguridad que originó la decisión, el aumento de la violencia y violaciones a los derechos humanos; la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas respecto de sus funciones primarias y su degradación institucional por el incremento sustantivo de hechos de corrupción.

Es importante resaltar que los diferentes cuerpos policiales de los 3 órdenes de gobierno federal, estatal y municipal son meramente preventivos, pero son quienes tienen el contacto diario y directo con el grueso de la población teniendo la información de posibles delitos antes de que exista una denuncia o querrela ante la autoridad ministerial. Por lo tanto, tienen funciones específicas que se complementan. Por ello, es necesario remarcar que las fuerzas armadas se encargan de proteger la seguridad exterior de país, más no la interior.

1.8. ¿CÓMO SE OBLIGA AL ESTADO PARA GARANTIZAR SEGURIDAD?

A fines de 2001 la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados CIISE presentó su informe “La Responsabilidad de Proteger” que declaró que “el ejercicio de la soberanía conllevaba la responsabilidad de proteger a los

ciudadanos, pero que correspondía también a la sociedad internacional intervenir, subsidiariamente, en los casos en que esta población se encontrara sufriendo” (Rojas y Soto, 2018, p. 23).

La Comisión sobre Seguridad Humana de la ONU presentó en 2003 un informe titulado “La seguridad humana, ahora”. En él afirmó que la seguridad humana complementaba la seguridad estatal al centrarse en las personas. También destacó que “existían ciertos problemas que hasta esa fecha no habían sido considerados como auténticas amenazas, y especificó que, en el nuevo concepto, el respeto a los derechos humanos pasaba a constituirse en el núcleo central de la protección estatal” (Commission on Human Security, 2003).

Después de varias propuestas del Secretario General de la ONU, los conceptos “seguridad humana” y “responsabilidad de proteger”, fueron aceptados a nivel global en la Cumbre de mandatarios de septiembre de 2005 (Documento final de la Cumbre Mundial, 2005).

El nuevo concepto internacional de la seguridad –humana y multidimensional– trasladó la preocupación desde la supervivencia del Estado a la protección de la integridad de las personas. “Esto se tradujo en una obligación de origen internacional que impuso a los Estados el deber de resguardar la dignidad de la persona frente a riesgos multicausales” (Deng y Méndez, 2008, p. 88).

En el ámbito internacional se atribuyó al Estado un deber específico de brindar seguridad (Cancado, 2001, p. 390) que complementó las exigencias de cuidado ya impuestas internamente por el derecho constitucional (Cea, 2005, p. 47). Esta obligación específica generó una vinculación indisoluble entre seguridad y preocupación por las personas que se traduce, en la actualidad, en la imposibilidad de distinguir entre “seguridad de las personas” y “derechos humanos”. Se afirma que “todo lo que es seguridad humana es a la vez derechos humanos” (Fernández, 2005, p. 236).

Tabla 3. *Tratados Internacionales adscritos*

Declaración	Convención	Directrices	Pacto	Reglas
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”	Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil Directrices de Riad.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad
	Convención sobre los Derechos del Niño		Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”
				Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

Fuente: Elaboración propia, (2020).

Vemos así que el derecho internacional de los derechos humanos se amplió desde su sentido originario, concebido como una limitación al poder público, a perspectivas más amplias de protección, a lo menos en dos sentidos.

En el primero se reconoció que la esfera de protección del Estado debía extenderse al ámbito privado, garantizando la vigencia de los derechos humanos en los espacios cerrados donde las personas podían también ser objeto de discriminación y violencia (Soto, 2010, p. 117). Así sentenció en 2004 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

(...) las obligaciones positivas de los Estados Parte de velar por los derechos del Pacto sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los derechos del Pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas. (Observación General No. 31, 2010. p. 22).

En el segundo sentido los derechos humanos fueron elevados a la categoría de referente obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas: “han fundamentado la transformación de la justicia penal en Latinoamérica” (Horvitz, y López, 2002, p. 25), han promovido la lucha contra la corrupción incentivando la transparencia y la rendición de cuentas, y actualmente impulsan su integración con la seguridad pública considerando que la posibilidad real de disfrute de los derechos fundamentales dependen, en el fondo, de la paz social.

México ha reiterado su marco normativo que regula la función estatal de proteger en seguridad pública con diversos artículos constitucionales, que en el 2014 fueron reformados (Secretaría de Gobernación, 2014):

- Reforma a los artículos 21, 115, fracción III, inciso h), y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mando Único Policial Estatal.
- Reformas a la fracción XXI del artículo 73 y al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de competencias en materia penal.
- Reforma a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de concurrencia en la seguridad pública.
- Reformas a los artículos 105 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de intervención de municipios infiltrados por el crimen organizado.
- Régimen de transición al Mando Único Policial Estatal.
- Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Además, México ha desarrollado e implementado una normatividad que sustenta el mandato constitucional:

Ilustración 2. Marco Jurídico nacional para garantizar la seguridad pública

Ley de la Guardia Nacional	Ley de Planeación	Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos
Ley Nacional del Registro de Detenciones	Ley de Seguridad Interior	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza	Ley de Tesorería de la Federación	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Ley Federal de Seguridad Privada
Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley de la Propiedad Industrial	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
Ley de Coordinación Fiscal	Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	Ley del Impuesto al Valor Agregado	Ley Federal del Derecho de Autor
Ley de Firma Electrónica Avanzada	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Ley Federal del Trabajo
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Ley del Registro Público Vehicular	Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
Ley de Impuesto Sobre la Renta	Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos	Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal
Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2019	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas	Ley Federal de Archivos	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos
Ley de la Policía Federal	Ley Federal de Defensoría Pública	
	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	
	Ley Federal de los	

Ley de Migración	Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional	Ley Federal sobre Metrología y Normalización
Ley General para la Igualdad Entre Mujeres y Hombres		Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ley General de Archivos
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	Ley Federal de Procedimiento Administrativo	Ley General de Bienes Nacionales
Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	Ley General de Contabilidad Gubernamental
Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos	Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos	Ley Federal de Derechos
Ley Nacional de Ejecución Penal		Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley General de Mejora Regulatoria
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes		Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Ley General de Responsabilidades Administrativas
Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
Ley General en Materia de Desaparición Forzada	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
		Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
		Ley General de Víctimas

de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	Administrativa Ley General para el Control del Tabaco	
--	--	--

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Leyes en materia de Seguridad Pública Federal*. México: Gobierno de México.

Tanto la legislación internacional como la legislación nacional referente a seguridad pública son el marco para que las instituciones encargadas de la seguridad pública, logre un equilibrio entre la coercibilidad de las normas y el respeto de los derechos y valores fundamentales.⁷ Debe garantizar la prevención de delitos, pero también perseguir a quienes delinquen, ambas actividades son indispensables para mantener la estabilidad social del país. A pesar de todo el aparato de seguridad pública existen países con alta criminalidad:

Brasil y México son países que albergan el mayor número de ciudades más violentas del mundo, de acuerdo con un estudio realizado con datos de 2018 por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, una organización civil con sede en México especializada en temas de inseguridad. Según dicho informe, de las 50 urbes del planeta con mayor tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 15 se ubican en México, 14 en Brasil, 6 en Venezuela, 4 en EE. UU. y 3 en Sudáfrica.

La respuesta que se ha dado en cuanto a la estrategia de política pública de seguridad está marcada por un aumento, sin precedentes, de la inversión en seguridad en Brasil, siendo para 2018 el país que más había aumentado el gasto militar en la región, alcanzando un gasto de 27,8 millones de dólares, una estrategia de seguridad que Jair Bolsonaro heredó de su predecesor.

⁷ El Estado nación suscrito a la normatividad internacional se compromete por lo tanto a mantener el orden público, pero también proteger la integridad física de las personas y sus bienes.

Sin embargo y, a pesar de contar con una matriz similar de violencia, las respuestas que se están dando desde México marcan un precedente para el combate de la inseguridad que difiere sustantivamente del abordaje que se hace desde Brasil, respondiendo desde un enfoque progresista al problema de seguridad que asola al país. A continuación, algunos de los rasgos principales de los enfoques de los gobiernos de Jair Bolsonaro y Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

En el caso de Brasil, Temer reubicó los parámetros de abordaje sobre la seguridad pública –también lo hizo nombrando por primera vez a militares en su Gabinete– que ya venía presentando índices cada vez más alarmantes: “en 2017 se registraron casi 60 mil muertes por homicidios una cifra tan llamativa que alimentó las peores tradiciones en la materia” (. La situación aumentó la figuración pública de ciertas personas propagadoras de los discursos de “exterminio” y “mano dura”, pero “también reorganizó y amplió el espacio para la actuación paraestatal o ilegal de “escuadrones” y “milicias” que, según los territorios, pasaron a “ocuparse” de la seguridad” (Salas, Hernández y Vollenweider, 2020).

En este contexto, con la militarización de la seguridad pública emprendida por Temer, a toda construcción previa y comenzó a desestructurarse. Temer incluyó las siguientes medidas (Salas, Hernández y Vollenweider, 2020):

- Exclusión de ilicitud: en el Código Penal se refiere a que un policía puede dejar de ser preso incluso habiendo sido observado en flagrancia, en el ejercicio de sus actos, contradiciendo el principio de igualdad e isonomía constitucional.
- Alteración del concepto de organización criminal. También supone un cambio en el Derecho Penal. Con la modificación, cualquier grupo compuesto por cuatro o más personas puede ser observado como organización criminal. La forma vaga con que es definido trae consecuencias en los procedimientos investigativos, tanto en lo que hace a los conjuntos potenciales a ser perseguidos, como por los preceptos –

todo deviene de la interpretación que se establezca- con los que se maneje la cuestión de la “organización criminal”.

- Recolección de ADN compulsivo. La propuesta para ampliar el ya controversial Banco Nacional del Perfil Genético con la incorporación de todos aquellos condenados por delitos (aún sin cosa juzgada) de forma compulsiva es una definición abiertamente inconstitucional y que, más allá de ir contra el principio de la no autoincriminación -según el cual nadie está obligado a producir pruebas contra sí mismo- es una de las formas más directas de crear estigmatizaciones sobre ciertos grupos poblacionales, aumentando la presión (social) persecutoria sobre los mismos.

En cuanto a México:

La estrategia de seguridad pública del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, implica un cambio en el paradigma que ha regido en las últimas décadas, al sustituir la llamada “guerra contra el narcotráfico” por un enfoque más integral que atienda las causas estructurales de la extendida violencia en el país. De acuerdo con el diagnóstico del Gobierno, la crisis de seguridad que vive el país es un fenómeno no visto desde el final de la Revolución Mexicana, a inicios del siglo XX. (Salas, Hernández y Vollenweider, 2020).

Los puntos estratégicos propuestos son:

- El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, busca diferenciarse de la estrategia “represiva policial-militar”
- Pretende ampliar los alcances y abordajes sobre el delito, al incluir los “delitos de cuello blanco” -como el desvío de recursos, el lavado de dinero y las operaciones de recursos de procedencia ilícita
- El Plan busca atender prioritariamente las causas estructurales de la violencia, como el incremento de la pobreza, la marginación, la falta de oportunidades laborales y la falta de servicios educativos y de salud.

- Crear una nueva fuerza de seguridad: la Guardia Nacional. Dicha corporación está siendo conformada por integrantes de la Policía Militar, Naval y los remanentes de la Policía Federal.
- El presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional, que coordina el despliegue de la Guardia Nacional, se incrementó en un 15%, al contar con un monto total de 93.670 millones de pesos (4.897 millones de dólares) para 2019
- El Estado Mayor Presidencial es disuelto en (2019) y se integra a la Policía Militar por medio de la reforma del La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en sus artículos: Artículo 14: (III: derogado). Artículo 15 (derogado). Artículo 103: derogado (I). Artículo 104: (derogado). Artículo 105 (derogado)

Sin embargo, las facultades de la Guardia Nacional no están clara en la normatividad a la hora de perseguir delitos del fuero común o participar en investigaciones de crímenes. Los términos en que operará la nueva fuerza bajo mando militar por un periodo acotado de 5 años. Con ello, se resolvió la falta de marco jurídico con el cual habían operado el Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública, en los últimos 12 años de la “guerra contra el narcotráfico”.

El Gobierno de México ordenó el despliegue de la Guardia Nacional en las 17 regiones más violentas del país, las cuales registran una alta tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. En dichas zonas prioritarias, el Estado mexicano busca desplegar 600 efectivos permanentes para realizar labores de patrullaje y apoyo a las autoridades policiales estatales. De este modo, la Guardia Nacional tendrá un despliegue regional en todo el país dentro de 266 regiones, donde la prioridad será proteger a la población antes que capturar a los líderes de las bandas del crimen organizado, como ocurría en el pasado reciente.

1.9. REFORMA CONSTITUCIONAL EN 2011 SOBRE DERECHOS HUMANOS

La Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 tuvo por objetivo fomentar una nueva cultura de derechos humanos, poniendo al centro la dignidad de las personas. Por ello, se plantearon modificaciones que revaloran el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, “ya que colocan a la persona como el fin de todas las acciones del gobierno” (Gobierno de México, 2017).

Los principales cambios de la reforma son (Gobierno de México, 2017):

1. La incorporación de todos los derechos humanos de los tratados internacionales como derechos constitucionales.
2. La obligación de las autoridades de guiarse por el principio pro-persona cuando apliquen normas de derechos humanos, lo que significa que deben preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona.
3. La obligación para todas las autoridades, sin distinción alguna, de cumplir con cuatro obligaciones específicas: promover; respetar; proteger, y garantizar los derechos humanos.
4. Se estableció la obligación de que, cuando existe una violación, las autoridades deben investigar, sancionar y reparar dichas violaciones.

Esta reforma orienta que la instrumentación de la seguridad pública y la seguridad nacional deba orientarse hacia esta visión para mostrar congruencia el Estado mexicano deberá reconocer un espectro más amplio de la dimensión de los derechos humanos que se encuentren en tratados internacionales de los cuales sea parte. Y esto deberá regir el actuar de las diferentes corporaciones de seguridad nacional y seguridad pública.

Hablar de seguridad pública y de derechos humanos es hacer referencia a un binomio indisoluble, pues la seguridad pública es la premisa general y piedra angular sobre la que descansa el respeto a los derechos humanos. La vigencia y el libre ejercicio de derechos requiere un contexto en el que, cuando menos, la vida y la integridad física de las personas, así como su patrimonio, se encuentran protegidos, lo cual presupone la existencia de un orden que garantice la convivencia pacífica entre las personas, tarea que en el mundo civilizado recae en los Estados y que se materializa en la atribución que gozan en materia de seguridad pública. (González Pérez, 2015, p. 1).

De este modo la seguridad pública tiene como función tutelar el orden y la paz pública con el objeto de conservar el Estado de Derecho, motivo por el cual, el ejercicio de esta atribución tiene un alto grado de dificultad pues:

El reto principal de las instituciones encargadas de la seguridad pública es lograr un equilibrio entre la coercibilidad de las normas jurídicas sin faltar al respeto de los derechos y valores fundamentales. (Moreno, 2017, p. 4).

La vida y la integridad de las personas se protegen cuando las fuerzas de seguridad pública ejecutan sus sin arbitrariedad, sin tortura y sin tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes como la mutilación, la infamia, marcas, azotes, palos, tormento y cualquier otra pena inusitada y trascendental.

Así en México la población tiene protegidos sus derechos y libertades contra cualquier acto de autoridad o privación de la libertad, Artículo 16 constitucional por parte de los cuerpos policiales en sus labores de investigación o prevención, de los Agentes del Ministerio Público o del personal de la Procuraduría, así como de los Magistrados, Jueces y demás integrantes del Poder Judicial, en el artículo 14 del mismo ordenamiento. Incluye así contra los miembros de los cuerpos de seguridad pública o seguridad nacional.

**CAPÍTULO II
CONFORMACIÓN HISTÓRICO
JURÍDICA DE LA SEGURIDAD
PÚBLICA Y LAS FUERZAS ARMADAS
EN MÉXICO**

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

En este apartado, se presenta de manera somera un marco histórico, referente a los antecedentes históricos de la seguridad pública y las fuerzas armadas en México. Se hace una revisión presentando por cortes históricos o épocas donde se resalta de acuerdo a nuestro tema, algunas de las contribuciones e impactos que tuvieron de acuerdo con el contexto histórico nacional específico.

2.1. ETAPAS PRECORTESIANA

La Seguridad Pública es un concepto que se ha ido transformando con el tiempo, no solo en su concepción sino en función y estructura que ha respondido por la normatividad y la interacción social de cada momento histórico. Por ello, hay momentos que pueden ser abordados desde una perspectiva eminentemente cronológica, que van construyendo y aportando a establecer el concepto actual de seguridad pública.

En este sentido Mallet (1983, p. 78) argumenta, la necesidad de seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. La agrupación en clanes, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior.

La preocupación por la seguridad en las antiguas culturas americanas se puede referir por ejemplo en el imperio Inca del Tahuantinsuyo donde:

Los incas garantizaron a la totalidad de los seres humanos bajo su jurisdicción, el derecho a la vida mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas primordiales, como la alimentación, vestido, vivienda y salud, que equivalía a la supresión del hambre y la miseria, causados por las desigualdades sociales y por los no previstos efectos destructores de la naturaleza, incontrolables por el hombre. (Valcárcel, 2015, p. 37).

En general las sociedades prehispánicas fueron teocráticas y militares, que dieron a la guerra una importancia religiosa, por lo tanto, se le dio un carácter de sagrada y obligatoria. El ejército mexica cumplía la función de capturar a los vencidos para

ofrecerlos como sacrificio a sus dioses, además era el ejército que logró mayor desarrollo en la guerra y como consecuencia logró someter a la mayor parte de las sociedades de Mesoamérica.

El Ejército Mexica, reconoció a sus dirigentes políticos como jefes supremos del ejército, que en la mayoría de los casos también ostentó el cargo de máximo sacerdote en el templo de *Huitzilopochtli*, en sus funciones era apoyado por el *Cihuacoatl* que tenía la función de consejero, comparativamente realizaba las funciones de un segundo mandatario o jefe de estado mayor, estas dos personas dirigieron al ejército para consolidar los objetivos políticos del gobierno y a su vez obtener recursos económicos en beneficio de su sociedad, por este motivo consideraban que la guerra les daba la seguridad para vivir, además permitía a los plebeyos ascender en la pirámide social y alcanzar la nobleza. (Ibarra, 2015, p. 136)

En paralelo en el México prehispánico existían “los *Topillis* quienes cuidaban el aseo y el orden, y tenían la función policial” (Molina, 1999, p. 1202) de detener a los delincuentes y conducirlos de inmediato ante la autoridad del pueblo llamada “*Cihuacoatl* (Juez Mayor), quien era el encargado de la administración y la justicia” (Molina, 1999, p. 1203).

En esa época y en los ejemplos expuestos no había separación entre el personal que componía la policía y los integrantes del ejército, aunque sí había separación de actividades como la vigilancia y la protección dentro de la ciudad, y el ejército se encargaba de la custodia del rey y del territorio.

El sistema de seguridad policiaca lo conducía el ejército que se enfocaban más al exterior del reino. Por ejemplo, vigilando por los montes para que no fuera a pasar inadvertido el enemigo que declaraba la guerra, o fuese a infiltrarse un espía. La vigilancia se exigía a los *yaotehuaque* (jefes de un grupo social), que debían realizarla de día y de noche aprehendiendo a los espías. El *tlatoani*, personalmente, acostumbraba a salir por las noches y recorría la ciudad para supervisar y pedía a los funcionarios que bailaran toda la noche y cantaran para que se oyera en todas partes y se supiera que el *tlatoani* y toda la nación mexicana no dormían. Si estaba muy oscuro, se ordenaba que tocaran el *teponazli* (López Austin, 1985, p. 61).

Paralelamente, “la economía azteca tenía una vinculación estrecha con la estrategia militar, que desarrolló el imperio de la Triple Alianza” (Hassing, 1990, p. 87).

Las provincias se incorporaban al imperio por medio de las armas, generalmente en función de su importancia productiva. El Estado articulaba mecanismos para potenciar el comercio y sus rutas, en cuya política implicaba al ejército, porque

gracias a él era posible la anexión de las provincias económicamente rentables, pacificaba las rutas por donde los comerciantes intercambiaban sus mercancías y proporcionaba protección a las valiosas caravanas. Tenían estrategias imperiales control y el bloqueo comercial como otra importantísima medida de poder para el desarrollo del tejido imperial, el cual tampoco era posible sin la intervención militar. (Bueno, 2015, p. 139).

Así los mexicas se destacan como guerreros, ya que la vida mexica los incluía en su vida cotidiana, en sus costumbres. Se preparaban específicamente en tácticas y tecnologías que los mexicas utilizaban para atacar y defenderse militarmente, incluyéndose el entrenamiento de efectivos militares y la producción de armamento, así como la planificación de estrategias y ello les hizo crecer vertiginosamente debido a esta política económica. Cuando se encontraban con un contienda o resistencia alta, el castigo era ejemplar: aumentaban el tributo, reparto de tierras e imposición del gobierno militar mexica. Esto provocó que la pugna de poder estuviera entre la nobleza militar y los comerciantes, Ross Hassig afirma que “los primeros imperios mesoamericanos dependieron del comercio más que los aztecas y por ello el papel del ejército seguía siendo decisivo para el abastecimiento de Tenochtitlan” (Bueno, 2015, p. 140).

El Ejército, con su expansión, ampliaba el radio de acción de los comerciantes que proporcionaban los objetos de lujo que la elite, sobre todo militar, demandaba; además, muchas veces, los comerciantes obtenían información vital para las campañas militares, actuando como espías, de tal forma que se creó una simbiosis que se retroalimentaba y así la política económica moldeó la estrategia militar de la Triple Alianza, hasta tal punto que la pujanza de los pochtecas amenazó el liderazgo social de los guerreros y la estabilidad política de Tenochtitlan, al acaparar riqueza e introducirse en ámbitos de la ideología imperial que no les correspondía, obligando a Moctezuma II a frenar tan exitoso ascenso, a través de impopulares reformas económicas. La política económica moldeó en muchos casos la estrategia militar de la Triple Alianza (Tenochtitlan, Tetzcuco, Tlacopan), orientándola hacia zonas productivamente más rentables como demuestra el hecho de que sus esfuerzos se dirigieran reiteradamente hacia el sur y no hacia las improductivas tierras del norte. (Bueno, 2012, p. 160).

El ejército estaba muy bien estructurado, tenía dos divisiones: los *calpullis*, donde participaban los plebeyos que los comandaban los *tiachcahuan* y *calpoleque*. La segunda división estaba compuesta por los nobles que eran educados en el *calmécac*, su educación incluía la estrategia militar, política, artes y conocimientos

astronómicos. Los sacerdotes también tomaban parte en las guerras, aunque su preparación era más hacia la religión.

2.2. LA COLONIA

El 13 de mayo de 1521 Hernán Cortés dio inicio formal al sitio de Tenochtitlan que duró noventa y tres días, al cabo de los cuales la ciudad se rindió presa del hambre y la desolación y fue prácticamente arrasada desde sus cimientos. Tras la derrota, los indígenas caerían en la esclavitud, el mundo mesoamericano desaparecería y se abrirían trescientos años de dominio colonial. “Pero en este inicio además de indicar la acción de los conquistadores es importante resaltar también la participación de los tlaxcaltecas, huejotzingas y otros pueblos” (Lawrence, 1996, p. 6).

Posterior a este evento y para iniciar la Colonias en diferentes lugares la milicia española estableció ante los problemas colonos militares que tenían a su cargo la defensa de la nueva frontera política y de los pueblos, tanto a la nación americana como contra los grupos de indios. Así, “las colonias militares facilitarían el desarrollo de nuevas poblaciones con el objeto de dar cumplimiento a la divisa colonial según la cual la mejor defensa contra las incursiones de indios era el establecimiento de pueblos” (Haecker y Mauck, 1997, p. 774). Además, el gobierno español promulgó un decreto que señalaba: (Rodríguez, 2015, p. 85)

En este momento de la historia colonial, se hizo acopio de los indios flecheros que participaron como aliados de los primeros conquistadores, que tuvieron mayor participación “en las entradas hacia el norte durante el siglo XVI; su papel en la conquista de Sonora y Sinaloa así como su establecimiento de forma permanente en ciertas regiones de frontera, en donde sobrevivieron hasta el siglo XVIII, a pesar de las presiones de las autoridades virreinales por desaparecerlos” (Rodríguez, 2015, p. 229).

Los flecheros estaban formados por indios autóctonos y negros que escapaban, de cada lugar y participaron con los españoles, pues para ellos esto era motivo de

ascenso social y los españoles aprovecharon los conflictos entre los diferentes grupos indígenas para lograr el control del territorio. Los flecheros jugaron un papel crucial en la expansión del sistema.

A los indios les fue posible prestar servicio militar mayormente en las regiones de frontera, donde las “condiciones de conquista” persistieron por décadas, esto es, territorios en contacto constante con grupos de nativos que permanecieron parcial o totalmente fuera del control colonial, en donde la presencia española fue pequeña y las instituciones coloniales, civiles y eclesiásticas tendían a ser débiles en su influencia regional (Biblioteca Cervantina del ITESM, 2015, p. 10).

“Desde los primeros años del establecimiento del gobierno español, la legislación promovió el desarme de los nativos, para proteger los incipientes poblados españoles de los posibles ataques de los indios recién sometidos” (Rodríguez, 2015, p. 234). Sin embargo, a lo largo del periodo colonial, la Corona se rehusó a asumir los gastos de un esquema defensivo global, exigiendo que fueran los colonos españoles quienes se hicieran cargo de defender el lugar donde vivían o donde estaban sus bienes y propiedades, y estos se apoyaban del grupo de flechero.

Estas milicias desempeñaban diversas labores defensivas, lo que incluía patrullar los pueblos y sus alrededores de día y de noche, vigilar los caminos, dar servicio de guardia y escolta a los sacerdotes, viajeros, comerciantes. En el caso de las milicias costeras, tenían a su cargo la vigilancia de los mares y costas, y debían avisar a las autoridades españolas en caso de divisar alguna embarcación enemiga. Llegó a darse el caso de que los indios milicianos se enfrentaran a piratas holandeses o ingleses que trataban de desembarcar en las costas del Pacífico, como ocurrió en 1688 y en 1714 en Nayarit. Los indios milicianos también llevaban a cabo labores ofensivas, es decir, participaban como soldados en las campañas militares. Particularmente en Sonora y Sinaloa, debido a la escasez de soldados presidiales, las campañas militares en contra de indios no sometidos contaron casi siempre con la participación de contingentes de flecheros, a veces de hasta 600 u 800 hombres. En el caso de Saltillo, los indios tomaron parte en numerosas entradas militares para capturar indios y hacerlos esclavos, aunque su número era inferior, normalmente, se trató de pequeños contingentes de 8 o 10 soldados indios. (Rodríguez, 2015, p. 238).

El modo en que se organizaban las milicias de indios era similar en las distintas regiones:

Cada pueblo o misión contaba con su propia compañía de indios milicianos, y dado que en cada pueblo por lo general predominaba un grupo étnico, cada compañía de milicias estaba formada por indios que hablaban la misma lengua. No he encontrado evidencia que indique que existieran compañías de milicianos integradas por indios de diferente filiación étnica. Por lo que toca a su oficialidad, para la segunda mitad del siglo XVIII casi todas las compañías de milicias eran encabezadas por un capitán, un alférez, un sargento y uno o dos cabos, si bien esta jerarquía se desarrolló más rápidamente en algunas regiones que en otras. (Rodríguez, 2015, p. 239).

En cuanto a la incorporación de los esclavos negros que escapaban, llamados cimarrones, la administración española saco provecho de ello y negocio concederles sus demandas: “deseos de libertad y autonomía de acción, ya implicaba un ascenso social importante en la vida de los esclavos” (Rodríguez, 2015, p. 258).

La corona obtuvo muchos beneficios, como pacificar la zona, evitar robos, saqueos y matanzas, reactivar la economía, tener control sobre zonas de difícil acceso, pero sobre todo gente dispuesta a defender las posesiones y la administración colonial, sin que esto le costara más dinero ya que “los gastos devengados por esta actividad corrían a cargo de cada persona, es decir, que cada uno costaba su uniforme y sus armas” (Rodríguez, 2015, p. 256).

“Los movimientos de cimarronaje en la Nueva España siempre fueron con la idea de rechazo total a la condición de esclavitud, en ningún momento se presentó la idea de derrocar y sustituir al sistema colonial, por el contrario, escapaban en busca de su libertad para después insertarse nuevamente en la sociedad virreinal” (Rodríguez, 2015, p. 264). Esta fórmula fue tan exitosa que las milicias de “pardos morenos y mulatos engrosaron considerablemente las filas de las milicias” (Rodríguez, 2015, p. 256).

En la segunda mitad del siglo XVIII, la corona española, ante el temor de que Inglaterra extendiera su dominio territorial a costa de sus colonias, se vio en la necesidad de mejorar su defensa militar por lo que formó un plan para establecer un ejército colonial. Sin embargo, la corona no asignó recursos para la manutención del cuerpo militar, así que este “se integró con contingentes milicianos a los que se previó organizarlos de manera similar a las milicias provinciales castellanas” (Hernández, 1988, p. 465).

El programa de reformas militares en la Nueva España inició en 1764,8 entre ellas, se dispuso que al menos una tercera parte de cada compañía de milicias

incluyera a “los naturales de cualquier color” y sólo en el caso de que los blancos se opusieran a ello, se formarían regimientos separados de blancos, mulatos y morenos. Disposición que vino a confirmar un procedimiento que –ya se dijo antes- se practicaba en el Sur y se continuó llevando a cabo en una proporción mayor a la estipulada dadas las características de la población suriana, además abrió la puerta del adiestramiento militar a grupos humanos heterogéneos que, en el siguiente siglo, conformarían el contingente insurgente de Morelos. En 1765, nació el ejército. En 1765, nació el ejército novohispano en el que predominaron las milicias. Al año de su formación contaba con 13,039 soldados de los que sólo 2,341 pertenecían a las tropas regulares, el resto -10,698- eran milicianos. Casi veinte años después, en 1784, había aumentado a 39,106 individuos de los que 4,389 pertenecían a unidades regulares, la mayor parte: 16,755 hombres formaban parte de las milicias provinciales y 15,121 de las diseminadas en el interior del país o en las costas del Atlántico y del Pacífico. Ese mismo año el subinspector general, el coronel Francisco Crespo propuso que, en tiempos de paz, las milicias se redujeran y se hiciera una reorganización de todas ellas al mismo tiempo que se fortalecieran las tropas regulares, medidas con las que, también, se esperaba obtener una considerable disminución de los costos. La reforma fue aceptada y, con algunas modificaciones posteriores, se intentó aplicar durante las dos últimas décadas del siglo XVIII, pero, a pesar ello, las unidades milicianas siguieron constituyendo la mayor parte del contingente militar novohispano. Ya desde el año 1767 el gobierno colonial había pedido a los hacendados de San Luis participar en la formación de ejércitos, a fin de contener los tumultos que se registraban en la zona. Se puede decir que aquella fue la semilla del actual Ejército Mexicano. (Rodríguez, 2015, p. 26).

2.3 LA INDEPENDENCIA

El 27 de septiembre de 1821 concluyó el conflicto armado en Nueva España que duro diez años de lucha, el fin lo determino la intervención de Agustín de Iturbide con las distintas fuerzas políticas (el clero, el ejército y las élites que controlaban los ayuntamientos y las diputaciones provinciales y con “el papel central que desempeñaron los militares en la negociación, pacificación y consolidación del proyecto Trigarante, que terminaría por consumir la Independencia de México” (Guzmán, 2014, p. 132).

En el proceso que llevó a la Nueva España a alcanzar su Independencia política de España, hubo dos proyectos que se expresaron por la vía armada: el insurgente, encabezado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, en septiembre de 1810, y el Trigarante, liderado por el antiguo coronel realista Agustín de Iturbide y Aramburu, a partir de febrero de 1821. (Guzmán, 2014, p. 134).

Los insurgentes entre ellos Vicente Guerrero estaban en desacuerdo con la Constitución liberal impuesta por España, porque, “en el artículo referente a la igualdad, se ignoraba a los africanos y condicionaba la ciudadanía a negros y mulatos, la raza a la que muchos de sus hombres pertenecían” (Guzmán, 2014, p. 136), y que en apartado anterior se mencionaron como los cimarrones. Las diferentes perspectivas de la independencia se unían en las negociaciones entre Iturbide y Guerrero donde en 1820 acordaron dar fin a la guerra:

Desde mediados de noviembre de 1820 ambos jefes iniciaron un intercambio epistolar con el que buscaban opciones para dar fin a la guerra. Pero fue hasta el 10 de enero de 1821 cuando el militar propuso al jefe suriano sujetarse a sus órdenes cuando lanzara la proclama; a cambio, mantendría a Guerrero y sus hombres en sus posiciones, respetaría sus respectivos mandos y les ofrecería otro tipo de ayudas. Guerrero condicionó el reconocimiento siempre y cuando Iturbide estuviera de acuerdo en que se planteara de manera radical la separación definitiva de España, el 18 de febrero de ese mismo año, Iturbide logró sus propósitos. Más de 3500 hombres dispersos en la tierra caliente, desde Oaxaca hasta Colima, dirigidos por Juan Álvarez, Gordiano Guzmán, Pedro Ascencio Alquisiras e Isidoro Montes de Oca, se sumaron al proyecto. (Del Arenal, 2007, p. 150).

Así se dio comienzo a la “revolución de los militares”, que, paradójicamente, no se desarrolló mediante el uso de las armas, sino a través de acuerdos y consensos, primero con la dirigencia insurgente y después con las élites regionales que se hallaban representadas en los ayuntamientos y en las milicias locales. Y hablamos de “revolución de los militares” porque, además de Iturbide, 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. (Moreno, 2010, p. 397).

Con el Plan de Iguala se buscaba proponer una Constitución acorde con la historia, las creencias y costumbres de los habitantes de la América Septentrional y, por el otro, “en convocar a un pacto de unión entre todas las fuerzas políticas, grupos sociales y corporaciones, luego de una guerra devastadora y fratricida” (Guzmán, 2014, p. 140).

A este proyecto se adhirieron, no los principales jefes del antiguo ejército regular de Nueva España, sino los oficiales de mediana graduación y, posteriormente, algunos jefes de las fuerzas expedicionarias de 1813, 1815 y 1817, secundados por las compañías de patriotas, realistas urbanos y antiguos insurgentes indultados e incorporados al régimen, quienes, desconociendo a sus mandos superiores, desertaban de sus cuerpos para engrosar las filas del Ejército Trigarante. (Acher, 2005, p. 146).

La estructura militar creada desde los primeros años de la insurrección con el plan de Calleja constaba de una red de oficiales de diferente graduación, ubicados en distintos territorios de la Nueva España, Con esta red Iturbide logra:

La liberación de las poblaciones solo sería posible en la medida que fructificaran los acuerdos políticos entre los oficiales que comandaban las milicias y los emisarios de Iturbide, y entre estos y los ayuntamientos. En las provincias, los justicias y subdelegados de los pueblos sirvieron de mediadores para involucrar a los habitantes en el proyecto. Por medio de comisionados, Iturbide negoció con los ayuntamientos su adhesión al Trigarante, la organización de la milicia, el número de hombres y la cantidad de dinero que aportarían a la causa. Los comandantes locales que quedaban al frente de los pueblos serían los encargados de resguardar el orden y proclamar la Independencia. Decenas de pueblos se unieron sin problemas al movimiento. Iturbide supo aprovechar la vieja estructura militar para su servicio y mantuvo tranquilos a los pueblos conservando sus formas de gobierno de acuerdo con sus tradiciones, costumbres y necesidades. (Ortiz, 1997, p. 408)

La reimplantación de la Constitución liberal en 1820 repercutió directamente en la estructura militar que se había arraigado en los pueblos. Las milicias urbanas, que se habían formado con base en el Reglamento Político Militar, estaban condenadas a desaparecer porque aquella Carta no permitía la existencia de juntas locales de arbitrios ni las contribuciones forzosas para sostener a las milicias. Los ayuntamientos constitucionales creados en pueblos y provincias terminaron con las contribuciones y desarticularon las compañías urbanas y rurales al quitarles su principal fuente de mantenimiento. (Archer, 2005, p. 2002, p. 435).

El ejército del rey no tenía fortaleza para realizar campañas prolongadas y en condiciones insalubres, faltaban efectivos, recursos armas y alimentos, además “surgió una seria rivalidad entre las tropas conformadas por criollos novohispanos y soldados expedicionarios provenientes de la Península, con lo cual se perdió la cohesión que había en los cuerpos” (Guzmán, 2014, p. 144).

Un gran número de militares nacidos en Nueva España ingresó al servicio de las armas sirviendo al realismo, como cadetes de un regimiento de infantería provincial, convencidos de que en el ejército alcanzarían prestigio, poder y dinero, a los que no habían tenido acceso. Si no lo lograron durante los años que combatieron a los insurgentes, el Plan de Iguala abría de nuevo las puertas a sus aspiraciones personales. No fueron pocos los soldados y oficiales que abandonaron la causa de un rey para apoyar la Independencia y obtener un nuevo grado militar que le significara un mejor salario y una mejor posición en la escala de oficiales. (Guzmán, 2002, p. 478)

Los soldados se mostraron entusiastas por la Independencia, porque los periódicos y hojas volantes que publicaba el Ejército y algunos particulares anunciaban la adhesión de innumerables pueblos al Plan de Iguala. La

movilización militar que hubo en las distintas regiones del reino fue tan espectacular, que la gente de esos lugares pudo darse cuenta del nuevo protagonismo que habían adquirido los oficiales en el proceso de emancipación. (Guzmán, 2014, p. 152).

Una consecuencia de la firma del Plan de Iguala con base en los puntos 9 y 16 se conformo un nuevo ejército conocido inicialmente con el nombre de “Ejército de las Tres Garantías, y que meses después cambió de nombre por el de Ejército Imperial Mejicano de las Tres Garantías” (Guzman 2014, p. 153):

Previo a su entrada a la capital del país, dicho ejército estaba conformado de la siguiente manera: como primer jefe, Agustín de Iturbide; enseguida venía su Estado Mayor General, en el que figuraba como jefe principal el brigadier Melchor Álvarez Thomas y como primeros ayudantes generales el coronel de Dragones Fieles de Potosí, Joaquín Parrés y el teniente coronel de infantería Juan Davis Bradbum; como segundos ayudantes, el sargento mayor Mariano Villaurrutia y los capitanes Juan José Rubio, José Mayoli, José María Quintero Castro y Rafael Borja, y el ayudante mayor Ramón Parrés. Entre los “adictos al Estado Mayor” se menciona al capitán Manuel Córdoba, al teniente Antonio Mora y a los subtenientes Bernardo Amat y Tomás Souza. Los que hacían funciones de primeros ayudantes de campo del propio Iturbide eran el coronel Rafael Ramiro, los tenientes coroneles Rafael Bustillo, Eugenio Cortés, el conde de Santa María de Guadalupe del Peñasco, el señor conde Jala y Regla y el marqués de Salvatierra. Como segundos ayudantes de campo figuraban los capitanes Manuel de la Llata, Vicente del Rivero, el teniente coronel José María de Portilla, los capitanes Ignacio Basadre, Ramón Rey y Félix Survarán, así como el teniente Ramón Malo, pariente de Iturbide. En cuanto al Ejército de Operaciones, Iturbide lo dividió en cuatro secciones: el primero era el Ejército de Vanguardia, al mando del marqués de Vivanco y su segundo al mando, el antiguo jefe insurgente Vicente Guerrero. Bajo su mando estaban las divisiones del coronel Nicolás Bravo, segundo jefe de este Ejército, y las de los tenientes coroneles Manuel Iruela y Antonio López de Santa Anna. El segundo era el llamado Ejército del Centro, encabezado por el brigadier Domingo Estanislao Luaces y su segundo, el coronel Anastasio Bustamante. Las divisiones que lo conformaban las dirigían los coroneles Joaquín Parrés, José Antonio Echavarrí y José Joaquín de Herrera. El Ejército de Retaguardia lo mandaba el coronel Luis Quintanar y su segundo, el coronel Miguel Barragán, esta organización militar solo tenía a sus órdenes las divisiones de los coroneles Vicente Filisola y Gaspar López. En seguida estaba el Ejército de Reserva, que tenía como primer jefe al brigadier Pedro Celestino Negrete y a su segundo, el coronel José Antonio de Andrade. Las divisiones que estaban a sus órdenes eran las del coronel Felipe de la Garza, de los tenientes coroneles Mariano Laris y Juan José Zenón Fernández, así como las tropas de las Provincias Internas de Occidente. Así mismo el Ejército Triguarante contaba con un Ministerio de Hacienda, en el que fungía como intendente de ejército Miguel Cavaleri; como tesorero general, el ministro de Hacienda Rafael Mangino; Francisco de Paula Tamariz, como contador de la misma dependencia, y Vicente Domingo, como secretario de intendencia. No aparecen en este registro las personas que servían a la secretaría de Iturbide, los ayudantes de cada sección del ejército y de las propias divisiones. A su vez, a esta lista debemos agregar

“todas las clases del ejército”, entre las que se hallaban oficiales generales, ingenieros, artillería, infantería y caballería, con sueldos líquidos bien definidos. (Guzmán, 2014, p. 154).

También se establecieron los símbolos, colores y emblemas que dotaron de identidad a las fuerzas armadas que abrazaron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. “Las medidas de la bandera se apegaban a los lineamientos marcados en las Ordenanzas Militares de España, a las cuales se sujetó Iturbide desde el día del pronunciamiento en el pueblo de Iguala”. (Lemoine, 1995, p. 315).

Además de la bandera, Iturbide dio a su ejército nuevas insignias, de acuerdo con los grados militares de la oficialidad. En ellos estaban comprendidos los subtenientes, tenientes, ayudantes, capitanes, sargento mayor, tenientes coroneles, coroneles, brigadieres, mariscales de campo, teniente general, capitán general y generalísimo. (Guzmán, 2014, p. 155).

2.4 REVOLUCIÓN

En 1876, al amparo del Plan de Tuxtepec Porfirio Díaz logró una conciliación política “aglutinó a todas las corrientes políticas” (Ramírez, 2014, p. 3), debido a que la población estaba hastiada de tantas guerras intestinas y ansiaba un México tranquilo y en paz. Tampoco nadie quería más el lastre que significaba el bandolerismo que, como mal endémico, azotaba al territorio nacional. “Díaz puso atención a prioridades tales como el impulso al desarrollo económico y la apertura al mundo, fue tendida una amplia red ferroviaria que articuló todos los confines de la república” (Ramírez, 2014, p. 43).

Por los propios requerimientos del desarrollo económico, el aparato gubernamental se hizo más completo. La población, empezó a crecer y a concentrarse en los polos de desarrollo. “Para el logro de tales metas fue necesario el convencimiento, las palabras y la razón, y cuando éstas fallaron, se utilizó la mano dura” (Ramírez, 2014, p. 43).

En referencia al ejército el monto del presupuesto anual destinado al ejército ascendió, sin embargo, Porfirio Díaz dejó caer al ejército: “la tropa debió ser no sólo más reducida, sino la paga francamente raquítica, una reducción drástica y

peligrosa para un país que crecía y se desarrollaba, las fuerzas armadas se redujeron en un 30 por ciento” (Lawrence, 1993, p. 108).

A lo largo del Porfiriato, el ejército federal fue portador de una leyenda negra. Fue considerado una institución odiada, detestable y corrupta. La resultante fue que jamás atrajo voluntarios a sus filas. Y las personas que por una u otra razón ahí estaban, en la primera oportunidad desertaban. Para sustituirlos, las autoridades militares y los jefes políticos utilizaban el recurso de la leva, un mecanismo siniestro que a nadie gustaba. Pero contra lo que se supone, los reclutas no estaban perdidos. Tenían a su alcance un arma legal para defenderse: el amparo, y en no pocas ocasiones lo ganaban. Asesorados por personas que conocían el artículo 5o. de la Constitución política de 1857 y otros más, se ampararon ante los jueces de distrito, o bien en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, con el paso del tiempo, al difundirse las bondades de la citada Constitución, proliferaron los amparos. Su número aumentó en momentos críticos, o de emergencia nacional, ya que nadie quería perder la vida. Ante semejante reticencia de los civiles para engrosar las filas del ejército, las autoridades buscaron la forma de reducirlos al máximo. (Ramírez, 2014, p. 45).

Existe una controversia a cerca del volumen del ejército en aquella época, pero la literatura militar referente al Porfiriato y a la Revolución mexicana consignada en las Memorias de la Secretaría de Guerra y Marina apunta que:

De acuerdo con la citada fuente, en 1881 hubo 28000 efectivos militares; durante el periodo 1883-1886 el número se elevó a 34202; al inicio del siglo XX, concretamente entre 1901 y 1902, hubo casi 30000; entre 1903 y 1906 hubo 28361; entre 1906 y 1908, años de gran agitación obrera, el ejército contó con 29 533 elementos; y en 1910, con 29000. (Ogazón, 1978, p. 48).

En vísperas de la revolución de 1910, el ejército sólo servía para presumirlo en los desfiles militares, aplacar revueltas menores, extinguir cacicazgos locales y regionales, y neutralizar el descontento de núcleos indígenas. Al intensificarse la actividad revolucionaria en 1910 y 1911, el gobierno federal reforzó su presión para cubrir las vacantes. De ahí que en diciembre de 1911 enviara un telegrama a los gobernadores que a la letra decía:

Se les conmina urgentemente a integrar sus contingentes para el ejército y enviarlos inmediatamente” pero en realidad, siempre hubo graves problemas para cubrir las vacantes. Para los niveles medios y altos de la milicia, no hubo tantos problemas. Nos referimos a los coroneles y generales en sus distintas variantes. el Colegio Militar estaba lleno de alumnos que no lograron los resultados apetecidos. (Ramírez, 2014, p. 55).

En 1900-1902 Bernardo Reyes que ocupó el cargo de la Secretaría de Guerra y Marina creó una Primera Reserva, integrada por hombres de los cuerpos rurales de caballería, dependientes de la Secretaría de Gobernación; los gendarmes fiscales y los resguardos de las fronteras, incluidos jinetes escogidos, a cargo de la Secretaría de Hacienda; la policía montada y de a pie de cada uno de los estados, y la Guardia Nacional en servicio activo:

...hasta sumar 26 000 hombres; y una Segunda Reserva organizada en cada estado de la república, a imagen y semejanza de la Vieja Guardia Nacional, cuyo número de efectivos debían alcanzar los 100000. Al considerar los tres ejes, Reyes contemplaba un ejército federal de 160000 soldados para 1902 había 210 unidades de reservistas en toda la república, cuya cifra alcanzaba las 30 433 personas. (Niemeyer, 1966, p. 103).

En la primera década del siglo XX hubo desesperación por cubrir las cuotas anuales asignadas por la Secretaría de Guerra y Marina.

Francisco Bulnes opina que los jefes políticos consignaban al servicio de las armas a toda clase de delincuentes para cubrir las bajas anuales del ejército convertido en madriguera de malhechores. Cuando las circunstancias exigían mayores contingentes, los gobernadores entraban en acción, y apoyados por la fuerza armada y el suficiente personal atrapaban una gran cantidad de candidatos sin importarles su condición, protestas y disgustos. (Bulnes, 1992, p. 301).

Al iniciar la Revolución Mexicana según Francisco Bulnes, al estallar la fiebre revolucionaria en 1910:

Díaz necesitaba cuando menos 100 000 hombres para apagarla, y ni siquiera tenía a su alcance los 30000 federales registrados en el papel. A duras penas, disponía de 18000 soldados, 2700 rurales, más los 5000 elementos de las fuerzas de seguridad de los estados, unos 25 700 efectivos en total, insuficientes para proteger un país de 15 millones de habitantes, las principales ciudades, poblaciones fronterizas y los diversos puntos estratégicos del país. (Bulnes, 1992, p. 295).

Por lo tanto, durante la efervescencia revolucionaria no hubo vocación por las armas:

En 1910, la suma de los generales en sus tres variantes se elevaba a 99. Viendo las cosas con más detalles, se tiene que en 1910 había siete generales de

división: Porfirio Díaz, Ignacio A. Bravo, Manuel González Cosío, Bernardo Reyes, Alejandro Pezo, Jerónimo Treviño y Francisco A. Vélez. Dos años más tarde, los cuatro primeros se habían retirado. La dimisión fue mayor entre los generales de brigada y brigadieres. Con los primeros se pasó de tres en 1910 a 13 en 1912; y con los segundos, de media docena a 13. La suma de los generales de división, de brigada y brigadieres retirados entre 1910 y 1912 se elevaba a 28. En otras palabras: más de la cuarta parte de los divisionarios le dio la espalda a Madero. A raíz de ello, quedó una cúpula militar bastante diezmada, agravada por el hecho de que, por su edad, de algunos ya nada se podía esperar. Permanecieron atados a la maquinaria militar, sin tener mucho interés en defender un régimen por el cual nada sentían. En suma: Madero no logró contener las fuerzas demoniacas que contribuyó a soltar, y el control del país se le salió de las manos. Atrapado en un mundo de conspiraciones y traiciones, fue derrocado y asesinado. (Ramírez, 2014, p. 69).

Durante el mandato de Huerta se marcó línea para aplicar sin contemplaciones la leva con resultados desastrosos. “Sin el menor conocimiento del arte de la guerra, sin entrenamiento militar previo, sin conocer el manejo del armamento, cientos y aun miles de efectivos militares fueron llevados al campo de batalla” (Lawrence, 1996), sin tener en claro la razón por la cual peleaban, y en la primera oportunidad desertaban.

2.5. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

El ejército mexicano cumplió cien años de su fundación, en términos modernos e institucionales, como una institución emanada de la primera revolución social del siglo XX, y producto directo del constitucionalismo. “Cien años de permanecer leal e institucional y con un elevado reconocimiento social, como muchos estudios de opinión pública lo demuestran en los últimos años”. (Hernández, 2012, p. 138).

En la literatura especializada, el ejército federal, una institución vinculada al viejo régimen, oficialmente fue disuelto en agosto de 1914 para dar paso al llamado ejército mexicano. En realidad, el ejército federal no se extinguió del todo. Al separarse de las fuerzas revolucionarias, Francisco Villa, y en menor medida Emiliano Zapata, Pablo González y Venustiano Carranza absorbieron importantes contingentes de ex federales para reforzar sus filas. Por su preparación en el manejo del armamento militar y disciplina, cada uno de ellos enfocó sus miras sobre los mandos medios y altos. Al consolidarse el primer jefe, y entrar en declive Villa y Zapata, aparecieron otros dos personajes vinculados al viejo régimen buscando resucitar el ejército federal. Se trata de Victoriano Huerta

y de Félix Díaz, quienes, en forma sorprendente, a pesar de los orígenes comunes, no lograron lo que deseaban. (Ramírez, 2005, 14).

Actualmente ha dado evidencia clara de su institucionalidad y lealtad, asistiendo en tareas civiles como el apoyo a la ciudadanía en emergencias naturales y en el combate al crimen organizado, tarea que le obligó a salir de su misión fundamental y que, lamentablemente, le ha generado costos de toda índole, como consecuencia del tránsito y consolidación democrática en el país.

Desde 1926 a 1931 el general Joaquín Amaro Domínguez al mando de la Secretaría de Guerra y Marina transformó por completo al ejército mexicano.

Para esto, Amaro había creado una Comisión de Estudios y Reglamentos militares, lo cual dio como resultado la Ley Orgánica del Ejército Mexicano el 25 de marzo de 1926. Esta ley plasmó las consignas principales que el nuevo ejército tenía que ejercer: Defender la integridad e independencia de la Nación; Mantener la Constitución, y Preservar el orden interno. (Vidal, 2014, p. 27).

“El problema era serio y difícil de enfrentar; se imponía la respuesta inmediata de construir un ejército totalmente nuevo” (Vidal, 2014, p. 28), se institucionalizó el reclutamiento y se buscó que, a mediano plazo, permitiera el cambio de mentalidad. El ejército después de atravesar varias crisis, ya depuradas sus filas, emprendió un proceso de profesionalización. El general Amaro, actualizó la educación militar, estableciendo rígidos principios morales y se nombraron agregados militares en el mundo. La aviación militar se modernizó y fue creada la Comisión Técnica como cuerpo consultivo avocado al estudio y reforma de las leyes y reglamentos militares. en 1933 continuaba el proceso de estructuración.

En 1934 se inauguró la Fabrica Nacional de Pólvora Negra, en 1936 se introdujo la modalidad de las promociones para regular los ascensos mediante exámenes de conocimientos a los oficiales puntuando también la edad, estado de salud, aptitud para el mando y antigüedad en el ejército. En 1937 la Secretaría de Guerra y Marina cambió su nombre por la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN).

Durante el período de la Segunda Guerra Mundial, el ejército mexicano se modernizó adquiriendo armamento colectivo e individual y renovando un equipo que ya era obsoleto, además de renovar el equipo de la aviación. En 1942 la Dirección Técnica Militar se convierte en Comisión Técnica quedando sujeta a la SDN y al Estado Mayor Presidencial.

En esta época donde Alemania hundió varios buques petroleros México le declaró la guerra a Alemania, Italia y Japón, y ante la situación internacional, el gobierno mexicano tomó la determinación de implantar el Servicio Militar Nacional. Bajo la gestión del General de División Francisco L. Urquiza en 1947 nacieron la Primera Compañía de Zapadores Ferrocarrileros, el Cuerpo de Policía Militar y una compañía fija para dar servicio penal en las Islas Marías. Además, se incrementó la tecnología militar y el apoyo logístico. (Hernández, 2012, p. 139).

El ejército a partir de la culminada la Segunda Guerra Mundial, se consolida y se especializa, incrementa su número de aspirantes tanto en las escuelas como efectivos. En 1967 se crea una nueva Zona Militar quedando en 35 la división territorial militar. En 1970 la secretaria de la Defensa Nacional fue ocupada por un General egresado del Colegio Militar, el General Marcelino García Barragán.

En 1986 se reforma y queda aprobada la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, donde se define la actividad primordial del ejército reforzando el concepto y compromiso de servidor público. Hoy en día el ejército cuenta con 358, 500 efectivos militares, y una reserva de 49 millones de habitantes.

2.6. DE 1990 A LA ACTUALIDAD

La evolución del ejército mexicano desde la década de los años noventa a 2019 ha estado asociada con los cambios relevantes de las demandas sociales, como la lucha contra el narcotráfico y con la evolución de los sistemas de comunicación. Desde la relación externa, el fin de la Guerra Fría, dio pie a un freno difuso de una carrera armamentística y por lo tanto la defensa geopolítica cambió. En este sentido México aun cuando está atento a los cambios geopolíticos, ha concentrado la actividad militar al interior del territorio.

La única gran diferencia respecto de aquellos años es que ahora no hay grandes disputas sustentadas en la ideología o modelos políticos. Hoy los conflictos son por el manejo de recursos naturales, posesiones geográficas (de nuevo a geopolítica) e influencias ecorregionales para garantizar rutas comerciales y acceso a los grandes mercados. (El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 542).

Por ello desde 1990 a 2010 el ejército se ha volcado a modernizar su armamento, sus comunicaciones y a respaldar la visión del gobierno mexicano que “aspira a una presencia internacional basada en el prestigio de las buenas prácticas en la diplomacia” (El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 543).

El ejército mexicano en estas décadas ha sido una institución fundamental para la consolidación democrática del país, caso contrario de la mayoría de los ejércitos latinoamericanos que en estas décadas fueron protagonistas en luchas sociales, políticas, en México la situación del ejército fue muy diferente.

Los esfuerzos tácticos y militares se enfocaron a la protección de la población civil y al combate con las organizaciones criminales que proliferaron en las décadas de los noventa. El Ejército Mexicano ha colaborado de forma leal en los procesos políticos y electorales, y ha actuado en apego a sus principios de lealtad al pueblo, institucionalidad y respeto a la Constitución y leyes secundarias. “Lo anterior, no excluye que el propio Ejército Mexicano no haya observado transformaciones en su estructura, adoctrinamiento, sistema educativo, adiestramiento, leyes y normas; antes bien, ha sumado una serie de responsabilidades supletorias que ahora forman parte sus misiones” (El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 543).

El periodo que va de 2000 a 2013, coincide en lo internacional con varios acontecimientos dramáticos que modificaron para siempre las condiciones de seguridad en el mundo. Por supuesto, que los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos son la referencia. Seguidos de otros no menos violentos, en Madrid el 11 de marzo de 2004 y en Londres el 7 de julio de 2005. En ambos casos, las investigaciones concluyeron que los actos criminales habían sido planeados y ejecutados por las redes del terrorismo internacional de inspiración islámica y auspiciadas por Al Qaeda. (El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 543)

Las directrices del Comando Norte de los Estados Unidos ha pugnado por la suposición de subordinación o colaboración de las fuerzas armadas mexicanas, sin embargo, México no ha cedido a esta presión, Así el ejército aunque ha considerado a grandes rasgos el ambiente geopolítico, ha sido neutral y ha colaborado con el país vecino en operaciones específicas que involucran el crimen organizado, los flujos migratorios (del sur hacia el norte), las condiciones de vida de la población, pero sin ceder a la presión ejercida por el vecino país.

Las primeras décadas del siglo XXI han requerido que el ejército mexicano se enfoque hacia los recursos institucionales y jurídicos para garantizar una eficiente administración de la justicia interna, por ello ha modernizado también su relación con respecto a la aplicación de los Derechos Humanos debido a su participación en el combate al tráfico de drogas y desempeño en tareas de seguridad pública.

Así, durante la gestión de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde 2008, la prioridad otorgada a la confrontación y sometimiento del crimen organizado exigió una profundización en las actividades que desde hacía tiempo se venían realizando por los integrantes del Ejército Mexicano en la lucha contra el tráfico de drogas. En más de un sentido, México fue y es, desde sus fuerzas armadas, vanguardia en la contienda contra uno de los así considerados nuevos antagonismos del Estado contemporáneo. (El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 546).

Así durante el siglo XXI las condiciones internas de México demandaron que las relaciones civiles militares fueran permanentes y más activas, tal como se les califica en la Constitución. Esto significó continuidad en misiones de defensa y seguridad nacional e interior. Este compromiso obligó al ejército mexicano a adecuar importantes materias del sistema educativo militar. El ejército mexicano a mantenido lealtad a las diferentes internas que se han establecido en esta lucha. Siendo leales a la lógica específica de cada gobierno, gabinete y partido en el poder adoptando las políticas y criterios, que, apoyado por el cambio de la profesionalización de la élite militar, ha dado respuesta a la misión encomendada.

Ilustración 3. Despliegue de militares en México



Fuente: El Economista. (2019). Despliegue de Militares por el país. *El Economista. Redacción.* México. Disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Despliegue-de-militares-en-Mexico-20190408-0037.html>

La flota aérea militar esta compuesta por 493 naves y 143 buques. En el 2018 aumentó 40% la importación de armas debido a la participación militar en las operaciones internas contra los cárteles de narcotráfico (Infobae, 2020).

CAPÍTULO III

LA GUARDIA NACIONAL

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

En este apartado, examino la figura central de la investigación, siendo esta la Guardia Nacional. Se inicia con el origen de dicha institución y se abre la discusión de los desafíos actuales a los que se enfrenta la Guardia Nacional en el contexto actual. Se realiza la revisión de la normativa de la Guardia Nacional y el alcance que esta le confiere actualmente. Por último, se revisan los comentarios, objeciones y opiniones que desde la perspectiva de los Derechos Humanos cuestiono la implementación de la normatividad y las funciones de la Guardia Nacional.

3.1. ORIGEN DE LA GUARDIA NACIONAL

Examinar la historia siempre es necesario, para entender el sentido de interpretación de la realidad circundante de las necesidades de la época, pues finalmente una sociedad y el individuo se sujetan a la interpretación vigente de comportamiento e interpretación de la sociedad. En este sentido la historia narrada y expuesta en el capítulo anterior da el antecedente que sustenta la figura de autoridad como es la policía y las Fuerzas Armadas, figuras que sí tienen un desarrollo histórico continuo en México y son antecedentes vivientes de la Guardia Nacional hoy en día.

Con base en el texto titulado La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México de Villalpando (1988), documento que presenta y analiza los dos periodos históricos puntuales de su evolución desde el México independiente hasta el siglo XX: La Milicia Cívica Local y la Guardia Nacional.

La figura de la Guardia Nacional en México tiene dos etapas: la Milicia Cívica Local y la Guardia Nacional. Por lo que se refiere a la Milicia Cívica Local, ésta estuvo regulada en el primer Imperio mexicano a través del Reglamento Provisional Político de 1822, en la primera República Federal en la Constitución de 1824 y en el Gobierno Centralista en la Constitución de 1836. En todos estos casos la Milicia Cívica Local se consolidó como un cuerpo ciudadano de seguridad cercano al pueblo, que tenía a su cargo funciones de defensa y persecución de delitos, con la idea principal de constituir a un ciudadano-soldado

en defensa de la patria y de sustituir la figura de un ejército permanente. Cabe destacar a este respecto, que el mando de dicho cuerpo siempre estuvo a cargo del gobierno local como parte de su propia naturaleza, aunque por razones obvias en el caso de la Constitución de 1836 se redujeron al mínimo en número. (Villalpando, 1988, p. 760).

No existe en el marco mexicano jurídico anterior a 1847 una definición del concepto de Guardia Nacional (Villalpando, 1988, p. 45), aunque el concepto aparece y evoluciona desde la independencia:

Durante este periodo es cuando aparece por primera vez el concepto de Guardia Nacional en el marco jurídico mexicano en los proyectos de 1842 para una Constitución de espíritu federalista. Este proyecto señalaba que “es obligación del mexicano [...] cooperar a la defensa de la Patria y al restablecimiento de orden público” y proporcionaba el recurso legal para enrolarse en la Guardia Nacional; también especificaba como objetivo, la defensa ante una invasión extranjera y disponía que el presidente solo podía hacer uso de ella conforme a la Constitución. (Villalpando, 1988, pág. 1140).

La importancia de este proyecto es que ninguna ley anterior consideraba la forma de cumplir en la defensa del país. En adición, ese proyecto incluía la facultad del Congreso para formular los reglamentos de la Guardia Nacional.

En 1846 se expidió el Reglamento para Organizar la Guardia Nacional (ROGN). En este reglamento el enrolamiento en la Guardia Nacional es un derecho y no una obligación; asimismo consideraba cuerpos de infantería, caballería y artillería, además de incorporar tropas de ingenieros; y, por último, establecía tres tipos de situación: en a) asamblea; b) en servicios bajo las órdenes del Gobernador y c) en campaña bajo el mando del presidente (Congreso General, 1846). (Hernández, 2008, p. 36).

Fue la primera vez que existe el intento por regular a la Guardia Nacional (como fuerza temporal y en las capitales de los estados) y crearla como parte complementaria del ejército (fuerza permanente) y no como rival de este.

Es en 1847, entro en acción Guardia Nacional en la guerra contra EE. UU. El 20 de agosto de 1847, los batallones Independencia y Bravos, apoyados por las compañías de San Patricio (tropas irlandesas) combatieron a las tropas estadounidenses en Churubusco, en tanto los batallones Libertad, Unión, Querétaro y Mina, lo hicieron en Molino del Rey el 8 de septiembre de ese mismo año. (Hernández, 2008, p. 37).

En 1848 se promulgó la Ley Orgánica de la Guardia Nacional (LOGN) (Congreso General, 1848). Esta contenía básicamente lo del Reglamento para organizar la Guardia Nacional de 184 8, sin embargo, incorporaba cuatro nuevas disposiciones: a) los nombres de los batallones correspondían al estado donde

pertenecía; b) sus integrantes no podían ser reemplazados; c) no permitía a los alistados prestar servicio personal a jefes ni oficiales y d) no contaban con fuero por delitos de orden común y los negocios de carácter civil. (Hernández, 2008, 37).

El Gral. Santa Ana a través del Ministerio de la Guerra, el 23 de abril de 1853, comunicó la eliminación de la Guardia Nacional, salvo el batallón Mina al que incorporó en una unidad del ejército permanente, el resto fue diluido, asimismo permitió la opción voluntaria de integrarse a las policías y por último incautó todo el material bélico y pertrechos. (Hernández, 2008, 37).

El 21 de noviembre de 1855, el Ministerio de Gobernación, declaró vigente el Reglamento de la Guardia Nacional de 1846 y la Guardia Nacional se reestableció en 1856 bajo el mando de los estados, sin embargo, debido a que los gobernadores tendían a la autonomía y la Guardia Nacional resultaba una seria amenaza a la gobernabilidad federal.

La Constitución Política de la República Mexicana (1857), dio mayor fuerza a la Guardia Nacional, considerando una prerrogativa y obligación pertenecer a ella, en tanto el Congreso contaba con la facultad de su organización, a los estados para instituir la y al presidente a hacer uso de ella fuera de sus estados⁸. (Hernández, 2008, 37).

Nunca se legisló una ley orgánica al respecto y el último documento legal sobre la Guardia Nacional del siglo XIX se registró en 1880 (Hernández, 2008, p. 37). Por último, con el arribo del porfiriato (de carácter centralista), debilitó en la praxis cualquier intento estatal de fortalecerla para evitar los levantamientos.

El constituyente de 1917 conservó ambas figuras, la de un ejército permanente y la de una guardia nacional. Sin embargo, al convertirse las fuerzas revolucionarias en el nuevo ejército permanente, no se replicó así para la Guardia Nacional. Esta Constitución mantiene los mismos mecanismos y principios que la de 1857, por lo que no existió un nuevo aporte en esa materia. (Ruíz, 2018, p. 8).

Por lo que resulta conveniente revisarla desde la legislación vigente, para que se comprenda lo que significa y conlleva una Guardia Nacional en el México contemporáneo.

⁸ CPEUM 1857 Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano: Fracc. IV.- Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones. Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: Fracc. II.- Alistarse a la guardia nacional. Art. 72.- El Congreso tiene facultad: Fracc. XIX.- Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruir la conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; Fracc. XX.- Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria (Congreso Extraordinario Constituyente, 1857). (Ruiz, 2018, p. 8).

3.2. DESAFÍOS DE LA GUARDIA NACIONAL

Ante un contexto de violencia generalizada en toda la República Mexicana, altos índices de criminalidad, se requiere que la figura de la Guardia Nacional logre en cinco años: desarticular organizaciones criminales, establezca políticas de prevención de la delincuencia y de violencia, así como atención a las causas profundas de dichos hechos.

Un primer desafío es la atención de los delitos tanto del fuero federal, como del local (por solicitud de las autoridades competentes). Tema que requiere una definición normativa más específica. Pues no hay delimitación en objetivos, atribuciones y obligaciones.

Por lo pronto, la nueva legislación de la Guardia Nacional asume lo establecido en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, lo que incluye la obligación “de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas”; así como las políticas de prevención y el combate a los delitos federales.

Adicionalmente, la legislación secundaria propone que las atribuciones de la Guardia se orienten a “prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas (...) y salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos”. Por lo tanto, hay una contradicción esencial a la formación militar, es decir, se está pensando en una fuerza que haga frente a prácticamente todos los problemas de seguridad e incluso de convivencia.

Ello deriva en el segundo desafío que implica que la Guardia Nacional tendrá que desarrollarse a partir de una estructura que incluya capacidades de atención a la población y proximidad, pero también de unidades especializadas dedicadas a la atención de los delitos de alto impacto y de las actividades de los grupos de delincuencia organizada. Esta amplitud de funciones requiere de estrategias y capacidades diferentes.

De acuerdo con lo presentado por el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, la Coordinación Operativa Interinstitucional será la encargada de apoyar a la Secretaría en el desarrollo de los programas operativos de la Guardia Nacional, los programas de capacitación (formación policial, uso de la fuerza y derechos humanos), así como para proponer lo referente a su estructura, organización y funcionamiento. (Conferencia de prensa, 2019).

Un tercer desafío que tiene impacto operativo y jurídico es la integración por elementos de diferentes corporaciones que requieren un proceso para homologación de salarios prestaciones y criterios de selección para los nuevos reclutas. Sin embargo, el reto más profundo es la homologación de doctrina y elementos disciplinares, estructura de mando e identidad.

3.3. NORMATIVA DE LA GUARDIA NACIONAL

El marco jurídico actual, contempla a la Guardia Nacional en tres ordenamientos legales, la Guardia Nacional no es considerada en el resto de las leyes y reglamentos que rigen al Estado mexicano.

1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de 1917)
2. Ley del Servicio Militar
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con base en estas tres leyes que conforman el marco legal de la Guardia Nacional. A continuación, se cita los artículos citados que están exclusivamente relacionados con dicha figura:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Congreso Constituyente, 1917) se alude a ella en los siguientes artículos:
 - a. Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas. (Artículo reformado DOF 22-10-

- 1971, 26-03-2019). En este artículo se asume la figura de la Guardia Nacional más no es mencionado explícitamente.
- b. Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (Artículo reformado DOF 03-02-1983, 31-12-1994, 03-07-1996, 20-06-2005, 18-06-2008)
- i. ...Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: Párrafo reformado DOF 26-03-2019. Donde explícitamente se incluye y se nombra en las bases mínimas del artículo.
 - ii. La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. (Párrafo adicionado DOF 26-03-2019)
 - iii. ...La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. (Párrafo adicionado DOF 26-03-2019)
 - iv. ...La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. (Párrafo adicionado DOF 26-03-2019)
 - v. ...La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género. (Párrafo adicionado DOF 26-03-2019)
- c. Artículo 73. El congreso tiene facultad:
- i. Fracción XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

(Fracción derogada DOF 06-12-1977. Adicionada DOF 31-12-1994. Reformada DOF 18-06-2008, 29-01-2016, 26-03-2019).

En este artículo se asume en todos los artículos y fracciones:
IV, VII,

- d. Artículo 76, fracción IV. Son facultades exclusivas del Senado: Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria. (Fracción reformada DOF 08-10-1974, 29-01-2016, 26-03-2019)
- e. Artículo 89, fracción VII. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos de la ley que previene la fracción IV del artículo 76.11 (Fracción reformada DOF 26-03-2019).

La Carta Magna incluye el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019)

2. Ley del Servicio Militar Nacional (Congreso de la Unión, 1940).

- a. Artículo 5o. El servicio de las armas se prestará: Por un año en el ejército activo, quienes tengan 18 años. Hasta los 30 años, en la 1ª. Reserva. Hasta los 40 años, en la 2ª. Reserva. Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional.
- b. Artículo 6º. En caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Congreso de la Unión, 1976)

- a. Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IV.- Manejar el activo del Ejército y la fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados.
- b. XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento

de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

4. Ley de la Guardia Nacional. El 27 de mayo de 2019 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Guardia Nacional donde a través de siete títulos se dispone la operatividad de la Guardia Nacional en México.

Esta ley tiene como objeto darle un carácter de permanencia a la figura y darle un carácter civil. Sin embargo, la ley no es clara en este aspecto pues en esencia y en su conformación sigue teniendo un carácter militar. Tiene, además, las capacidades de una policía federal y local juntas pues puede investigar delitos de ambos fueros, pero, además, puede revisar y detener a migrantes en condición irregular. Estará facultada para realizar aprehensiones, cateos y hasta pedir por su cuenta la intervención de comunicaciones.

La norma aprobada establece que los elementos de policía militar y naval que sean transferidos a esta nueva fuerza deberán cumplir con control de confianza, pero, a su vez, da un plazo de hasta dos años para satisfacer este requisito. Se eliminó la necesidad de que tengan que pedir licencia, pero se establece que deberán separarse de sus funciones en las Fuerzas Armadas.

La seguridad nacional e interior en el acontecer histórico de la Guardia Nacional ha sido usada principalmente en funciones de defensa (seguridad nacional) y seguridad interior. El primero es de orden militar y geopolítico, el segundo contiene una porción de política, es decir como brazo armado de interés políticos de gobernadores y corrientes ideológicas. La ley actual está orientada más hacia la seguridad interior.

En ese sentido, se debe examinar a la Guardia Nacional como parte de una estrategia amplia para atender el problema de la violencia interna generada no solo por el narcotráfico, sino por la degradación social y corrupción. La Guardia Nacional contempla a elementos que, por trayectoria en la carrera militar, han recibido adiestramiento y formación de alto perfil, que busca evitar con solidez

ética actos de corrupción. La Guardia Nacional propuesta, aunque formada por militares se conceptualiza como un cuerpo civil destinado a generar confianza en la ciudadanía.

Como sucede en cualquier país del mundo, México padece importantes amenazas. Esta realidad y las urgencias que presenta la inseguridad pública, propiciaron el surgimiento de la Guardia Nacional con recursos humanos y materiales provenientes de las Fuerzas Armadas y que operan en circunstancias de igualdad con elementos de la Policía Federal. El Ejército y la Marina que han tenido la capacidad de adaptarse a esa realidad en la ruta de lograr la legalidad nacional. (Espinosa y Ortiz de la Torre, 2019, p. 10).

Sin embargo, los cambios legislativos no son suficientes con el artículo 5 transitorio de la reforma constitucional para suplir la inexistencia de un marco legal que regule la participación militar en estas tareas en términos de temporalidad, operación y límites.

3.3.1. ALCANCES DE LA GUARDIA NACIONAL

Esta figura contradice la autonomía de las entidades federativas de acuerdo con el numeral 21 de la carta magna, que fue creada por decreto en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, para combatir la delincuencia organizada en el país.

Tabla 4. Reforma al artículo 21: Origen de la Guardia Nacional

Artículo	Reforma
Artículo 21 Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones de seguridad pública incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. • La federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. • El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno (...) conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases:

	<ul style="list-style-type: none"> • ... ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. • La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaria del ramo de seguridad Pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.
--	--

Fuente: Con base al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (2019).

Sin embargo, el replanteamiento de la Guardia Nacional no garantiza que por sí misma acabará con la impunidad, pues contradice algunos principios de institucionalidad civil, además de contravenir principios, recomendaciones y criterios en materia de derechos humanos, tema que se abordará más adelante.

La aprobación de la Guardia Nacional y las leyes que reglamentan el uso de la fuerza y el registro de detenciones en el país pone en riesgo la libertad, integridad, dignidad, privacidad, legalidad y se vulneran los derechos humanos protegidos, tutelados y garantizados en la Constitución Federal, ya que sin duda los deberes de las corporaciones policíacas y la vigilancia en los municipios y estados no son competencia de los grupos militares de acuerdo al artículo 129 constitucional porque institucionaliza la militarización de la seguridad pública. Ya que cada entidad tiene la libertad de presentar su plan o estrategia de combate a la inseguridad.

Es por lo que pone en riesgo la libertad y se violan los derechos humanos y fundamentales, y al federalismo, porque centralizan todas las tareas en el gobierno federal.

El numeral 16 constitucional del párrafo inicial dice lo siguiente; Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Sin embargo, la Guardia Nacional, atenta contra esa garantía expresa, ya que incurre en errores con relación a los aspectos normativos

aplicables a su práctica. Por ejemplo, los retenes de revisión que son inconstitucionales.

A continuación, se presentan una serie de reflexiones sobre el rol de los militares en seguridad pública, las relaciones civiles-militares y los retos de la conformación de la guardia en cuanto a diseño de fuerzas, reclutamiento y capacitación.

1. Se amplía y profundiza el papel las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, esto contrario al discurso político de retirar a la fuerza castrense. (Secretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, 2014).

Una “reconversión” que va en contrasentido de retirar a los militares de las actividades de seguridad interior y pública. A estos hechos hay que agregar la ampliación de la participación militar en tareas como el apoyo en el combate al robo de combustible, incluyendo la vigilancia de los ductos, hasta su papel como encargados del desarrollo del aeropuerto de Santa Lucía.

La reforma constitucional que creó la Guardia Nacional incluye un artículo transitorio que permite al presidente de la República, disponer durante los próximos cinco años de las Fuerzas Armadas “en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, tiempo en el que se espera madure y se consolide la Guardia Nacional. Sin embargo, esto ha sido asumido por el presidente y por el Secretario de la Defensa Nacional, el General Sandoval González, como la luz verde para mantener -y ampliar- la participación de los militares en tareas de seguridad pública. (Secretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, 2014).

El Ejército y la Marina no podían ocuparse de tareas de seguridad pública, el marco legal constitucional se los impedía (...) ahora con la reforma constitucional se puede disponer de los 220 mil elementos de las Fuerzas Armadas, del Ejército en particular, y de los 40 mil elementos de la Marina, es un cambio trascendente (...) contar ya legalmente con una fuerza superior e ir cambiando, poco a poco, porque es un proceso, la función de estas instituciones tan importantes para el país, tan decisivas para garantizar la seguridad interna (...) ir cambiando la tarea, la función de la seguridad del Estado, de la seguridad interior a la seguridad pública, que es lo que más necesitamos (...) en estos nuevos tiempos lo que más nos llama a actuar es la necesidad de garantizar la seguridad pública. (Conferencia de prensa, 5 abril, 2019).

Aunque la intención es que la Guardia Nacional debería cumplir el objetivo de consolidar una nueva fuerza que permita restituir las fronteras entre seguridad interior y seguridad pública y se acoten las funciones militares en esta última, hasta retirarlos, la legislación no está clara hacia ese rumbo. Por el contrario, las funciones y participación militar, en apoyo logístico, operacional, de información de inteligencia no es clara y su participación se mantiene en el tiempo, puede tener el peligro de ampliarse y ejercer funciones que son propias de las autoridades civiles.

Por lo tanto, se está manteniendo a SEDENA y SEMAR en actividades de seguridad pública, de manera paralela y complementaria de las acciones de la Guardia Nacional, lo que significa hacer policías a los militares. Existe por lo tanto ambigüedad administrativa ya que la Guardia Nacional está adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pero operativamente responde a la comandancia de un militar que tiene una relación jerárquica con el secretario de la Defensa Nacional, y a su vez con el presidente de la República. (Secretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, 2014).

Por lo tanto, la perspectiva de la Guardia Nacional es mucho más apegada a la lógica militar, especialmente para garantizar la disciplina interna y para potenciar sus capacidades de actuación.

El mando de la Guardia Nacional es importante, por las implicaciones que ello tiene en términos operativos y sobre el tipo de doctrina, disciplina y formación que se desarrollará al interior de este cuerpo. De nada servirá que sus miembros se presenten como sumamente disciplinados y con capacidades físicas (en términos militares), si su formación no va acompañada de preparación para el ejercicio de las tareas policiales, el respeto a los derechos humanos y la protección de las personas. Al tiempo que, necesariamente, los miembros de la Guardia tienen que pasar por medidas de control de confianza y la institución debe establecer los procesos de certificación, tanto internos como externos. La formación militar está orientada a la defensa frente al enemigo (la lógica de la guerra); mientras que la del policía está encaminada a la protección de las personas. (Gálvez, 2019, p. 10).

3.4. ANÁLISIS CRÍTICO CON PERSPECTIVA EN DERECHOS HUMANOS (CONCLUSIONES)

- La presente investigación planteó las siguientes preguntas: ¿Qué se entiende conceptualmente por seguridad pública, ciudadana, nacional, control social, estrategias punitivas y adaptativas? ¿De qué manera se ha venido dando el devenir histórico jurídico en nuestro país de la seguridad pública y las fuerzas armadas? ¿Cuál es el origen, desafíos, normatividad, alcances con perspectiva de derechos humanos de la Guardia Nacional?
- La primera pregunta ¿Qué se entiende conceptualmente por seguridad pública, ciudadana, nacional, control social, estrategias punitivas y adaptativas? Se respondió con la argumentación que se presenta en el capítulo uno donde se desarrollan los conceptos que sustentan el tema: seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad nacional, control social, estrategias adaptativas y punitivas. Dichos conceptos dan fundamentación teórica al análisis que se presentó de la Guardia Nacional. Dichos conceptos, además, proponen la directriz general de la seguridad pública.
- ¿De qué manera se ha venido dando el devenir histórico jurídico en nuestro país de la seguridad pública y las fuerzas armadas? Se responde con una aproximación histórica de la evolución histórico-jurídica de la seguridad pública y su relación con las fuerzas armadas en México. La revisión se presentó en una división de tiempos que marcaron un cambio significativo en su transformación constante.
- ¿Cuál es el origen, desafíos, normatividad, alcances con perspectiva de derechos humanos de la Guardia Nacional? El capítulo tres hace una recapitulación de origen, desafíos, normativa y alcances de la Guardia Nacional, que se le dio una fuerza jurídica y presencia nacional profunda en a partir del 2019. La investigación aporta un análisis desde la perspectiva de Derechos Humanos que es el rubro que desafía una implementación

exitosa en el contexto social y de seguridad pública que se vive en la actualidad.

- Se concluye que la hipótesis: El marco constitucional y de leyes primarias y secundarias es suficiente para soportar el funcionamiento de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas, en el contexto de inseguridad actual. La creación de la Guardia Nacional, tiene significados ambivalentes en el tratamiento de la seguridad pública en el país, que por un lado se encamina hacia perspectivas en derechos humanos, fundamentalmente bajo estrategias adaptativas y no meramente punitivas, como fue evidente en los dos sexenios anteriores, por otro lado, aunque muchos de sus efectos esperados y deseados en el cumplimiento y tutela plena de los derechos humanos, son desafíos, retos y pendientes a los que se afrontará en los próximos años, tanto la Guardia Nacional como el gobierno del presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador en el ámbito de la seguridad pública. Es probada en su conjunto con la estructura capitular que responde a las preguntas de investigación. Por ello, a continuación, se presentan los principales retos y conclusiones del análisis capitular.
- “Los datos de la CNDH revelan que de 2006 a 2019 han disminuido las quejas contra el Ejército, la Marina y la Policía Federal, pero han aumentado las recomendaciones a estas instituciones por casos de violaciones graves relacionadas con tortura, desaparición forzada y malos tratos” (Job, 2019, p. 2). Por lo tanto, uno de los retos es que la Guardia Nacional debe capacitar a todos sus elementos en términos de tareas policiales, investigación, manejo de detenidos y protocolos para el uso de la fuerza.
- En el segundo informe del presidente López Obrador en septiembre 2020 dijo textual:

“Estamos avanzado en el combate a la delincuencia. Hemos establecido una nueva estrategia que empieza por procurar trabajo, educación y bienestar a las personas que están en riesgo de ser

reclutadas por los grupos delictivos, especialmente, jóvenes. La lucha contra la pobreza, el desempleo y la marginación va acompañada del despliegue de la Guardia Nacional, un cuerpo de paz y de proximidad con la población, con presencia en todas las regiones del país, que cuenta ya con 97 mil elementos bien equipados y formados. Para alojar a estos responsables de la seguridad del pueblo, se han construido 79 cuarteles, se encuentran en proceso 34, y están por iniciarse 135 más con lo cual llegaremos a 248 cuarteles a finales de 2021. Casi en todos los delitos ha habido disminuciones en comparación con noviembre de 2018. Hay menos secuestros, feminicidios, robos a transeúntes, a transportistas, robo de vehículo, robo en transporte público colectivo, robo en transporte público individual, robo a negocio y robo a casa habitación, en todos ellos se ha registrado una baja del orden del 30 por ciento en promedio. Solo han aumentado dos delitos: homicidio doloso y extorsión en 7.9 y 12.7 por ciento, respectivamente; vinculados, en lo fundamental, a la llamada delincuencia organizada.

No se demerita la acción fundamental y apoyo profesional y responsable de las Fuerzas Armadas. En particular, agradezco el respaldo, la lealtad y el recto proceder del almirante José Rafael Ojeda Durán y del general Luis Crescencio Sandoval González, secretarios de Marina y de la Defensa Nacional, servidores públicos ejemplares.

- Esta declaración resalta la participación de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional, instituciones que avocadas a la seguridad interna han realizado un esfuerzo acorde a la demanda de seguridad que el país requiere.
- Sin embargo, no se ha cumplido el desafío de minimizar la acción delincencial del narcotráfico y la violencia continúa en escalada en el país. Esto a mi personal punto de vista, no se debe a una falencia estructural de las Fuerzas Armadas, sino por la connotación política que se da al tema. Por ello, la introducción de la Guardia Nacional estuvo rodeada de contradicciones políticas y jurídicas que señalo más adelante.
- Independientemente de inclinarse a una posición política es importante señalar que tanto las funciones de las Fuerzas Armadas como de la Guardia Nacional se ha inclinado más hacia la responsabilidad de la seguridad pública y se han impulsado en la estructura jurídica de la Guardia

Nacional, más influencia militar en funciones públicas, hecho que no se consideraba en el planteamiento del actual Gobierno. Es innegable que, desde la presidencia de Calderón hasta el actual sexenio, las fuerzas armadas han desempeñado el papel protagónico contra el narcotráfico, y otras acciones que derivado de ello implican la defensa de la seguridad pública.

- La disminución de la intervención de las fuerzas castrenses se quedó en el discurso pues con la figura de la Guardia Nacional, se amplió la línea trazada hacia la intervención militar en la seguridad pública. “La reforma constitucional de marzo de 2019 dispuso que la Guardia Nacional es una policía civil, que se regirá por una doctrina precisamente policial, fundada en el servicio a la sociedad. De cara a la evidencia aquí reunida, la Guardia Nacional no es una institución civil y tampoco es una policía, comenzando precisamente por el hecho de que no se ha demostrado que su concepción y desarrollo se soporten en doctrina policial alguna” (Fernández, *et al*, p. 1.)
- Después de conocer el contexto cronológico y las necesidades derivadas de la inseguridad por la que pasa el país en las que se basó el actual presidente de México para poder crear una nueva institución de seguridad pública, hoy podemos ver que la Guardia Nacional no ha podido cumplir sus fines, ya que el estado mexicano crea la institución, legisla nuevas leyes, se contrata masivamente personal, se elabora vestuario, equipo nuevo (armas, cascos, chalecos, municiones, etc.) sin embargo, quedan en el olvido las necesidades sociales que existen en las diversas comunidades de nuestro México, ejemplo de ésta; las situaciones a las que se enfrenta la comunidad de la sierra de Guerrero, aquellos grupos vulnerables que no gozan las mismas condiciones de seguridad social, a las que la demás población, tiene acceso. Se tiene seguridad pública, pero no se cuenta con energía eléctrica, no se cuenta con escuelas, profesores, etc.
- Por otro lado, en la actualidad, la planilla orgánica se compone únicamente de personal militar, de elementos con una cierta antigüedad en la milicia y

por otro lado los elementos de nuevo ingreso son adiestrados bajo un medio castrense, entonces esta situación contradice al mismo artículo 4 de la ley de la guardia nacional, ya que este a la letra dice: “La guardia nacional es una institución de carácter civil ...” Este concepto no se cumple.

- Debe revisarse las relaciones civiles-militares, ya que la actual organización tiene más tendencia a las prerrogativas militares en cuanto a organización interna, ejercicio de los recursos, participación en el diseño de las políticas públicas de seguridad y el seguimiento y control de las actividades y operaciones desplegadas, incluyendo la transparencia y la rendición de cuentas. Debe por lo tanto clarificarse desde la normatividad el ejercicio de estas funciones y la limitación de las actividades.
- La Guardia Nacional deberá estar sujeta al escrutinio público y rendir cuentas ya que la SEDENA en la figura de los secretarios, participan en el diseño y definición de políticas para enfrentar la delincuencia organizada y en otros temas de seguridad pública.
- El mayor reto es el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades civiles, sin vulnerar el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y fortalecer el sistema de impartición y procuración de justicia.
- Si bien, la reforma constitucional incluye un compromiso sobre el reforzamiento de las policías, no hay garantías de que paralelamente a la creación de la Guardia se impulse una verdadera reforma policial a nivel nacional.
- Los artículos reformados también reflejan la centralización y las facultades extraordinarias que tiene el presidente de la República sobre la Guardia Nacional y la política de seguridad pública del país. Esto debido a que podrá disponer de las Fuerzas Armadas de manera extraordinaria para preservar la seguridad pública en el territorio nacional. Cabe señalar que estas facultades van más allá de la coordinación y cooperación con los

gobiernos subnacionales, la cual parece dejarse en segundo plano, al dar prioridad a las Fuerzas Armadas a través de la Guardia Nacional.

- El Artículo 129, que regula el papel de la participación de las Fuerzas Armadas en México y limita las funciones militares en “tiempos de paz”. puede ser declarado inconvencional. Ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica que la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública tiene que ser: extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada con instrumentos legales y protocolos de uso de la fuerza, y fiscalizada.
- En el caso de México, los tratados y convenciones crean responsabilidades internas de nivel constitucional, es decir, que nuestra Constitución está ampliada e incluye las disposiciones internacionales en materia de Derechos Humanos reconocidas y firmadas. Por ello, la constitucionalidad y convencionalidad son, para fines prácticos, lo mismo; y no se puede justificar la aplicación de normas internas para incumplir sus responsabilidades internacionales esto en cuanto a los mandos militares en una figura supuestamente de organización civil.
- Adicionalmente faltan mecanismos de contrapeso: comisiones parlamentarias, visitadurías, auditoría ciudadana, órganos de control, etcétera. Existen vacíos que no quedan claros como es el caso del fuero militar, pues no contempla qué o quién determinaría cuándo entraría la disciplina militar y cuándo no. Por otro lado, existe el riesgo de una seria violación a los Derechos Humanos por el entrenamiento militar distinto al policial, pues se estaría avalando un riesgo contrario a tratados internacionales.
- Existe confusión sobre el carácter de la Guardia Nacional para la fracción VII del artículo 89, donde permite al Ejecutivo disponer de la Guardia Nacional para la seguridad pública, la protección civil y, en casos de urgencia, para los objetos señalados en la fracción anterior.

- Dentro de los cuestionamientos más profundos de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos humanos hacia la Guardia Nacional son (Jarab, 2019, p. 12):
 - Desaparición de la Policía Federal, para hacer permanente y constitucionalizar una institución con características militares.
 - Ampliar funciones del Ejército en capacidades de investigación.
 - Apuesta al uso de la fuerza y no al fortalecimiento de las instituciones.
 - La vía de la constitucionalización dentro de una situación de emergencia puede ocasionar violaciones a los derechos humanos.
 - Se privilegia la lógica militar ante los derechos de los ciudadanos y el derecho a la vida.
 - No se formalizan los controles democráticos de orden civil.

“El análisis del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente desde el enfoque del Derecho Interamericano no es convencional. Cuando hablamos de Derechos Humanos, lo convencional es constitucional, incluyendo las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Estrada, 2019, p. 14).

Por lo tanto y coincidiendo con las audiencias públicas de la GN, la Guardia Nacional actual, cuenta con un diseño inconventional, pues contempla, competencias que solo corresponderían a los organismos civiles, además, lo relativo al fuero militar resulta inaplicable al tratarse de un organismo civil. Así, la Guardia Nacional se concibe como una militarización de la seguridad. Puesto que la figura contempla, competencias que solo corresponderían a los organismos civiles, además, lo relativo al fuero militar resulta inaplicable al tratarse de un organismo civil. Además, se utiliza de igual nivel conceptos entre seguridad pública, nacional e interior, lo cual genera incertidumbre sobre la aplicación del marco legal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizpurúa, E. (2016). *Las actitudes punitivas de los españoles*. Castilla-La Mancha: Centro de Investigaciones en Criminología Universidad Castilla-La Mancha.
- Alegre-Rabiela, A. (2000). Intervención del exdirector del CISEN. *Revista de Administración Pública*. N° 101, p. 1-25.
- Ángel, A. En cada día del 2015 asesinaron 51 personas en México. *Vanguardia*. Disponible en <http://www.vanguardia.com.mx/articulo/en-cada-dia-del-2015-asesinaron-51-personas-en-mexico>
- Archer I., Ch. (2005). *Los soldados en la escena continental: los expedicionarios españoles y la guerra de la Nueva España, 1810-1825*. En Juan Ortiz Escamilla, *Fuerzas militares en Iberoamérica siglos XVIII-XIX*. México: El Colegio de México / El Colegio de Michoacán / Universidad Veracruzana.
- Betancourt H., F. (2019). *Reflexiones sobre el Estado de Derecho y la seguridad pública y el desarrollo*. México: UNAM.
- Biblioteca Cervantina del ITESM. (2015). *Decreto de 19 de julio de 1848*. México: ITESM Campus Monterrey.
- Bueno B., I. (2012). Objetivos económicos y estrategia militar en el imperio azteca. *Estudios de cultura náhuatl*. 44, julio-diciembre, p. 135-163.
- Bulnes, F. (1992). *El verdadero Díaz y la Revolución*. México: Contenido.
- Cancado T., A. (2001). *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Cea E., J. L. (2005). *Estado Constitucional de Derecho*. En: Woischnik, J. (edit), *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Uruguay: Fundación Konrad Adenauer Oficina Uruguay.
- CISEN. (2015). Ley de seguridad nacional mexicana: avance o retroceso. Ponencia del Lic. Eduardo Medina-Mora Icaza. México. Disponible en http://www.cisen.gob.mx/actas/avance_medina_mora.pdf

- Civit, J. (2006). Reseña: la cultura del control de David Garland. *Temas de Coyuntura*, n° 53, junio 2006, p. 128-150. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/257931260_RESENA_DE_La_cultura_del_control_de_David_Garland/link/0deec5264753b60336000000/download
- Commission on Human Security. (2003). *Human security now*. Washington, Communications Development Incorporated.
- Conferencia de Prensa (2019). Presidencia de la República. (5 abril, 2019).
- Conferencia de Prensa (2019). Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana. (5 abril, 2019).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 08-05-2020.
- Contreras-López, R. E. (2007). *Derecho Penal y globalización. ¿Un cambio de paradigma?* México: Universidad Veracruzana/Conacyt/Arana Editores.
- Curzio, L. (2003). *La evolución de los servicios de inteligencia en México*. En John Bailey y Jorge Chabat (eds), *El combate a la delincuencia organizada en México: ¿Una misión (im) posible?* México: Plaza y Janés.
- Curzio, L. (2015). *La seguridad nacional en México*. México: FCE.
- Deng, F.; Méndez, J. (2003). *Seguridad Internacional y Derechos Humanos*. Trabucco.
- Del Arenal F., J. (2007). La ¿segunda? carta de Iturbide a Guerrero. *Relaciones Estudios de historia y sociedad*. 110, XXVIII, p. 143-152.
- De la Torre, J. Á. (1997). *Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*. México: Instituto de Cultura de Aguas Calientes.

Documento final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, 24 de octubre de 2005 (A/RES/60/1).

Espinoza, A. C.; Ortiz de la Torre, R. F. (2019). *Anticorrupción en la seguridad pública*. México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Guardia Nacional.

Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos. (2008). *Derechos humanos hoy, balance internacional*. Santiago.

Fernández Barrera, J. (1997). *La supervisión en el trabajo social*. Barcelona: Paidós.

Fernández D., D. (2020). *Militarización en la 4t*. México: IBERO- Seguridad Ciudadana: La Vía Civil.

Fernández P., J. P. (2005). *Seguridad humana*. Tesis (Doctorado en Seguridad y Prevención). Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona.

Fox Quesada, V. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México: Poder Ejecutivo Federal, 2001.

Gálvez S., Y. (2019). La guardia nacional: los retos de las fuerzas armadas frente a la seguridad pública de México. México: Medium.

García Pablos De Molina, A. (1988). Manual de Criminología: Introducción y Teorías de la Criminalidad. España: Espasa-Calpe.

Garland, D. (2001) *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Gimeno Presa, M. C. (2017). *Teoría del Derecho, Sociología Jurídica y pseudo disputas*. España: Universidad de León, p. 37.

Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Estrategias de reinserción social: propuestas para una política pública en la Ciudad de México*. México: Instituto de reinserción social. Disponible en

<https://www.reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b6/b5b/019/5b6b5b019c0cf579067633.pdf>

Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México Disponible en https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

Gobierno de México. (2017). *Reforma Constitucional de 2011*. México. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>

Gobierno de México. (2019). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. México. Disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-25-1/assets/documentos/Dict_4_estrategiaensp.pdf

González, G. (1997). *Los desafíos de la modernización inconclusa: Estabilidad, democracia y seguridad nacional en México*. En Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de Transición*. México: Siglo Veintiuno.

González Pérez, L. R. (2015). Ponencia del Lic. Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de la sesión conjunta de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. Cancún, Quintana Roo, 11 de diciembre de 2015. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Participacion/20151211.pdf>

Guzmán P., M. (2002). *Milicia y poder: las bases del aspirantismo criollo, Las ciudades y la guerra, 1750-1898*. Madrid: Castellón de la Plana: Centro de Investigaciones de América Latina / Universitat Jaume I.

Hassig, Ross. (1990). *Comercio, tributo y transportes: la economía política del valle de México en el siglo XVI*. México: Alianza Mexicana.

- Haecker Charles, M. ; Mauck G., J. (1997). *On the Prairie of Palo Alto. Historical Archaeology of the U. S. – Mexican War Battlefield*. Texas: A&M.
- Hernández Borbolla, M. (2017). Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento. *México Unido*. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/2017/11/pena-calderon-suman-234-mil-muertos-2017-oficialmente-ano-mas-violento/>
- Hernández, L. C. (2008). Las fuerzas armadas durante la Guerra de Reforma (1856-1867): Signos Históricos. *REDALYC*. p. 36-67. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/344/34411832002.pdf>
- Hernández Chávez, A. (2012). *Las fuerzas armadas mexicanas: su función en el montaje de la República*. México: El Colegio de México.
- Horvitz, M. I.; López, J. (2002). *Derecho Procesal Penal Chileno*. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Ibarra Bucio, A. (2015). *Aplicación del arte de la guerra en el México prehispánico*. Memoria del 1er. Congreso Nacional de Historia Militar de México, a través de los Archivos Históricos. Tomo I. México: Secretaría de la Defensa Nacional. Disponible en http://www.sedena.gob.mx/pdf/1er_congreso/Tomo_I.pdf
- Infobae. (2020). El ranking de los ejércitos más poderosos del mundo y qué lugar ocupan los de América Latina. México. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/23/el-ranking-de-los-ejercitos-mas-poderosos-del-mundo-y-que-lugar-ocupan-los-de-america-latina/>
- El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. (2014). *Historia de los Ejércitos Mexicanos*. México: INEHRM. Disponible en <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/312-historia-de-los-ejercitos-mexicanos/file>

- Job, V. (2019). Crecen recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos. Milenio, México, 19 de febrero de 2019.
- Lawrence H., K. (1996). *War before civilization. The myth of the peaceful savage*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawrence, T. (1993). *La gran aventura en México*. T. I. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Lawrence, T. Victoriano Huerta presidente interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes. *El País*, 5 de febrero de 1914.
- Lemoine V., E. (1995). *Insurgencia y República Federal, 1808-1824, estudio histórico y selección*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF. 22 de enero 2020.
- Locke, J. (2004). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. México: Alianza.
- López Austin, A. (1961). *La Constitución Real de México-Tenochtitlan*. México: Instituto de Historia-Seminario de Cultura Náhuatl-UNAM.
- Mallet, A. (1983). *La búsqueda de la seguridad social. Estudio de la seguridad social*. Buenos Aires: Ginebra.
- Martín Cubel, F. (2019). *México: 2018: el reto de la seguridad para el futuro gobierno*. Madrid: IEEES.ES.
- Montemayor, C. La seguridad nacional, *La Jornada*, 20 de abril de 1994.
- Moreno G., R. (2010). *La consumación de la Independencia en el Norte: Síntesis y reflexión, la Independencia en el Septentrión de la Nueva España. Provincias internas e intendencias norteñas*. México: UNAM.
- Moreno Luce, M. S. La seguridad pública, los derechos humanos y su protección en el ámbito internacional, México. Disponible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/9/moreno9.pdf>.

Niemeyer, Jr., E. V. (1966). *El general Bernardo Reyes*. Monterrey, México: Gobierno del Estado de Nuevo León/ Universidad Autónoma de Nuevo León, Centro de Estudios Humanísticos.

No. Registro: 192,079 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000. Tesis: P./J. 39/2000. Página: 556.

Observación General No. 31. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, “La índole de la obligación jurídica general impuesta” (HRI/GEN/1/Rev.7 at 225, 2004).

OCDE. (2020). *Better Life Index: Seguridad*. México. Disponible en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/safety-es/>

Ogazón, P. (1978). *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina de la República Mexicana, corresponde de diciembre de 1876 a 30 de noviembre de 1877*. México: Tipografía de Gonzalo Esteva.

Ortiz E., J. (1997). *Guerra y gobierno. Los pueblos y la Independencia de México* España: El Colegio de México / Universidad de Sevilla / Universidad Internacional de Andalucía / Instituto Mora.

Pardo, P. (2019). The State of Mexico's Drug Wars with Scott Stewart and Fred Burton. [Disponible en: [mexican-drug-wars-scott-stewart-and-fred-burton-chapo-sinaloa-cjng](#)

Pastor, R. (1995). *El remolino: política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México: Siglo XXI.

Presidencia de la República. (2006). *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*. Discurso, Sala de Prensa, Ciudad de México. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano de 1993.

Ramírez R., M. (2014). Ejército federal, jefes políticos, amparos, deserciones: 1872-1914. *Históricas UNAM*. Disponible en <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/moderna/vols/ehmc47/521.pdf>

Ramos G., J. (2006). *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Ravelo, R. (2006). *Los capos. Las narco-rutas de México*. México: Plaza y Janés.

Rodríguez Gutiérrez, F. (2015). *Las colonias militares de la frontera de oriente 1848-1853*. Memoria del 1er. Congreso Nacional de Historia Militar de México, a través de los Archivos Históricos. Tomo I. México: Secretaría de la Defensa Nacional. Disponible en http://www.sedena.gob.mx/pdf/1er_congreso/Tomo_I.pdf

Rodríguez M., L. (1991). *Criminología y Derecho penal*. Guayaquil: Edino.

Roel, S. (2020). *Semáforo Delictivo Nacional*. México. Disponible en: <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional-0>

Rojas A., F.; Soto M., D. (2018). *Estándares Internacionales y seguridad pública. Estudio Derecho Internacional Público*. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Francisco_Aravena3/publication/310660133_Estandares_internacionales_y_seguridad_publica/links/5b5935bb0f7e9bc79a65698d/Estandares-internacionales-y-seguridad-publica.pdf?origin=publication_detail

Ruíz M., A. (2018). *Sobre la Guardia Nacional en México*. México: Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.

Sabadell, Ana Lucia. *Manual de Sociología Jurídica. Introducción a una lectura del derecho*. Sexta Edición. Sao Paulo. Brasil. Editora Revista Dos Tribunais. 2013.

- Salas, A.; Hernández, M.; Vollenweider, C. (2020). Contrapunto: las estrategias de seguridad pública en Brasil y México. *Celag. Análisis Político*. México Disponible en <https://www.celag.org/contrapunto-las-estrategias-de-seguridad-publica-en-brasil-y-mexico/>
- Sánchez, F.; Juárez, C. (2019). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista IUS*. vol. 13 no. 44 Puebla jul./dic.
- Secretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos. (2014). Iniciativo de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Secretaria de Gobernación. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/Iniciativa_Poder_Ejecutivo.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Leyes en materia de Seguridad Pública Federal*. México: Gobierno de México.
- Serrano, M. (1998). *Orden público y seguridad nacional en América Latina*. Foro Internacional, vol. XXXVIII, N° 1, enero-marzo de México, El Colegio de México.
- Soto M., D. (2010). Derechos humanos y seguridad internacional: el rol de las empresas en zonas inestables. *Revista Política y Estrategia*. (116): pp. 109–140, Julio–Diciembre.
- Suárez Romero, M. Á. (2019). La Guardia Nacional en la reforma constitucional desde la óptica del federalismo y los Derechos Humanos en México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXIX, Número 275, septiembre-diciembre 2019. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.275-2.71124>

- Ullman, R.; Brown, N. (1997). *The Future Global Challenge: A Predictive Study of World Security, 1988-1990*. London: RUSI.
- Tesis: 1ª. CCXXI/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, septiembre de 2003, p. 509.
- Tirado Acero, M. (2010). La sociología jurídica desde sus fundamentos sociológicos. *Prolegómenos, Derechos y Valores*. Volumen XIII - No. 25 - enero - junio, p. 277-299.
- Trajtenberg, N. (2012). Sistemas de justicia penal: explicaciones de la punitividad. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 25, n.º 31, p. 59-78.
- Treves, R. (1988). *La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones, problemas*. España: Ariel.
- Vidal U. L., J. A. (2014). La institución armada mexicana: su profesionalización y diseño institucional, un análisis jurídico-político fundacional. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Año 8, No. 15, abril-septiembre, p. 25-42.
- Valcárcel, L. E. (2015). *Historia del Perú antiguo*. T. I, Lima: Copé.
- Villalpando César, J. M. (1988). La evolución histórico-jurídica de la guardia nacional en México”, en Bernal, Beatriz (Coord.) Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986) Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Wacquant, L. (1999). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Witker Jorge y Rogelio Larios. *Metodología jurídica*. Instituto de Investigaciones jurídicas. Serie j. enseñanza del derecho y material didáctico. núm. 17. México. 1997. pág. 133
- Zedillo Ponce de León, E. (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Poder Ejecutivo Federal.