

MILITARIZACIÓN Y SISTEMA DE JUSTICIA PENAL. REFLEXIONES DESDE LA SEGURIDAD

Militarization and the Criminal Justice System. Reflections From the Security Perspective

Luis Felipe GUERRERO AGRIPINO*
Susana MARTÍNEZ NAVA**

Sumario:

I. Introducción II. Antecedentes III. La militarización como fenómeno de ampliación de los recursos punitivos del Estado y sus consecuencias IV. El impacto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el sistema de justicia penal V. Conclusiones VI. Referencias

Resumen: En la actual administración del Gobierno mexicano se ha apostado por el empleo de las Fuerzas Armadas para una gran variedad de tareas que van más allá de la seguridad nacional y la seguridad pública. La Guardia Nacional, que no es una corporación civil sino, en esencia, militar, ahora cuenta con facultades para la prevención e investigación de los delitos. Se sostiene la tesis de que el sistema de justicia penal se ve afectado al contar con una corporación esencialmente militar que realiza labores que deben corresponder a una policía científica.

Palabras clave: Guardia Nacional, sistema de justicia penal, militarización.

Abstract: The current administration of the Mexican Government has opted for the use of the Armed Forces for a wide variety of tasks that go beyond national security and public safety. The National Guard, which is not a civil corporation but essentially a military one, now has powers to prevent and investigate crimes. The thesis is maintained that the criminal justice system is affected by having an essentially military corporation that performs tasks that should correspond to a scientific police.

Key words: National Guard, criminal justice system, militarization.

I. Introducción

Las Fuerzas Armadas han asumido tareas de seguridad pública en todo el territorio nacional, al menos de manera más patente, desde el año 2006, cuando el presidente Felipe Calderón de-

* Doctor en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca, miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, Académico Correspondiente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y Profesor del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato.

** Profesora investigadora de tiempo completo adscrita al Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato.

clarara la lucha contra el narcotráfico y ordenara a los militares ocupar varios estados en auxilio de las fuerzas policiales¹.

Este proceso de militarización ha ido aumentando gradualmente hasta alcanzar en este gobierno una extensión y profundidad de grados verdaderamente alarmantes. Pese a que los resultados han sido adversos, la estrategia no solamente no ha servido, sino que ha exacerbado la violencia.

Este contexto inquieta no solamente a propios sino también a extraños. En días recientes, un grupo de diecinueve congresistas norteamericanos enviaron una carta al Secretario de Estado Antony Blinken, expresando la preocupación que les causa la profundidad de la militarización de la seguridad pública que el presidente López Obrador ha implementado².

La Guardia Nacional (en adelante GN) es ahora la corporación que por mandato constitucional y legal tiene carácter civil, pero que por diseño y facticidad es militar. Su creación supuso la desaparición de la Policía Federal (en adelante PF) y asumió las tareas de prevención e investigación de delitos que tenía esta última, situación que merece un análisis debido a las implicaciones en la extensión y profundidad de la militarización y el impacto que esto tiene para el sistema de justicia penal.

II. Antecedentes

Antes de entrar de lleno al tema que nos ocupa, es necesario hacer un breve recuento de los saldos de la militarización de la seguridad pública en los siguientes aspectos:

Efectividad

Para declarar que una estrategia ha sido efectiva significa que su implementación ha dado los resultados esperados. En materia de seguridad, esto equivaldría a identificar una dramática disminución de los delitos de alto impacto gracias a que las Fuerzas Armadas participan en tareas de combate al crimen.

Sin embargo, la incidencia delictiva del 2006, año en el que se inaugura la estrategia de seguridad pública en manos de las Fuerzas Armadas, a 2020, año en el cual la continuidad y exacerbación de la estrategia se ha dado, la incidencia delictiva³ ha mostrado crecimiento:

¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Comunicado del operativo conjunto en Michoacán”, 2006, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>, (consultado el 15 de enero de 2018). Numerosos medios de comunicación documentan el Operativo Conjunto Michoacán como la inauguración de la batalla contra el crimen organizado que encabezara el presidente Felipe Calderón el 11 de diciembre de 2006. El gabinete de seguridad se pronunció en la residencia oficial de los Pinos sobre de la necesidad de llevar a cabo acciones coordinadas entre la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la extinta Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República a fin de iniciar la batalla contra el crimen organizado, lo cual marcó el punto de inflexión de esa lucha.

² “Observamos con preocupación de que el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador hasta ahora solo ha profundizado la participación militar en actividades policíacas domésticas, mientras despliega su nueva Guardia Nacional... para llevar a cabo control de migración y otras funciones de seguridad doméstica”. BROOKS, David, “Legisladores de EU envían carta a Blinken sobre derechos humanos en México”, La Jornada, 4 de marzo de 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/04/mundo/preocupa-en-eu-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico/> (consultado el 04 de marzo de 2021).

³ Los delitos considerados son: homicidio doloso, feminicidio, homicidio culposo, secuestro, extorsión, robo con violencia, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo de negocio, robo a transeúnte, robo en transporte público, violación, violencia familiar, trata de personas, narcomenudeo, lesiones dolosas. SECRETARIADO

Tabla I

Incidencia delictiva nacional (tasa por cada 100,000 habitantes)	
Año	Tasa
2006	756.47
2007	805.53
2008	848.89
2009	889.10
2010	938.58
2011	934.29
2012	852.70
2013	802.32
2014	702.30
2015	780.12
2016	831.69
2017	1029.80
2018	1076.16
2019	1066.86
2020	907.60

Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Derechos humanos

Las graves violaciones a derechos humanos cometidas por miembros del ejército han acarreado a México una sentencia condenatoria en el *Caso Alvarado Espinoza y otros vs México*, la cual es la primera sentencia por desaparición forzada de personas y de la cual se destaca que:

179. En concreto, este Tribunal se ha referido en distintas ocasiones a la participación de Fuerzas Armadas en la alteración del orden público. En este sentido, el Tribunal recuerda que en el Caso *Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela* estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que

EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, "Datos abiertos de incidencia delictiva", Portal del Gobierno de México, 2021, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published> (consultado el 22 de enero de 2021).

reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales⁴.

Sin embargo, no se trata del primer pronunciamiento sobre la utilización del aparato militar para tareas de seguridad pública; con anterioridad, la Corte Interamericana (en adelante Corte IDH)⁵ y la Comisión (en adelante CIDH)⁶ ya se habían pronunciado al respecto en múltiples ocasiones, señalando que esta situación genera contextos de mayor violencia y de violaciones a derechos humanos.

Fortalecimiento de las corporaciones policiales

Cabe recordar que un argumento toral del discurso que justificaba el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública consistía en que su intervención tendría lugar mientras se fortalecían las corporaciones policiales, sin embargo, se pueden tomar dos indicadores para definir si esto sucedió. El primero, la confianza de la sociedad en dichas corporaciones, pues parte de su fortalecimiento consiste en que los gobernados vean con buenos ojos a los elementos de la policía para solicitar su ayuda, o bien, compartir información que les permita llevar a cabo su trabajo, esto es, prevenir y perseguir el delito.

La última *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*⁷ muestra que los niveles más bajos de confianza de la sociedad en sus autoridades son precisamente los relativos a las policías de tránsito, preventiva municipal y ministerial o judicial, mientras que los niveles más altos de confianza son para la marina y el ejército.

El segundo dato que arroja luz respecto de la fortaleza o debilidad de las corporaciones de seguridad pública es el registro de policías privados de la vida que, en 2020, ascendió a 524 en total en todo el país. *Causa en común* señala que “los policías en México están mal pagados, mal capacitados, mal equipados; trabajan en condiciones de peligro extremo y con jornadas extenuantes; están desprotegidos por el Estado y abandonados por la sociedad”⁸.

Crecimiento de la delincuencia

Por último, es importante determinar cómo se ha comportado el fenómeno que se pretendía combatir mediante la militarización. Para dar cuenta de ello se pueden mencionar tres aspectos

⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 24: Jurisprudencia sobre México*, San José C.R., Consejo de la Judicatura Federal, 2019, p. 89, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo24.pdf>, (consultado el 02 de enero de 2021).

⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Casos Rosendo Radilla Pacheco y sus familiares vs. México* 2009, *Valentina Rosendo Cantú y otra vs. México* 2010, *Inés Fernández Ortega y otros vs. México* 2010, *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* 2015, *Trueba Arciniega y otros vs. México* 2018

⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de Derechos Humanos en México. Informe de país México*, Organización de Estados Americanos, 2015, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (consultado el 14 de abril de 2016).

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Resumen Ejecutivo de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020”, México, 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf, (consultado el 28 de enero de 2020).

⁸ CAUSA EN COMÚN, “Ser policía en México: asesinatos de policías, atrocidades cometidas contra policías, y registros de contagios y muertes de policías por COVID-19”, 2020, http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf (consultado el 06 de enero de 2021).

relevantes. El primero: el implacable crecimiento de los cárteles de la droga; no solamente su fragmentación y proliferación en el plano interno, sino a nivel internacional.

Durante las últimas dos décadas los carteles mexicanos se han fortalecido expandiendo su accionar a lo largo del triángulo del norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Por ejemplo, han infiltrado estructuras de seguridad pública, han subcontratado organizaciones criminales para sicariato y también subcontrataron a la Mara Salvatrucha para brindarle protección a sus cargamentos de cocaína. En este sentido, la empresa transnacional continúa su expansión y fortalecimiento⁹.

La diversificación de sus actividades ha sido también algo que no pasa desapercibido. Podemos apreciar cómo la necesidad de incrementar sus ingresos “ha llevado a los cárteles a dedicarse a la comisión de delitos en otros mercados ilícitos como el tráfico de armas, tráfico de inmigrantes, tráfico relacionado con la propiedad intelectual/industrial (piratería de películas, música y software), tráfico de arte, tráfico de personas, tráfico de niños para su adopción, tráfico de órganos para trasplantes, prostitución, asesinato por encargo”¹⁰.

El segundo aspecto es la infiltración de los cárteles en la gobernanza. Mediante diferentes medios de comunicación se difundió el reparto de narco despensas¹¹ durante la Jornada Nacional de Sana Distancia, esto sin duda es una muestra de que los cárteles se hacen presentes en la vida social de modos muy variados, no solamente mediante el uso de la violencia sino mediante acciones de solidaridad social que corresponderían al Gobierno.

Otra medida, mucho menos difundida que la anterior, fue la imposición de castigos físicos a quienes no cumplieran la cuarentena¹², lo cual es una muestra de su poder *de facto*, así como del control y legitimación que debe ganarse para ejercer su poder frente a otras organizaciones criminales.

El tercer aspecto es la magnitud del desafío a las fuerzas del orden. El año 2019 se caracteriza como uno de los años más violentos y en el que se dio un hecho sin precedentes que se ha denominado “el Culiacanazo”. Acontecimiento que mostró el poder y control del Cártel de Sinaloa, cuando, tras un operativo donde se capturó a Ovidio Guzmán¹³, se le tuvo que liberar debido a las amenazas del cártel.

Asimismo, el 16 de junio de 2020, tendrían lugar los homicidios del juez de Distrito especializado en el sistema penal acusatorio, Uriel Villegas Ortiz y su esposa, al interior de su domicilio en Colima, cuyo móvil, presuntamente, sería haber fungido como Juez Sexto de Distrito en

⁹ FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (PARES), “Radiografía de la ominosa presencia de los cárteles mexicanos”, CASEDE. org, México, 2020, p. 7, <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/crimen-organizado/narcotrafico-y-drogas/569-radiografia-de-la-ominosa-presencia-de-los-carteles-mexicanos/file> (consultado el 02 de enero de 2021).

¹⁰ CUMPLIDO TERCERO, Miguel A., “Evolución del Crimen Organizado en México”, Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015, Boletín electrónico 25/2015, pp. 11 y 12, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM25-2015_Mejico_Narcotrafico_MA_Cumplido.pdf (consultado el 10 de enero de 2018).

¹¹ LEY Sandra y VÁZQUEZ DEL MERCADO, Guillermo, “Covid-19, despensas y narco”, CIDE, México, 2020, <https://www.cide.edu/coronavirus/2020/04/27/covid-19-despensas-y-narco/> (consultado el 30 de abril de 2020).

¹² GRILLO, Ioan, “Los cárteles del narcotráfico de México son los ganadores del coronavirus”, *The New York Times*, 2020, <https://www.nytimes.com/es/2020/07/07/espanol/opinion/coronavirus-carteles-drogas-mexico.html> (consultado el 02 de agosto de 2020).

¹³ ORDAZ DÍAZ, Arturo, “‘Culiacanazo’, la batalla que ganó el crimen organizado a las fuerzas federales de AMLO”, *Forbes*, 17 de octubre de 2020, <https://www.forbes.com.mx/noticias-culiacanazo-batalla-gano-crimen-organizado-fuerzas-federales/> (consultado el 18 de diciembre de 2020).

Procesos Penales en Jalisco del caso contra Rubén Oseguera González, alias “el Menchito”, hijo del capo, Nemesio Oseguera, “el Mencho”¹⁴.

Por otra parte, el 26 de junio de 2020, se cometería el atentado al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana de la Ciudad de México, Omar García Harfuch, lo que ha significado un osado desafío lanzado a altos funcionarios de una de las ciudades más importantes en México por el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), ya que se le atribuyó este acto desde los primeros momentos¹⁵.

Por último, como una demostración de lealtad a sus líderes y de su capacidad de fuego, se difundió en las redes sociales un video que de la exhibición que hizo el CJNG, el día 17 de julio de 2020, donde se observa un gran número de hombres, armamento y vehículos que, se señala, pertenecen a esa organización criminal. Esto sucede tan solo un día después de que el presidente de México dijera en Jalisco que no se iba a dejar intimidar¹⁶.

Todo lo anterior conduce a una reflexión del estado de cosas en México respecto de los resultados de la militarización, lo que nos obliga a cuestionarnos las implicaciones de la estrategia actual para el sistema de justicia penal.

III. La militarización como fenómeno de ampliación de los recursos punitivos del Estado y sus consecuencias

Silva-Sánchez ha descrito el fenómeno de la expansión del *derecho penal* como una expresión de la globalización y la integración supranacional:

Mi pronóstico es, en efecto, que el Derecho penal de la globalización económica y de la integración supranacional será un Derecho desde luego crecientemente unificado, pero también menos garantista, en el que se flexibilizarán las reglas de imputación y en el que se relativizarán las garantías político-criminales, sustantivas y procesales. En este punto, por tanto, el Derecho penal de la globalización no hará más que acentuar la tendencia que ya se percibe en las legislaciones nacionales, de modo especial en las últimas leyes en materia de lucha contra la criminalidad económica, la criminalidad organizada y la corrupción¹⁷.

La militarización de la seguridad pública ha avanzado implacable a otras áreas que le son contiguas; incluso se trata de una militarización de la administración pública. Y, aunque este texto no tiene la finalidad de explorar dicho tema, es preciso señalar que se han abierto nuevos espacios para la participación de las Fuerzas Armadas en los servicios que presta el Estado, tales como la

¹⁴ ARISTEGUI NOTICIAS, “Matan a juez federal y a su esposa en Colima; FGR atrae caso”, 16 de junio de 2020, <https://aristeginoticias.com/1606/mexico/matan-a-juez-federal-y-a-su-esposa-en-colima-fgr-atrae-caso/> (consultado el 16 de junio de 2020).

¹⁵ BBC NEWS, “Quién es Omar García Harfuch y por qué fue objetivo de un atentado de violencia sin precedentes en Ciudad de México”, 28 de junio de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53208584> (consultado el 27 de junio de 2020).

¹⁶ IMAGEN NOTICIAS, “CJNG amenaza al gobierno con armas de alto calibre”, Noticias con Ciro Gómez Leyva, <https://www.youtube.com/watch?v=cZfgfZMeJwE> (consultado el 18 de julio de 2020).

¹⁷ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María, *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª ed., España, Civitas, 2001, p. 126.

construcción de obra pública, la seguridad fronteriza, el control de las aduanas y la salud, entre otras.

Como se ha mencionado, en el caso de México, son las Fuerzas Armadas las estructuras que han experimentado una ampliación de sus funciones, lo que se muestra en el siguiente análisis de las principales normas que pretenden sustentar la actuación de estas corporaciones. Se presentan de manera cronológica en cuanto al momento de su aparición. Para ello, se comparan dos períodos, el de las administraciones anteriores y el de la actual, considerando el hecho de que el gobierno lopezobradorista propuso un cambio paradigmático en la forma de implementar la estrategia de seguridad¹⁸.

Las normas que militarizaron la seguridad pública en las administraciones calderonistas y peñistas

a) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El primer precedente de la militarización lo sentó la Corte en 1996, mediante varias tesis, de las cuales, por cuestión de espacio, se elige la siguiente:

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.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública¹⁹.

Esta tesis permite la participación de los altos mandos de las Fuerzas Armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Una tesis derivada del mismo asunto autoriza a que el Ejército,

¹⁸ Se enuncia un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019, p. 4.

¹⁹ Tesis: P./J. 29/1996, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, marzo de 1996, p. 375.

la Fuerza Aérea y la Armada participen en acciones civiles a favor de la seguridad pública, siempre que lo soliciten las autoridades civiles y que se sujeten a su mando²⁰.

b) Decreto que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, así como el Decreto que lo reforma

En 2007, el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa emitió el “Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”²¹. Dicho Cuerpo actuaría bajo las órdenes del presidente y dependería técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Más tarde se reformó²² para establecer que el Cuerpo Especial intervendría a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles y que no sustituiría a ninguna autoridad en sus funciones²³. En esta reforma desaparece la mención de que el Cuerpo Especial actúa bajo las órdenes del presidente; ahora solo establece que dependerá técnica, operativa y administrativamente de la SEDENA.

c) Ley de Seguridad Interior

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017 y sería declarada inconstitucional el 15 de noviembre de 2018²⁴. Esta norma pretendía ser el marco legal de la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, construyendo un concepto intermedio entre la seguridad pública y la seguridad nacional, creando o dotando de un significado aberrante a la seguridad interior, una figura residual que se viene arrastrando en la Constitución desde la época de las milicias. Si bien esta Ley no se logró concretar ya que, al no encontrar sustento en la Constitución, no estuvo vigente por haberse declarado su invalidez total, posteriormente, en menos de un año, una reforma constitucional prepararía el camino para la Ley que creó la GN, la cual tendría la misma finalidad.

Marco normativo que sustenta la participación de las Fuerzas Armadas en la actual administración

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformó los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se

²⁰ Tesis: P./J. 29/1996, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, marzo de 1996, p. 396.

²¹ PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 9 de mayo de 2007, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007

²² Poder Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se reforma el diverso que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 17 de septiembre de 2007, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5000808&fecha=17/09/2007

²³ Artículo 2º del Decreto.

²⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Sesión pública ordinario número 117”, Poder Judicial de la Federación, México, 2018, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf>, (consultada el 02 de enero de 2019).

adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogaron la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78²⁵.

En estos artículos se considera a la GN como un cuerpo de reserva o milicias, mismos que conforme a anteriores constituciones, se han identificado como corporaciones de ciudadanos armados, en las que recae la defensa de la soberanía de las entidades federativas y que en 1940 se oficializan como la GN, contrapeso a todo intento de golpe militar²⁶. Sin embargo, fuera de esto, lo evidente es su naturaleza de institución militar, como se verá a continuación:

a) La formación de sus miembros estará a cargo de las Fuerzas Armadas

El artículo 21 constitucional, por su parte, atribuye a la GN una cualidad de institución civil de la seguridad pública, sin embargo, el artículo 39 de la Ley que la reglamenta, establece que la profesionalización se realiza a través de las instituciones de formación policial de la federación, las instituciones públicas y “las instituciones de Educación Militar y Naval, Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación”²⁷.

En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) se menciona además que: “se establecerán mecanismos permanentes, para la interrelación con los sectores públicos y privados, con objeto de que la profesionalización se otorgue bajo los más altos estándares internacionales con esquemas de disciplina y educación de carácter castrense, conforme a lo que la propia constitución mandata”²⁸.

b) La organización de esta corporación es como la de las Fuerzas Armadas

La ENSP señala que la Ley de la GN, debe atender y establecer “la estructura jerárquica, regímenes de disciplina, responsabilidades, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades, aspectos que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente”²⁹.

Lo que caracteriza y otorga naturaleza jurídica a la GN no es la mención de ser civil, sino aquello que la convierte en ente orientado a una tarea, así como las consecuencias de no cumplir a cabalidad con esta, por ello, la siguiente contradicción de tesis 117/2004-SS expresa por qué la formación y disciplina son propias del ámbito castrense:

El militar por su naturaleza, por la esencia de los ordenamientos que tienen las leyes militares, no tiene ese método ni otro cartabón para constituirse como militar, que la ordenanza y los códigos militares. La ordenanza y el Código Militar tienen estrechos límites, tienen un horizonte muy corto; el militar

²⁵ CONGRESO DE LA UNIÓN, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019 (consultado el 30 de agosto de 2020).

²⁶ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas: su función en el montaje de la república*, México D.F., El Colegio de México, 2012, p. 24.

²⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley de la Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgn.htm>

²⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “*op. cit.*”, p. 12.

²⁹ *Ibidem*, p. 3.

se enseña sólo a obedecer al superior y en el civil encuentra en todo caso un amplio campo, pero de ninguna manera una persona a quien pueda obedecer, como sucedería ante la justicia militar en el momento de ser juzgado.

[...] La disciplina es la norma que rige la conducta de los militares, misma que se sustenta en la obediencia y un alto concepto del honor de la justicia y de la moral, y tiene por objeto el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prevén las leyes y reglamentos militares, los que se traducen en el conjunto de obligaciones que les impone su situación dentro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos³⁰.

La razón por la que los aspectos de formación, estructura e integración son fundamentales es porque estos definen la naturaleza de la corporación, y no la mera mención que le atribuya un carácter civil a la GN, tanto en la Constitución, como en la Ley de su creación.

La ENSP no pretende realmente que la participación de las Fuerzas Armadas sea limitada y excepcional, ya que en uno de sus párrafos pone de manifiesto que a pesar “de los cientos de miles de vidas perdidas, los miles de millones de dólares invertidos, los recursos consumidos y los sistemas de inteligencia y vigilancia empeñados en la ‘guerra contra las drogas’, el gobierno mexicano no ha podido derrotar a los cárteles y no hay perspectivas de que logre vencerlos en un tiempo estimable”³¹.

Aunado a esto, la previsión del artículo sexto del Decreto de reforma constitucional que da origen a la GN³² confía a la SEDENA y la Secretaría de Marina la construcción de la estructura orgánica de la GN, la cual es claramente militar. Esta reforma constitucional se presenta como una nueva forma de plantear los objetivos de la Ley de Seguridad Interior declarada inconstitucional, la diferencia es que en este caso se otorgan las facultades de la extinta PF a una nueva corporación castrense.

La ENSP manifiestamente considera que la GN es la reorientación de las Fuerzas Armadas, el nuevo ente que encarnará su actuación:

a) Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas

Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas. Ha fallado la estrategia, no la actuación de nuestras Fuerzas Armadas, por ellos con la instauración de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, se da una participación, concreta, regulada y ordenada a estos cuerpos siempre bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Ahora tenemos la gran oportunidad de retomar las fortalezas de las instituciones militares como su disciplina, formación, servicio de carrera, espíritu de cuerpo, para fortalecer la Guardia Nacional. Así mismo podremos aprovechar los recursos humanos, materiales e infraestructura que pueden aportar las Fuerzas Armadas en favor de la seguridad del país, siempre conforme las condiciones,

³⁰ Tesis: 2ª./J.153/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 373.

³¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “*op. cit.*”, p. 8.

³² CONGRESO DE LA UNIÓN, “*Decreto por el que se reforman... cit.*”, p. 4.

requisitos y restricciones que el constituyente permanente ha señalado en el contexto de la reforma constitucional³³.

Por otra parte, el “Acuerdo del 11 de mayo de 2020, por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”³⁴ es la mayor y más obvia expresión de las condiciones que encierra la ENSP, sin embargo, solo es distinto en cuanto a la forma, más no en la esencia, ya que reproduce el objetivo que tenía la Ley de Seguridad Interior.

Aunque el Acuerdo antes mencionado señala que la disposición de la Fuerza Armada tendrá carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, se trata nuevamente de una simple mención, ya que no cuenta con mecanismos claros de cómo se materializarán estos aspectos. Así lo expresan el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, así como el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes:

Las provisiones del Acuerdo carecen de elementos concretos y definitorios y dejan un amplio grado de discrecionalidad a la actuación de las Fuerzas Armadas para realizar tareas de seguridad pública y, por eso, no cumplen con el principio de certeza jurídica. Además, el acuerdo parece ser insuficiente respecto a la determinación del contenido de los términos “extraordinaria”, “fiscalizada”, “subordinada” y “complementaria”. El Acuerdo refiere tres leyes que han sido aprobadas con ambigüedades y que se encuentran bajo revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁵.

El Acuerdo genera muchas dudas sobre su congruencia con los criterios internacionales, mismos que han sido señalados por la Corte IDH y los grupos de relatores de Naciones Unidas. También al interior del Estado mexicano, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) considera que el Acuerdo “falta al principio de la certeza jurídica, pues no se tiene claridad sobre los supuestos en los cuales cabría la actuación de la Fuerza Armada”³⁶. Pese a esto, la CNDH no impugnó el Acuerdo, ya que afirma estar imposibilitada porque se trata de un acuerdo presidencial y no de una ley, y según sus facultades derivadas de la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y su propia Ley Orgánica³⁷, estaría actuando fuera de sus atribuciones. Por otra parte, México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) sí interpuso un amparo en contra

³³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “*op. cit.*”, pp. 10 y 11.

³⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020 (consultado el 20 de junio de 2020).

³⁵ GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS, “Posicionamiento sobre el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Suiza, 2020, p. 2, <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2020/10/respuesta-relatores-onu-acuerdo-militarista.pdf> (consultado el 25 de noviembre de 2020).

³⁶ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “Pronunciamento. La CNDH observará la aplicación del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente, para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, *CNDH.org*, 2020, p. 1, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/Pronunciamento-Fuerzas-Armadas.pdf> (consultado el 14 de diciembre de 2021).

³⁷ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “Comunicado de Prensa DG/177/2020”, *CNDH.org*, 2020, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_177.pdf (consultado el 14 de diciembre de 2020).

del Acuerdo y obtuvo un fallo favorable que declara su inconstitucionalidad, sin embargo, los efectos de la sentencia de amparo son limitados a la esfera jurídica de MUCD³⁸.

IV. El impacto de la Estrategia de Seguridad en el Sistema de Justicia Penal

En este apartado del trabajo se pretende realizar una aproximación a los efectos de la ENSP y la creación de la GN en el sistema de justicia penal en cuanto a considerar si es congruente a las exigencias de un sistema de justicia, en un Estado democrático, que los militares lleven a cabo tareas de prevención e investigación del delito.

Para llevar a cabo el análisis, este se dividirá en dos partes, la primera, la descripción de la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención e investigación de delitos, y la segunda, la exposición de la relevancia de las tareas de prevención e investigación a cargo de una policía científica en el sistema acusatorio adversarial.

a) Las labores de investigación y persecución del delito de las Fuerzas Armadas

El artículo 21 constitucional establece que la “investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”. Con la reforma constitucional del 2008 en materia de seguridad y justicia, uno de los cambios de mayor impacto fue el citado: se otorgan facultades a las policías para que investiguen los delitos y se diluye el control que sobre esto tenía el Ministerio Público con el texto anterior, que disponía que su mando sería de carácter inmediato y se hacía referencia a la policía en singular, lo que en su momento se concibió como aquella cuya dependencia orgánica del Ministerio Público configuraba su carácter investigador.

En el texto actual de la Constitución, además de haberse diluido el control del Ministerio Público sobre la policía, se diversifican las corporaciones de seguridad, lo que multiplica también las facultades investigadoras que recaen en estas. Esto de por sí es complejo debido al gran desafío que representa cultivar en las corporaciones los principios señalados más adelante; en este mismo artículo se dispone que:

La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

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 Pública³⁹

Por su parte, la Ley de la GN dota a esta corporación de facultades para prevenir e investigar delitos, esto, con todo lo que implica; en la siguiente tabla se sintetizan estas facultades:

³⁸ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Amparo indirecto 588/2020”, *México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)*, 2020, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Sentencia-Acuerdo-Militarizador-MUCD.pdf> (consultado el 14 de diciembre de 2020).

³⁹ Artículo 21 constitucional, párrafo noveno y décimo.

Tabla II

Artículos	Artículos Prevención de los delitos	Investigación de los delitos
7. Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá:	II: Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas;	III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;
9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:	I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable; II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares; los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos; los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación: así	VIII. Realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional, conforme a las normas aplicables; IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes; XI. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos; XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito y, en su caso, hacerla del conocimiento del Ministerio Público;

Conforme a su Ley reglamentaria, la GN podrá:

Artículo 7. Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá:

[...] VI. Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;

	<p>como todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y</p> <p>VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables; XXIX. Obtener, analizar y procesar información, necesaria para la prevención de delitos, XXXVIII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas;</p>	<p>XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito y, en su caso, hacerla del conocimiento del Ministerio Público;</p> <p>XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;</p> <p>XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;</p> <p>XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;</p> <p>XVII. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos; XIX. Realizar los registros de los actos de investigación que lleve a cabo, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales;</p> <p>XXI. d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten en el momento de la intervención policial, y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto, para que éste acuerde lo conducente, y</p> <p>XXIII. Entrevistar a las personas que puedan aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que</p>
--	---	--

		se practiquen se dejará constancia;
100.		La Guardia Nacional podrá solicitar la intervención de comunicaciones. La autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley.
103.	La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere la Ley de la Guardia Nacional.	

Artículo 24. La Guardia Nacional será competente para conocer de delitos federales; sin embargo, en coadyuvancia, podrá conocer de delitos del fuero común, previo convenio con las autoridades de las entidades federativas o municipales.

Artículo 94. En sus funciones y atribuciones de investigación y combate a los delitos, la Guardia Nacional actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente, a fin de que sus actuaciones se lleven a cabo con legalidad y bajo las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia válida ante los tribunales.

La participación de la GN en la prevención, investigación y combate a la delincuencia se ha extendido de manera más amplia y profunda de lo que las Fuerzas Armadas lo hicieron en su momento. Esta comparación estriba en los argumentos ya desarrollados sobre la naturaleza militar de esta institución, ya que, conforme a las normas citadas en la Tabla II, la GN asume las tareas de investigación, prevención y combate al delito de la extinta Policía Federal.

Se trata de una corporación de esencia militar que puede intervenir como primer responsable, como policía con capacidades para investigar y para procesar, lo que nos lleva a una militarización de otro grado. No obstante que los elementos de las Fuerzas Armadas ya figuraban como primeros respondientes y hacían frente a los ataques de los grupos criminales, participaban en operativos de captura, “reventaban” casas de seguridad o llevaban a cabo la destrucción de drogas y plantíos, aún no habían tenido participación en otros niveles de la seguridad pública como ahora lo tiene la GN en actos de investigación y eventualmente la participación en actos procesales.

b) Relevancia de la prevención e investigación de los delitos en el Sistema de Justicia Penal

Los motivos de la reforma fueron múltiples, pero en el tema de seguridad tal vez los más importantes se pueden ver reflejados en la exposición de motivos:

La seguridad pública es, sin duda, uno de los retos más importantes que tiene el Estado. La delincuencia ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia; ésta ha alcanzado un elevado grado de sofisticación, organización y equipamiento, que la fortalecen, haciendo más complejo su combate.

Ante esta situación, las autoridades deben reaccionar firmemente, cuidando la implantación de figuras jurídicas modernas y eficaces de obvia legalidad.

Este fenómeno delictivo emergente es consecuencia de la débil política social de prevención y de diversos factores que fomentan la realización de conductas delictivas⁴⁰

Se consideró necesario contar con una policía capaz de investigar delitos, toda vez que, a pesar de los recursos destinados a este rubro, los resultados en materia de seguridad son muy pobres:

Estamos gastando el dinero público en una policía que basa su estrategia de combate a la delincuencia en hacer rondines y patrullajes, con la esperanza de sacarse la lotería: capturar a un delincuente al momento de cometer un delito.

[...] La policía opera por medio del patrullaje callejero, apostando a detener el crimen en flagrancia. Nuestra policía patrulla para detener, y detiene para investigar.

Es fundamental invertir esta tendencia: nuestra policía debe investigar para patrullar eficientemente, e investigar para detener. Sin invertir esta tendencia, nuestro país seguirá despilfarrando el dinero de público (sic) sin sentir mejoras perceptibles en la seguridad. Sin embargo, la razón de que éste sea el modo de operar de nuestras policías puede rastrearse a una disposición Constitucional que, como ha sido interpretada, indica que sólo el Ministerio Público está facultado para investigar los delitos. Resultaba entonces fundamental aclarar que, ciertamente, es también función de la policía investigar delitos y por lo tanto estructurarse para recibir denuncias⁴¹.

Lo que esta reforma trajo como resultado fue dotar de facultades a la policía para llevar a cabo tareas de una complejidad que exige una mayor preparación y compromiso, pues la investigación es una etapa fundamental para el trabajo que el Ministerio Público requiere hacer, a fin de ser más eficiente y confiable. La policía científica es un pilar del sistema de justicia penal.

La autorizada voz del Dr. Sergio García Ramírez ha venido señalando desde el año 2007 hasta la fecha que la policía juega un papel primordial en el éxito del sistema de justicia penal⁴², por ser el primer eslabón del conjunto de actuaciones que definirán la teoría del caso, presupuesto básico para que el fiscal pueda llevar a cabo una acusación y un juicio con probabilidades de éxito.

Adato Green va mucho más allá al señalar que “el CNPP le otorga facultades a la policía que lo equiparan con perito en criminalística, lo cual puede conducir a que se presente la impu-

⁴⁰ SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, *Cuaderno de apoyo de la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008, p. 37, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2016).

⁴¹ *Ídem*.

⁴² Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *El procedimiento penal. Constitución y Código Nacional*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 320-332. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?*, México, Porrúa, 2009, pp.24-29.

nidad por una impericia de los cuerpos de policía, que se dice, serán especializados y puede causar corrupción”⁴³.

El motivo por el cual se considera altamente relevante el papel de la policía en el actual sistema de justicia penal consiste en que la Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales le otorgan la facultad de prevenir e investigar el delito. Por una parte, la prevención es una función esencial para el contención de la delincuencia y, por otra, la investigación, definida por González de la Vega como “el instrumento técnico por el cual el responsable de la misma —el investigador— puede descubrir los hechos necesarios y suficientes para poder perseguir los delitos y sus autores con eficacia y conforme a la Ley”⁴⁴, es sinónimo de combate a la impunidad.

Una prevención eficaz permite a los gobernados gozar de seguridad personal, una investigación eficaz tiene el potencial de lograr que los gobernados que han sufrido un ataque a un bien jurídico obtengan la reparación del daño y se sancione a los responsables, lo que genera a su vez una prevención general positiva, e incluso, podría eventualmente derivar en la solución alternativa del conflicto.

En la investigación descansa el enorme peso del sistema de justicia penal, que es la búsqueda de elementos que conduzcan a esclarecer los hechos penalmente relevantes, tanto para ejercitar la acción penal, cuanto para no hacerlo, así como para aplicar algún criterio de oportunidad. Pero esta no es la única presión a la que debe resistir el sistema, se suma a ella la delicada tarea de llevar a cabo esta labor con respeto a los derechos humanos.

Los actos que encomiendan a la policía la Constitución, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de la Guardia Nacional, los protocolos de actuación, entre otros ordenamientos, entrañan en muchos casos actos de molestia en los que se debe ser especialmente cuidadoso de no violentar derechos humanos.

Es obligación de todas las autoridades en todos los niveles de gobierno proteger, respetar, promover y garantizar los derechos humanos. Estas obligaciones cobran especial relevancia en las importantes labores que realizan las corporaciones de seguridad, por ende, a la GN le corresponde llevar a cabo una tarea profesional, especializada, técnica y de fundamental relevancia para los fines del proceso penal.

En apartados anteriores de este trabajo se hizo referencia a dos aspectos que son esenciales no solamente para determinar la naturaleza de la GN, sino también sus capacidades: la formación que reciben y su estructura orgánica. Estos aspectos también son fundamentales para cumplir con las funciones de prevención e investigación del delito. Cabe cuestionarse si el entrenamiento a cargo de las fuerzas castrenses y el modelo orgánico que reproducen de estas sean los que se requieren a fin de llenar las expectativas que el sistema de justicia penal demanda de las policías.

Por otra parte, el necesario carácter civil de las corporaciones dedicadas a la función de la seguridad pública tiene una razón de ser, misma que ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte IDH, la cual sostiene que el entrenamiento que reciben las Fuerzas Armadas se encuentra dirigido a derrocar un objetivo legítimo, pero no a proteger y efectuar el control de civiles, pues

⁴³ ADATO GREEN, Victoria, “Posibles Aspecto de Inconstitucionalidad en el Código Nacional de Procedimientos Penales”, en *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 327.

⁴⁴ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René *et al.*, *La investigación criminal*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 1.

ese entrenamiento es propio de los entes policiales que debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas⁴⁵.

V. Conclusiones

La seguridad pública es una función que requiere imperiosamente ser prestada por autoridades civiles, no solo en cuanto al carácter que les atribuya nominalmente la Constitución o la ley sino, en esencia. Las razones de este carácter son de doble naturaleza.

Por una parte, la necesidad de someter a un control estricto la actuación de las autoridades para evitar así violaciones a derechos humanos, para lo cual se requiere brindar una adecuada preparación a los elementos policiales y ser seleccionados cuidadosamente y con base en un perfil que potencie la preparación.

Por otra parte, la naturaleza civil de una corporación dedicada a la investigación científica del delito es requerida toda vez que los valores de esta corporación son compatibles con un carácter crítico, independiente, especializado en una rama del conocimiento y profesional. Los valores de las corporaciones militares son muy nobles y no debe olvidarse que responden a la naturaleza de estas instituciones: disciplina marcial, obediencia, respeto al superior jerárquico y preservación del honor.

El entrenamiento para que los integrantes de las Fuerzas Armadas cumplan con el estándar que imponen sus principios es una cuestión de convicción y vocación, así como de arduo trabajo sostenido en una lealtad esencial para el sometimiento del mayor poder bélico del Estado.

La formación de los servidores dedicados a la seguridad pública y a la procuración de justicia también requiere de vocación pero en una dimensión distinta a la señalada para los elementos de las Fuerzas Armadas. Estos están dispuestos a dar la vida por la patria y la defensa del Estado, mientras que los elementos de la seguridad pública defienden también, muchas veces con su vida, los bienes de los gobernados. Sin duda, son dos tareas distintas que requieren para su debido cumplimiento actores con formaciones y conformaciones diferentes.

La militarización de las autoridades que intervienen en la prevención e investigación del delito es incompatible en un Estado democrático de derecho, se pone en riesgo los derechos humanos y por doble partida: en cuanto a las situaciones que ya eran parte de las constantes violaciones a derechos humanos, como la desaparición forzada de personas, tortura, ejecuciones extrajudiciales y ahora, en cuanto a la eficiencia y confianza en el sistema de justicia penal.

VI. Referencias

ADATO GREEN, Victoria, “Posibles Aspecto de Inconstitucionalidad en el Código Nacional de Procedimientos Penales”, en *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ARISTEGUI NOTICIAS, “Matan a juez federal y a su esposa en Colima; FGR atrae caso”, 16 de junio de 2020, <https://aristeguinoicias.com/1606/mexico/matan-a-juez-federal-y-a-su-esposa-en-colima-fgr-atrae-caso/> (consultado el 16 de junio de 2020).

⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Cabrera y Montiel vs México*, “Sentencia del 26 de noviembre de 2010”, Serie C no. 220. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=343 (consultado el 18 de junio de 2016).

BBC NEWS, “Quién es Omar García Harfuch y por qué fue objetivo de un atentado de violencia sin precedentes en Ciudad de México”, 28 de junio de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53208584> (consultado el 27 de junio de 2020).

BROOKS, David, “Legisladores de EU envían carta a Blinken sobre derechos humanos en México”, *La Jornada*, 4 de marzo de 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/04/mundo/preocupa-en-eu-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico/> (consultado el 04 de marzo de 2021).

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley de la Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgn.htm>.

CAUSA EN COMÚN, “Ser policía en México: asesinatos de policías, atrocidades cometidas contra policías, y registros de contagios y muertes de policías por COVID-19”, 2020, http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf (consultado el 06 de enero de 2021).

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de Derechos Humanos en México. Informe de país México*, Organización de Estados Americanos, 2015, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (consultado el 14 de abril de 2016).

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “Pronunciamiento. La CNDH observará la aplicación del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente, para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, *CNDH.org*, 2020, p. 1, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-05/Pronunciamiento-Fuerzas-Armadas.pdf> (consultado el 14 de diciembre de 2021).

_____, “Comunicado de Prensa DG/177/2020”, *CNDH.org*, 2020, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_177.pdf (consultado el 14 de diciembre de 2020).

CONGRESO DE LA UNIÓN, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019 (consultado el 30 de agosto de 2020).

CORTE IDH, *Caso Cabrera y Montiel vs México*, “Sentencia del 26 de noviembre de 2010”, Serie C no. 220. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=343 (consultado el 18 de junio de 2016).

_____, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 24: Jurisprudencia sobre México*, San José C.R., Consejo de la Judicatura Federal, 2019, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo24.pdf>, (consultado el 02 de enero de 2021).

CUMPLIDO TERCERO, Miguel A., “Evolución del Crimen Organizado en México”, Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015, Boletín electrónico 25/2015,

pp. 11 y 12, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM25-2015_Mejico_Narcotrafico_MA_Cumplido.pdf (consultado el 10 de enero de 2018).

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *El procedimiento penal. Constitución y Código Nacional*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

_____, *La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?*, México, Porrúa, 2009.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René *et al.*, *La investigación criminal*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004.

GRILLO, Ioan, “Los cárteles del narcotráfico de México son los ganadores del coronavirus”, *The New York Times*, 2020, <https://www.nytimes.com/es/2020/07/07/espanol/opinion/coronavirus-carteles-drogas-mexico.html> (consultado el 02 de agosto de 2020).

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS, “Posicionamiento sobre el Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Suiza, 2020, p. 2, <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2020/10/respuesta-relatores-onu-acuerdo-militarista.pdf> (consultado el 25 de noviembre de 2020).

IMAGEN NOTICIAS, “CJNG amenaza al gobierno con armas de alto calibre”, Noticias con Ciro Gómez Leyva, <https://www.youtube.com/watch?v=cZfgfZMeJwE> (consultado el 18 de julio de 2020).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Resumen Ejecutivo de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020”, México, 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf, (consultado el 28 de enero de 2020).

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *Las fuerzas armadas mexicanas: su función en el montaje de la república*, México D.F., El Colegio de México, 2012.

LEY Sandra y VÁZQUEZ DEL MERCADO, Guillermo, “Covid-19, despensas y narco”, *CIDE*, México, 2020, <https://www.cide.edu/coronavirus/2020/04/27/covid-19-despensas-y-narco/> (consultado el 30 de abril de 2020).

ORDAZ DÍAZ, Arturo, “‘Culiacanazo’, la batalla que ganó el crimen organizado a las fuerzas federales de AMLO”, *Forbes*, 17 de octubre de 2020, <https://www.forbes.com.mx/noticias-culiacanazo-batalla-gano-crimen-organizado-fuerzas-federales/> (consultado el 18 de diciembre de 2020).

PARES, “Radiografía de la ominosa presencia de los cárteles mexicanos”, CASEDE. org, México, 2020, p. 7, <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/crimen-organizado/narcotrafico-y-drogas/569-radiografia-de-la-ominosa-presencia-de-los-carteles-mexicanos/file> (consultado el 02 de enero de 2021).

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 9 de mayo de 2007, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007

_____, “Decreto por el que se reforma el diverso que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 17 de septiembre de 2007, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5000808&fecha=17/09/2007

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Amparo indirecto 588/2020”, *México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)*, 2020, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/10/Sentencia-Acuerdo-Militarizador-MUCD.pdf> (consultado el 14 de diciembre de 2020).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Comunicado del operativo conjunto en Michoacán”, 2006, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>, (consultado el 15 de enero de 2018).

_____, “Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019.

_____, “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020, (consultado el 20 de junio de 2020).

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, *Cuaderno de apoyo de la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008, p. 37, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2016).

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Datos abiertos de incidencia delictiva”, Portal del Gobierno de México, 2021, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published> (consultado el 22 de enero de 2021).

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María, *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª ed., España, Civitas, 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Sesión pública ordinario número 117”, Poder Judicial de la Federación, México, 2018, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf>, (consultada el 02 de enero de 2019).