



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

TESIS

**“Fragmentación y continuidad en la política
criminal de México: Un estudio comparado de cuatro
sexenios (2000–2022)”**

Para obtener el Grado de Maestro en
Derecho Penal y Ciencias Penales

PRESENTA
JOSÉ ALDRICH SUAREZ MONTIEL.

Directora

Dra. Martha Gaona Cante

Comité tutorial

Dra. Martha Gaona Cante

Dr. Esaú Falcón Santos

Dr. Luis David Martínez Campos

Dra. Angélica Elizabeth Reyna Bernal

Dra. Norma Angélica Callejas Arreguín

Pachuca de Soto, Hidalgo, México junio 2025



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

TESIS

“Fragmentación y continuidad en la política criminal de México: Un estudio comparado de cuatro sexenios (2000–2022)”

Para obtener el Grado de Maestro en
Derecho Penal y Ciencias Penales

PRESENTA

LIC. JOSE ALDRICH SUAREZ MOTIEL

Directora

Mtra. Martha Gaona Cante

Comité tutorial

Dra. Martha Gaona Cante

Dr. Esaú Falcón Santos

Dr. Luis David Martínez Campos

Dra. Angélica Elizabeth Reyna Bernal

Dra. Norma Angélica Callejas Arreguín

Pachuca de Soto, Hgo a 26 de junio 2025



Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Centro de Investigación y Desarrollo

Área Académica de Derecho y Jurisprudencia

Investigación y Desarrollo Académico

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial de TESIS del programa educativo de posgrado titulado "FRAGMENTACIÓN Y CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA CRIMINAL DE MÉXICO: UN ESTUDIO COMPARADO DE CUATRO SEXENIOS (2000-2022)", realizado por el sustentante LIC. JOSÉ ALDRICH SUÁREZ MONTIEL con número de cuenta: 348042 perteneciente al programa de MAESTRÍA EN DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110, Fracción VII del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el/la sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente

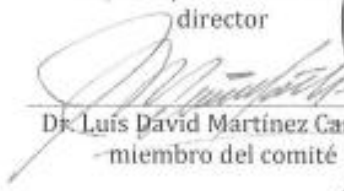
"Amor, Orden y Progreso"

Pachuca de Soto, Hidalgo a 29 de mayo de 2025

El Comité Tutorial


Dra. Martha Gaona Cantú
directora


Dra. Saúl Falcón Santos
miembro del comité


Dr. Luis David Martínez Campos
miembro del comité


Dra. Angélica Elizabeth Reyna Bernal
miembro del comité


Dra. Norma Angélica Callejas Arreguín
miembro del comité

Carrilero Pacheco, Atlapexco km. 4 s/n, Colón
San Agustín, Pachuca de Soto, Hidalgo, México
C.P. 42084
Teléfono: 771 71 20 90 Ext. 41036/41038
pacheco_calleja@uah.edu.mx

"Amor, Orden y Progreso"

WORLD
UNIVERSITY
AWARDS

2025

Times
Higher
Education



uah.edu.mx

DEDICATORIAS

A mi padre, por su ejemplo de constancia, disciplina y esfuerzo, por enseñarme que el trabajo honesto y la perseverancia siempre conducen a los mejores resultados. Su apoyo incondicional y sus palabras de aliento fueron fundamentales para que este camino llegara a buen término.

A mi madre, Alma, cuya ausencia física no ha sido impedimento para sentir su presencia constante en cada paso que doy. Su amor y sus enseñanzas siguen siendo el faro que ilumina mis decisiones y el motivo más profundo de mi superación. Este logro también le pertenece, porque su memoria vive en mí con cada esfuerzo realizado.

A mis hermanos, a Gerónimo (Gero), quien desde el cielo me acompaña con su cariño eterno y cuya memoria se ha convertido en una fuente constante de inspiración; y a Benito, por su apoyo, confianza y por estar presente en cada etapa de mi vida, recordándome siempre el valor de la familia.

A la Maestra Gaona, por su orientación académica, su paciencia y su compromiso con la formación de sus alumnos. Su guía ha sido esencial para la consolidación de este proyecto, brindándome herramientas no solo intelectuales, sino también humanas.

Finalmente, a todas las personas que, de manera directa o indirecta, contribuyeron a la realización de este trabajo. Cada palabra de ánimo, cada gesto de apoyo y cada momento compartido han dejado una huella invaluable en mi vida. A todos ustedes, mi más sincero agradecimiento y reconocimiento.

ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	7
RELACIÓN DE CUADROS, GRAFICAS E ILUSTRACIONES.....	10
RESUMEN.....	11
ABSTRACT.....	11
INTRODUCCIÓN.....	13
ANTECEDENTES.....	14
JUSTIFICACIÓN.....	15
OBJETIVO GENERAL.....	16
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	17
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	18
HIPÓTESIS.....	19
MÉTODO.....	19
CAPÍTULO I.....	20
CONTEXTO POLITICO DE MÉXICO.....	20
1.1 Contexto político de México 2000–2022.....	20
1.2 Transición democrática y alternancia partidista.....	34
1.3 Gobernabilidad y reformas institucionales.....	37
CAPÍTULO II.....	39
VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN MÉXICO.....	39
2.1 Violencia y criminalidad organizada en México.....	39
2.2 Evolución del narcotráfico y redes criminales.....	39
2.3 Delincuencia común y percepción social de inseguridad.....	40
CAPÍTULO III.....	42
POLITICA CRIMINAL POR SEXENIO.....	42
3.1 Política criminal por sexenio.....	42
3.2 Vicente Fox Quesada (2000–2006).....	42
3.3 Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012).....	49
3.4 Enrique Peña Nieto (2012–2018).....	53
3.5 Andrés Manuel López Obrador (2018–2022).....	61

3.5.1 El Culiacanazo (octubre de 2019)	73
3.5.2 La masacre de Reynosa (junio de 2021)	73
3.5.3 Asesinatos de periodistas	74
CAPÍTULO 4	75
4.1 Análisis jurídico de la política criminal mexicana	75
4.2 Marco normativo y constitucional	75
4.3 Procuración y administración de justicia	77
PROPUESTA DE SOLUCIÓN	78
CONCLUSIONES	80

GLOSARIO DE TÉRMINOS

C

Crimen organizado:

Forma de delincuencia estructurada, integrada por grupos con jerarquía y permanencia, cuya finalidad es obtener ganancias ilícitas mediante actividades criminales complejas, como narcotráfico, secuestro o trata de personas.

D

Delincuencia común:

Actividad delictiva no asociada a organizaciones criminales. Incluye robos, asaltos, lesiones, daños patrimoniales, entre otros delitos de alta incidencia.

E

Estado de derecho:

Principio constitucional según el cual todos los actores del poder público están sometidos a la ley. Implica división de poderes, respeto a los derechos humanos y legalidad en el ejercicio del poder.

F

Fragmentación institucional:

Falta de coordinación, continuidad o cohesión entre los distintos órganos encargados de diseñar, aplicar y evaluar políticas públicas, especialmente en materia de seguridad y justicia

G

Guardia Nacional:

Corporación de seguridad pública creada en 2019 en México, inicialmente con carácter civil, pero operativamente dependiente de las Fuerzas Armadas. Su propósito es combatir delitos de alto impacto y recuperar el control territorial.

I

Impunidad:

Falta de sanción legal para quienes cometen delitos o violaciones a los derechos humanos. Se manifiesta cuando no hay denuncia, investigación, detención o sentencia efectiva.

M

Militarización:

Proceso mediante el cual las fuerzas armadas asumen funciones propias de cuerpos civiles, como la seguridad pública, contraviniendo principios democráticos de subordinación al poder civil.

P

Pacto por México:

Acuerdo político firmado en 2012 entre las principales fuerzas partidistas para promover reformas estructurales. Aunque centrado en economía y educación, también afectó indirectamente la política criminal.

Política criminal:

Conjunto de estrategias, normas, instituciones y prácticas destinadas a prevenir el delito, sancionar a los responsables y proteger a la sociedad. Abarca desde la legislación penal hasta la acción policial, judicial y penitenciaria.

Populismo punitivo:

Tendencia política a endurecer leyes y penas para obtener apoyo social, aunque ello no reduzca efectivamente la criminalidad. Se basa en discursos de mano dura y en la sobreutilización del sistema penal.

Prevención del delito:

Acciones dirigidas a evitar la comisión de delitos, ya sea a través de políticas

sociales (prevención social) o mediante el patrullaje, vigilancia e inteligencia policial (prevención situacional).

Procuración de justicia:

Función pública a cargo del Ministerio Público consistente en investigar delitos, presentar cargos ante el juez, y garantizar el respeto a los derechos de las víctimas e imputados.

S

Sistema de justicia penal acusatorio:

Caracterizado por la oralidad, publicidad, contradicción, e igualdad procesal entre las partes. Requiere un juez imparcial, un ministerio público que acusa y una defensa autónoma.

Sistema penal:

Conjunto de instituciones, normas y procedimientos destinados a perseguir, juzgar y sancionar delitos. Incluye el Ministerio Público, policía, jueces, cárceles y defensorías públicas.

V

Violencia estructural:

Forma de violencia ejercida por el Estado o las instituciones cuando impiden el acceso a derechos básicos (educación, justicia, salud), generando condiciones de exclusión, pobreza o criminalización.

RELACIÓN DE CUADROS, GRAFICAS E ILUSTRACIONES

Gráfica No. 1: Tasa de homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes (2000-2022), página 67.

Gráfica No. 2: Presupuesto Federal asignado a seguridad pública (2000-2022), página 68

RESUMEN

Esta tesis analiza la evolución de la política criminal en México de 2000 a 2022, periodo que comprende la alternancia política iniciada con Vicente Fox y culmina con el cuarto año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador. A través de un enfoque histórico, descriptivo y jurídico, se estudian los modelos de combate a la delincuencia, considerando el fortalecimiento del crimen organizado y el crecimiento de la violencia.

Se evalúan los planes nacionales de desarrollo, las reformas legales y las acciones de procuración de justicia, contrastando la retórica oficial con los resultados empíricos. El estudio concluye que ha prevalecido una política criminal reactiva, poco articulada y fuertemente influida por factores políticos. La presente tesis analiza la política criminal implementada en México entre los años 2000 y 2024, a través de un estudio comparativo de los sexenios de Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador. Se emplea una metodología histórica, jurídica y descriptiva que permite identificar los elementos de continuidad y ruptura en las políticas adoptadas en materia de seguridad pública, prevención del delito y justicia penal.

A partir del análisis de indicadores de criminalidad, reformas legales, estrategias institucionales y presupuestos en seguridad, se evidencia que las políticas han sido predominantemente fragmentadas, con énfasis en el uso del derecho penal como herramienta prioritaria. El estudio demuestra que la falta de continuidad y de evaluación sistemática ha debilitado los resultados de largo plazo y ha exacerbado fenómenos como la violencia, la impunidad y la desconfianza institucional.

El trabajo concluye que es necesaria una política criminal coherente, evaluable y con enfoque en derechos humanos que trascienda los periodos sexenales y fortalezca el Estado de derecho.

ABSTRACT

This thesis analyzes the evolution of criminal justice policy in Mexico from 2000 to 2022, a period encompassing the political alternation that began with Vicente Fox and

culminated with the fourth year of Andrés Manuel López Obrador's administration. Using a historical, descriptive, and legal approach, the authors study crime-fighting models, considering the strengthening of organized crime and the rise of violence. National development plans, legal reforms, and law enforcement actions are evaluated, contrasting official rhetoric with empirical results. The study concludes that a reactive, poorly coordinated criminal justice policy, heavily influenced by political factors, has prevailed. This thesis analyzes the criminal justice policy implemented in Mexico between 2000 and 2024, through a comparative study of the six-year terms of Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto, and Andrés Manuel López Obrador. A historical, legal, and descriptive methodology is used to identify elements of continuity and rupture in the policies adopted in the areas of public safety, crime prevention, and criminal justice.

Based on the analysis of crime indicators, legal reforms, institutional strategies, and security budgets, it is evident that policies have been predominantly fragmented, with an emphasis on the use of criminal law as a priority tool. The study demonstrates that the lack of continuity and systematic evaluation has weakened long-term results and exacerbated phenomena such as violence, impunity, and institutional mistrust. The paper concludes that a coherent, evaluable, and human rights-focused criminal policy is needed that transcends six-year terms and strengthens the rule of law.

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2000, México entró en una etapa de transición política marcada por el fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con la alternancia llegaron nuevas promesas de justicia y seguridad. No obstante, la criminalidad en sus distintas formas —organizada, común, estructural— no solo persistió, sino que se agudizó.

Este trabajo parte de una preocupación: ¿por qué, pese a los cambios en el poder y las múltiples estrategias aplicadas, México no ha logrado disminuir sostenidamente la violencia? La respuesta se busca mediante el análisis de la política criminal aplicada durante los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, considerando su marco jurídico, su implementación institucional y sus resultados.

ANTECEDENTES

El análisis de la política criminal en México durante los sexenios de 2000 a 2022 no puede realizarse sin antes entender el contexto histórico, político y jurídico en el que ha evolucionado la seguridad pública en el país. A lo largo de las últimas décadas, el país ha transitado por diferentes etapas de violencia, criminalidad y reformas legales que han influido en la manera en que el Estado responde a la delincuencia y al fenómeno delictivo.

Desde mediados del siglo XX, la criminalidad en México fue abordada mediante políticas centralizadas, basadas en la represión, con una marcada tendencia autoritaria, especialmente durante el predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estas políticas, más que resolver el problema de fondo, fomentaron la corrupción dentro de los cuerpos policiales y ministeriales, así como el debilitamiento de la confianza ciudadana en las instituciones de justicia (Fix-Fierro, 2008).

Con la alternancia política en el año 2000, cuando Vicente Fox Quesada asumió la presidencia bajo las siglas del Partido Acción Nacional (PAN), se esperaba un giro significativo en materia de seguridad pública. Sin embargo, los retos estructurales y la penetración del crimen organizado en diversas esferas del poder complicaron cualquier reforma profunda. Durante el sexenio de Fox, si bien se propusieron planes de modernización de los cuerpos de seguridad y programas de prevención del delito, los resultados fueron limitados, y la percepción de inseguridad se mantuvo en aumento (Serrano, 2012).

El periodo de Felipe Calderón (2006-2012) marcó un punto de inflexión, al declararse abiertamente una “guerra contra el narcotráfico” mediante el uso intensivo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Esta estrategia generó una escalada de violencia sin precedentes, al mismo tiempo que cuestionamientos nacionales e internacionales respecto al respeto de los derechos humanos y la militarización de la seguridad pública (Aguilar Camín & Castañeda, 2009). Durante este sexenio, el índice de homicidios dolosos aumentó drásticamente, y surgieron nuevas dinámicas de criminalidad como el secuestro exprés, las extorsiones sistemáticas y el uso de menores

en actividades ilícitas. En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se intentó proyectar una imagen institucional con la creación de la Gendarmería Nacional y la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. No obstante, la violencia estructural se mantuvo, y los casos emblemáticos como la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa generaron un fuerte descrédito institucional (Ansolabehere, 2016). Además, el incremento de delitos como feminicidios, desapariciones forzadas y delitos cibernéticos reflejaron el fracaso de los mecanismos preventivos.

La administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) se ha caracterizado por la creación de la Guardia Nacional como cuerpo híbrido con funciones policiales y formación militar, bajo el lema de “abrazos, no balazos”. Esta estrategia ha sido altamente criticada por mantener la presencia militar sin estrategias claras de prevención y por la persistencia de la impunidad (Ríos, 2020). La falta de profesionalización policial, la corrupción institucional y la debilidad del poder judicial siguen siendo elementos clave que impiden una política criminal eficaz.

Este recorrido histórico demuestra que la política criminal en México ha estado marcada por esfuerzos discontinuos, ausencia de una estrategia integral y el uso político de las instituciones de seguridad. La constante reforma de leyes penales sin evaluación de sus resultados ha generado incertidumbre jurídica y saturación del sistema penal, afectando el acceso a la justicia y la legalidad.

Finalmente, el crecimiento de las redes delictivas, tanto organizadas como comunes, exige nuevas respuestas del Estado mexicano. El análisis histórico y descriptivo de los sexenios mencionados permitirá identificar patrones, errores y oportunidades de mejora que sustenten una propuesta sólida en el ámbito penal y criminológico.

JUSTIFICACIÓN

El presente estudio resulta pertinente dado el creciente interés académico, jurídico y social por comprender las transformaciones de la política criminal en México. Analizar

la forma en que distintos gobiernos han abordado la criminalidad permite detectar patrones de acción, rupturas normativas y cambios en la visión del Estado respecto al castigo y la seguridad.

Esta investigación es relevante porque expone los impactos reales de las decisiones en materia de justicia penal, desde una perspectiva crítica y multidisciplinaria. Además, ofrece una base sólida para la formulación de políticas públicas más eficaces y respetuosas de los derechos fundamentales.

México enfrenta actualmente una de las crisis de violencia e impunidad más profundas de su historia reciente. La multiplicación de organizaciones delictivas, el debilitamiento institucional y la pérdida de legitimidad del sistema penal exigen un replanteamiento urgente de las estrategias tradicionales. Esta tesis busca aportar al debate público y académico desde una perspectiva comparada y rigurosa.

La continuidad o fragmentación de estas políticas tiene efectos directos en la seguridad, la justicia y la percepción ciudadana, por lo que su estudio representa una contribución significativa al campo del derecho penal y la política criminal. Evaluar críticamente la acción estatal en materia penal es también una forma de exigir transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos fundamentales.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la política criminal adoptada en México durante los sexenios de Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, en el periodo de

2000 a 2022, para identificar patrones, rupturas y tendencias en el combate a la delincuencia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Examinar las reformas legales e institucionales en materia de seguridad pública en los sexenios de 2000 a 2022 para evaluar el impacto en los niveles de violencia justificantes de la militarización.

2. Identificar las principales estrategias de política criminal por sexenio y contrastar el discurso gubernamental con los resultados empíricos para proponer líneas de acción que fortalezcan una política criminal integral y coherente.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

México ha atravesado en las últimas dos décadas una crisis de seguridad sin precedentes.

A pesar de los múltiples programas y reformas legales implementados desde el año 2000, los niveles de violencia y criminalidad no han disminuido de forma sostenida. Las cifras de homicidios dolosos, desapariciones y delitos de alto impacto continúan ubicando al país entre los más violentos del mundo (INEGI, 2025). Esta situación plantea una interrogante crítica: ¿por qué han fracasado las políticas criminales adoptadas en este periodo?

Durante los sexenios de Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, se han propuesto enfoques distintos, desde la profesionalización policial y la prevención del delito, hasta el uso intensivo de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública. No obstante, la mayoría de estas políticas han sido reactivas, dependientes de factores políticos y ajenas a una visión de Estado de largo plazo (Maldonado, 2018).

Además, el sistema de justicia mexicano presenta deficiencias estructurales como la impunidad, la corrupción institucional y la debilidad en la investigación de delitos. Estas limitaciones han impedido la consolidación de una política criminal eficaz que aborde tanto la prevención como la sanción del delito (Zepeda Lecuona, 2015).

El presente estudio parte de la necesidad de examinar integralmente las políticas criminales adoptadas en el país entre 2000 y 2022 para identificar los patrones que se repiten, las rupturas entre discursos y acciones, y los elementos que podrían contribuir a una política más coherente, preventiva y articulada.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Hasta qué punto ha existido continuidad o fragmentación en la política criminal de México durante los sexenios de 2000 a 2024, y cómo han impactado estas estrategias en el control de la criminalidad?

HIPÓTESIS

La política criminal de México entre 2000 y 2024 ha sido marcadamente fragmentada, con cambios frecuentes en el enfoque institucional y normativo, lo que ha limitado la eficacia de las estrategias de seguridad y prevención del delito.

MÉTODO

Se utilizó una metodología histórica, descriptiva y jurídica. El análisis histórico permitió contextualizar cada sexenio; el enfoque descriptivo facilitó el contraste entre discursos oficiales y la realidad social vivida en México, El método estadístico permitió con el dato duro llevar a cabo el análisis cuantitativo del fenómeno; y el método jurídico permitió revisar los marcos normativos y su aplicación. Igualmente se utilizó el método descriptivo y el método documental,

Las fuentes incluyen libros académicos, informes oficiales, artículos especializados y estadísticas de organismos como INEGI, SESNSP y la ENVIPE.

CAPÍTULO I

CONTEXTO POLITICO DE MÉXICO

1.1 Contexto político de México 2000–2022

La política criminal en México no puede analizarse de forma aislada respecto al contexto político general. Entre 2000 y 2022, el país vivió un proceso profundo de transformación política, institucional y social, caracterizado por la alternancia partidista, reformas estructurales y un escenario de violencia creciente. Este periodo representa la ruptura formal con un régimen político dominado por un solo partido durante más de 70 años y la entrada a una democracia formal aún en consolidación.

Durante estos años, cuatro presidentes de diferentes partidos dirigieron el país: Vicente Fox Quesada (2000–2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) del Partido Acción Nacional (PAN), Enrique Peña Nieto (2012–2018) del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Andrés Manuel López Obrador (2018–2022) del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). La alternancia no significó necesariamente una mejora en las condiciones de seguridad, sino que, en muchos casos, exacerbó la inestabilidad institucional y la fragmentación de las políticas públicas en materia de justicia penal y seguridad.

De acuerdo con Rojas Soriano (2010), el proceso de transición democrática mexicano estuvo limitado por el carácter electoralista de los cambios, sin que se consolidaran instituciones robustas ni mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Esta debilidad estructural se reflejó especialmente en la capacidad del Estado para diseñar y aplicar políticas criminales integrales.

La agenda de seguridad fue capturada por intereses políticos y se utilizó frecuentemente como herramienta para legitimar el poder, lo que derivó en la adopción de estrategias discontinuas y contradictorias, muchas de ellas guiadas por una lógica mediática y no por diagnósticos técnicos (Maldonado, 2018).

El deterioro progresivo de la seguridad pública fue paralelo a la descomposición del pacto social y al debilitamiento de las instituciones encargadas de garantizar el orden, lo que convirtió a la política criminal en un campo de batalla tanto político como simbólico.

Así mismo Las políticas criminales enfocadas al tema del combate a la inseguridad en nuestro país se dieron cuando se inició el Congreso de Justicia Penal hace más 20 años, México promulgó el Código Federal contra la Delincuencia Organizada (1996). Esta discusión se extrae de diferentes enfoques o visiones sobre la construcción real del problema del crimen organizado y cómo abordarlo, destacando los enfoques oficiales y académicos, así como de diversos grupos políticos y sociales. Todos elevaron su estatus sobre este tema, en especial el narcotráfico y sus delitos conexos es una de las principales manifestaciones en nuestro país. Hubo opiniones a favor y en contra del problema y la solución; Algunos señalan la extrema gravedad del problema, ya que no sólo afecta intereses individuales o colectivos (como la salud), sino que también pone en peligro la seguridad de la propia nación y, por ende, afecta la eficacia del Estado empoderado, convirtiendo al tradicional medios de control estatal desfavorables; por ello, tiene sentido adoptar medidas de política criminal más estrictas, tendencia que se ha ido incrementando con el tiempo, pues se cree que es más efectiva; esta es la posición del gobierno que intenta legitimar o justificar acciones políticas criminales contra el narcotráfico y todo el crimen organizado (Hernández, 2021).

Desde hace varios años ha existido la necesidad de diseñar e implementar una política criminal en México en respuesta a los cambios en el propio fenómeno delictivo a nivel nacional e internacional, así como a los cambios a nivel nacional en la respuesta económica a los mecanismos para enfrentar con el crimen organizado que tiene, en particular, en la era de la globalización en varios campos de la vida: social, político, económico, cultural y otros. Asimismo, sostengo que es necesario tomar en cuenta los cambios que se han perseguido en la política criminal y el derecho penal en el contexto internacional, producto de la internacionalización de las operaciones criminales que revelaron no solo la falta de una función (Hernández, 2021).

Los mecanismos tradicionales de supervisión, pero la cuestión de las normas y principios en los que se basan. Y debe ser porque México no puede permanecer indiferente ante estos cambios, demandas y nuevas tendencias en la política criminal y el derecho penal. Pero también debemos tener en cuenta los desarrollos científicos y tecnológicos que dan lugar a nuevos problemas y requerimientos para su solución (Hernández, 2020). Por otro lado, en un plano teórico, que no observa estandarización, hay quienes sostienen que la percepción del crimen organizado es imposible, y que la intervención punitiva basada en la culpa y el castigo ilimitado significa un revés muy peligroso. El derecho penal liberal y la consiguiente restauración de la arbitrariedad del derecho penal y de la investigación, las violaciones de la Constitución y las salvaguardias internacionales, y el apoyo a la corrupción por parte de los órganos del sistema penal; Pero la mayoría de las opiniones son favorables a reconocer algunos rasgos comunes al fenómeno descrito como crimen organizado. (Hernández, 2021)

Según Cruz Torrero (2008), los principios de estas posturas son los siguientes:

- Determinismo.
- Responsabilidad social y no moral.
- Delito es un hecho de la naturaleza.
- Uso del método científico.
- Se sustituye la pena por sanción.
- Sanción proporcional a la peligrosidad.
- Defensa social y substitutivos penales.
- La legislación penal debe basarse en estudios antropológicos y sociológicos.
- Método inductivo experimental.
- Por su lado hay varios autores que dicen otras se refieren de otras formas a estos principios como lo son Lombroso, quien por predominación de sus discípulos Ferri y Garofalo, acepta la existencia de componentes exógenos que influyen en el comportamiento delincuente hasta en 60% y los cataloga de la siguiente forma:
 - Nato.

-
- Loco.
 - Epiléptico.
 - Loco: matoide.
 - Alcohólico.
 - Histérico ocasional
 - Ocasional
 - Pasional

(Brokest, 2021)

En la actualidad la teoría de la actitud social o del denominado etiquetamiento, es la más notoria debido a que concentra su teoría en que la sociedad es la que se ocupa de pudrir a cierta parte de la sociedad y los clasifica como delincuentes aun sin serlo. En esta visión, los medios o instituciones de control social como lo son la policía, tiene una funcionalidad de clasificar a ciertas clases sociales como peligrosas por su sencilla aspecto física o su forma de vestir, y con ello estamos frente a un asunto en realidad preocupante pues pese a que ya han pasado varios años y se ha investigado con relación a los criminales, la sociedad generalmente sigue catalogando a la población como delincuente sencillamente por su aspecto. Por su lado Cruz Torrero (2008), nos menciona que “la Universidad de Chicago ha trabajado en la llamada criminología ambiental, área en la que resaltan Burskin y Grasmick, quienes llaman a sus estudios teoría sistemática de la organización de los vecindarios” y de aquí se produce la ayuda en lo primario a las familias, después a los vecindarios y al final si dichos 2 no tienen la posibilidad de combatir las conductas desviadas de alguno de sus miembros, entrara lo cual conocemos como policía. Punto medular en el cual se pretende abordar nuestra averiguación y es así como podemos comenzar a hablar de las políticas gubernamentales que se implementan en una variedad de formas dependiendo de la actividad que se regula. Sanidad, Educación, Empleo, Medio Ambiente, Ciudades, Economía, etc. Una de estas formas es lo que se conoce como política criminal, o el ámbito de la política de Estado donde se toman las decisiones. La cual fue creada para prevenir y combatir la delincuencia. (Nieves Sanz, 2017)

Desde una perspectiva académica, la política criminal es el campo encargado de investigar, indagar y descubrir soluciones jurídicas que ayuden a incrementar la eficacia y justicia del sistema penal en determinados momentos sociales e históricos. (Nieves Sanz, 2017) La política criminal, como aspecto de la política general y por tanto como ejercicio del poder, refleja claramente la ideología de quienes la llevan a cabo. Es decir, la forma de gobierno, y especialmente su desempeño, está limitada por las restricciones derivadas de su vocación de respeto a los derechos humanos. En este sentido, el crimen es percibido y tratado de manera diferente en naciones totalitarias y democráticas. (Nieves Sanz, 2017)

En los países democráticos, sin embargo, el enfoque es bastante diferente, ya que parte de la normalidad de las circunstancias; es decir, partiendo de la creencia de que la delincuencia siempre estará presente, como precio a pagar para mantener unas condiciones sociales mínimas ideales, siempre habrá personas y colectivos que abusen de esta libertad o que quieran obtener determinados beneficios de forma ilegal, un costo estructural inherente a la condición humana.

Siendo la política criminal una disciplina evaluativa cuyo fin es la prevención del delito, sus funciones son todas aquellas que contribuyan de una forma u otra a la comprensión y prevención del delito. Para ello, primero debe investigar el fenómeno delictivo que quiere prevenir. En este sentido, y teniendo también en cuenta que los medios de prevención están siempre determinados por la comprensión del delito, el concepto de medicina forense, que sirve de base, tendrá evidentemente un sentido directo. (Nieves Sanz, 2017). Ahora bien la política criminal fue determinada por distintos autores como la disciplina que se encarga de las maneras o medios a situar en ejercer por el Estado para una eficaz contienda contra el delito con el auxilio de la criminología y la penología. De la Luz Lima (2006), nos menciona que la criminología es “el instrumento de cambio social que busca romper la incomunicación existente entre los planificadores de distintas ocupaciones y sectores, intentando encontrar guiar todo hacia un solo resultado, la justicia social. En este sentido la política criminal va de la mano de la estabilidad pública, continuamente respetando el Estado de derecho. (Cruz

Torrero,2008), por su parte existen otros autores que nos mencionan diversidad de significados sobre la política criminal como lo es González Guarda (2017, pag. 2), quien nos hace referencia que “se ha comprendido a la política-criminal como un acervo de principios cuya función esencial es limitar el ius puniendi del Estado en su vocación por controlar las conductas socialmente desviadas. A esta perspectiva, de inclinación normativo-formal, la denominamos “política-criminal dogmatizada” y, en términos generales ha sido la heredera natural del derecho penal tradicional”.

En la actualidad, grandes áreas de lo que llamamos la nueva política criminal, a falta de un mejor nombre, no parecen tener esta visión clara. Así, la opinión con mayor consenso se acercaría más a la siguiente:

La política criminal es parte de toda política pública, especialmente en el marco de las políticas sociales, y por lo tanto incomprensible ignora la interacción y asistencia recíproca entre todas las partes. Penal la política, como cualquier otro tipo de política pública, aspira a ser un agente de transformación social la sociedad, si se limita a un segmento limitado del comportamiento social

La comprensión de la política penal como un orden público y no como el estado en general tiene obtenido por otros autores recogidos y desarrollados principalmente en nuestro medio, vinculándolo a la capacidad en sentido amplio del poder del Estado para responder a los fenómenos delictivos (González Guarda, 2017).

Por ello se puntualiza que la política criminal corresponde al ejercicio del poder para resolver distintos problemas entre las diferentes alternativas posibles. La alternativa política a implementar tomaría entonces el nombre específico de política criminal, en la medida en que se trata de la criminalización de conflictos. Díez Ripollés, es aún más específico, afirmando que “el objetivo último de cualquier política criminal es prevenir el crimen dentro de límites socialmente aceptables, límites socialmente aceptables para las democracias occidentales cuando se implementa. (González Guarda, 2017), con información de Cruz Torrero (2008, pág. 43) hace mención de que “los días 29 y 30 de mayo de 2005 se celebró el congreso Internacional de Política Criminal y Prevención del Delito en la localidad de Guanajuato, evento en el cual se formularon numerosas

conclusiones” del cual en su punto decimosegunda nos dicen lo próximo “Las corporaciones policiales tienen que evaluarse a impacto de que orienten inicios de actuación hacia un modelo comunitario o de proximidad. (Cruz Torrero, 2008).

A pesar de la importante contribución de la nueva política criminal, que trajo estabilidad conceptual a la política criminal, quedan por identificar otras cuestiones controvertidas que completen esta mirada teórica (González Guarda, 2017). En este sentido, se han observado dos fenómenos íntimamente ligados. Por un lado, el surgimiento de un nuevo estrato de disciplinas que pretenden ocuparse del fenómeno del delito y la delincuencia y por otro lado, como consecuencia de lo anterior, el surgimiento de nuevos protagonistas en este campo.

La política criminal se guía por el objetivo del sistema penal de perseguir los delitos de manera efectiva dentro de una comunidad determinada, de modo que las normas penales estén vigentes. Sin embargo, hay quienes entienden que, en general, las políticas criminales, sean autoritarias o liberales, legitiman el absurdo del poder punitivo (García-Cervigón, n.d.).

Sin embargo, una cosa es ver la política criminal desde un punto de vista internacional y una cosa es ver la política criminal desde un punto de vista local. Desde un punto de vista local, en las democracias más recientes, un estado central debilitado permite una mayor participación ciudadana; Esto, positivamente desde un punto de vista democrático, podría poner en peligro los derechos humanos si se activan movimientos comunitarios que se oponen a ellos.

Los derechos humanos son una expresión de la dignidad humana y un requisito esencial de un estado social y democrático regido por el estado de derecho y no pueden ser ignorados ya que pueden poner en peligro la imagen de una persona, la conciencia estatal o razonablemente alterarla (García-Cervigón, n.d.).

Según lo antes descrito, nos enfocaremos al asunto de las policías, y comenzaremos hablando de en nuestra región, en donde las instituciones policiales son un asunto de enorme relevancia en la actualidad, y considero que ya hace diversos años, toda vez las políticas criminales se han enfocado al delincuente y al delito sin embargo en ningún instante se le dio relevancia al asunto de los policías. Durante casi toda una historia la criminología se ha dedicado al análisis de ladrones y otros tipos de malhechores, pero las ocupaciones de los policías y de las instancias del proceso de justicia penal se han mantenido fuera de su campo de análisis (Robert Reiner, 2005)

La policía es un poder con fines jurídicos pero además con la posibilidad de establecer para sí misma, no son iguales en todo lugar y momento; es más, el derecho de la policía marca el punto en que el Estado es componente para afirmar sus fines a partir del ordenamiento jurídico.

Garrido Falla sostiene que la policía es el conjunto de medidas coercitivas arbitradas por la ley, para que el individuo adapte su actividad a un fin de utilidad pública por otro lado para, para Serra Rojas, el concepto de policía, está ligado al orden, a la paz social ya la seguridad, a la vida social. Un policía se asocia a la imagen de aquellos que, bajo un uniforme, han tenido la tarea principal de ser los guardianes del orden y los delincuentes con los viejos vicios atribuidos a la figura: soberbia, pereza, ineficacia, corrupción y violencia. Esto terminó condenándolos a la marginación y la desacreditación de este.

La fuerza policial moderna surgió en el siglo XIX en relación con el desarrollo del capitalismo y la urbanización. Nació estructuralmente conectada a las instituciones del orden social de la época. Su surgimiento como fuerza pública recibió un impulso crucial de dos dinámicas jurídicas: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que señalaba la necesidad de una fuerza pública para hacer cumplir las precauciones de seguridad, y el nacimiento del derecho penal con énfasis sobre prevención. (Cruz Torrero, 2008).\

Por otra parte, la actividad delincriminal se ha vinculado convencionalmente a la policía, sin embargo, se ha dejado de lado la formación de prevención, entonces la coordinación del gobierno en la materia debería entablar una base mínima de modernización y profesionalización de los cuerpos policiacos. Los cuerpos policiales en nuestro país son dispares, para comenzar 335 municipios no la poseen, 749 poseen un máximo de 10 recursos, 77 poseen entre 1000 y 5000 recursos, 10 municipios poseen entre 5000 y 13000 recursos. (CITA). Este tema está relacionado con el presupuesto gubernamental, destinado a fortalecer las instituciones y la infraestructura de seguridad pública. (Peñaloza, 2003).

La efectividad del enfrentamiento a la delincuencia estructurada necesita del apoyo de la población, pero para que la población participe requiere confianza en sus respectivos gobiernos, en sus 3 niveles además para que exista confianza es necesario profundizar en la consolidación de la normalidad democráticas. En diferentes situaciones se ha escuchado que los oficiales se quejan de que no tienen la posibilidad de hacer nada a los delincuentes que se consigue detener, puesto que en ocasiones su poca formación policial le impide entender que detener y neutralizar a los delincuentes no es ni se puede asemejar al abuso y violencia. (Peñaloza, 2003)

La globalidad muestra nuevos desafíos. Los temas de la violencia, la inseguridad y la delincuencia son de interés en cada una de las piezas. Este asunto implica y debería implicar a cada una de los habitantes, a los gobiernos a los cuerpos policiacos. En diversos países se ha comprendido que la búsqueda de la estabilidad pública es dependiente de diversos componentes como lo son la economía, la política social, la educación, la cultura, la reforma de los cuerpos policiales y los órganos de administración y procuración de justicia. (Peñaloza, 2003), cuestión que ya se está viviendo desde el 2008, con la reforma a algunos artículos de nuestra constitución para que nuestro sistema de justicia pasara de un sistema inquisitivo a uno de corte acusatorio y oral.

La seguridad pública es un inconveniente que no se ha logrado abordar con criterios integrales. Se ha insistido en colocar por arriba criterios de observar y castiga,

con el resultado de privilegiar en el enfrentamiento a la delincuencia la visión meramente policiaca o querer mejorar la justicia, únicamente con reformas al código penal (Peñaloza, 2003).

Por su parte Cruz Torrero (2008), nos menciona que la seguridad pública se refiere a la protección que brindan los mecanismos que controlan la sanción y mantienen la paz pública, a través de acciones preventivas. La seguridad es la certeza que debe tener todo miembro de la sociedad para poder disfrutar de su pueblo y sus bienes bajo el amparo de la ley.

Y en efecto, por su parte, Ruiz Harley menciona que la seguridad ciudadana, más que un depósito, alude a las actitudes emocionales que enfrentan las personas con su vida compartida. Por tanto, se considera como la base para la promoción del potencial humano en la sociedad, ya que facilita la difusión de la igualdad jurídica.

La seguridad ciudadana comprende la prevención de toda clase de riesgos y desastres, desde los eventos naturales hasta los provocados por el hombre que requieran la paz y el orden público.

Está demostrado por diferentes autores y estudiosos que es necesario establecer una política criminal de fondo al enfrentamiento contra la delincuencia. Se tiene que integrar la profesionalización y dignificación de los cuerpos policiales, ministerios públicos y centros de reclusión y es de hacer mención que de esto trata la presente investigación de hacerle examinar cada una de estas situaciones para que nos percatemos que hace falta que el ser policía sea como ser un jurista, un médico o cualquier profesión que se les ocurra (Peñaloza, 2003).

Es importante hacer mención que la educación, dentro del ámbito de la política criminal es también una forma de prevención del delito y de muchas otras conductas porque para poder entender como sucede un delito, debemos comprender al delincuente y a su vez para poder realizar una política criminal debemos de saber esto mismo.

Es de suma importancia mencionar lo que Peñaloza (2003) menciona y es que, en el sexenio de Vicente Fox se dio a conocer el programa "Ojo habitante" lo que represento el principio de un proceso para involucrar a la sociedad a enorme escala, para que los cuerpos policiales fueran más cuídanos, más cercanos a su gente, más corresponsables en un frente común. Con esto no se está mencionando que el habitante tenga que hacer el trabajo de las oficiales y de los órganos de procuración de justicia, su apoyo puede darse en labores de verificación, seguimiento, vigilancia, y, de forma central, hacer denuncias, lo que es una de los ejes central que deberían conformar parte de la cultura preventiva, misma que a la vez rabia generando novedosas necesidades organizativas y de compromiso.

La ciudadanía es básica para la reconstrucción de una totalmente nueva institucionalidad para un régimen político. Para eso se debe abordar los antiguos paradigmas que establecen que lo del gobierno cubre todo el espacio público, puesto que los habitantes también poseen su visión sobre los espacios públicos (Peñaloza, 2003).

El régimen y la sociedad tienen la posibilidad de colaborar, realizando viable una participación ciudadana en los asuntos públicos. La delincuencia no distingue posición económica, preferencia política, edad, ni nada. Como país podríamos tener una esperanza si se une régimen y sociedad (Peñaloza, 2003). Sin embargo, esto solo se queda en el papel porque en primer lugar no se lleva a cabo y si lo llevan a cabo, al final los que toman las decisiones son los niveles más altos dentro de las instituciones y esto a su vez le molesta a la sociedad.

Ahora bien, pasaremos al tema internacional para observar lo que ocurre en Estados Unidos con sus cuerpos policiales, pero comprender la complejidad de la gestión policial en los Estados Unidos es una tarea difícil. Baste decir que existen más de 15.000 policías diferentes en el país que tienen un alto grado de autonomía, jurisdicción y organización que los hace incomprensibles desde una perspectiva federal. De estas

oficinas, más de 12.000 corresponden a la policía de la ciudad y alrededor de 3.000 corresponden a distritos policiales con jurisdicción más amplia que la ciudad. (Vía, 2006)

El crecimiento de la policía en los Estados Unidos ha estado acompañado de una considerable reflexión en la academia sobre criminología y temas policiales en la ciudad. Esta reflexión promueve la discusión e implementación de programas de prevención del delito. Nos gustaría destacar tres enfoques teóricos de la prevención debido a su influencia en la evolución de los patrones a lo largo del tiempo:

1) prevención del delito a través de las etapas de desarrollo-prevención del delito a través de un enfoque operativo estrategia que incluye la prevención situacional y la prevención comunitaria del desarrollo prevención del delito a través del diseño ambiental de equipos o teoría del espacio defensivo. Cabe señalar, también, Ariza (2010), que estos enfoques de prevención del delito están influenciados por el contexto histórico en el que se desarrollaron.

Por ejemplo, los programas de control comunitario y la teoría del espacio defensivo popularizados en la década de 1980 en Estados Unidos fueron una respuesta a las transformaciones impuestas por las políticas de renovación urbana en las décadas de 1960 y 1970. Según Ariza (2010), el desarrollo de la Política de Comunidad El Control y la Prevención a través de la Planificación Ambiental ha sido claramente influenciado por las críticas de Jane Jacob (1961, 1970) al proyecto de renovación urbana. Ambos enfoques buscan fortalecer los lazos comunitarios y su relación con la policía, al mismo tiempo que implementan un modelo de planificación urbana que permite una mayor participación comunitaria y apropiación de los espacios públicos. Esto fue especialmente importante en el contexto de desconfianza hacia la policía durante las décadas de 1960 y 1970, marcado por el movimiento de derechos civiles y las intervenciones policiales represivas durante este período (Vía, 2006).

En este sentido, el enfoque policial transita desde un modelo de acción de respuesta al crimen a uno en el que la acción policial es vista como una acción preventiva

y participa del contexto social en el que se desarrolla. Así, las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas por la prominencia de la policía comunitaria, enfoques orientados a la acción policial para la resolución de problemas⁸ y la prevención a través de la planificación ambiental. Estos modelos influirán significativamente en el diseño de las políticas nacionales de prevención del delito y, posteriormente, influirán en los modelos de prevención del delito en América Latina y en las reformas de los sistemas. Los sistemas policiales se han introducido en los últimos años en la región. A pesar de que, en el contexto actual de retorno de grandes proyectos urbanísticos, las políticas policiales han vuelto a reorientarse hacia la acción reactiva contra el delito y la video vigilancia, los avances en los métodos de prevención mencionados siguen presentes en la aplicación de programas de prevención vigentes en los Estados Unidos. (Vía, 2006)

En las décadas de 1980 y 1990, los Estados Unidos estaban dominados por la vigilancia comunitaria y los modelos de vigilancia policial basados en problemas para hacer frente a la delincuencia. Esto parece ser evidente en las pautas incorporadas en la Ley de Control de Delitos Violentos y Cumplimiento de la Ley de 1994 (Congreso, 1994) promulgada durante la administración de Bill Clinton. Esta ley estableció importantes reformas en el funcionamiento y financiamiento de programas policiales y de prevención del delito a nivel federal. A tal fin, creó el Consejo Nacional de Prevención del Delito, órgano coordinador de la política de prevención. Este consejo buscó coordinar las acciones de las jurisdicciones federal, estatal y local para la prevención del delito.

Al mismo tiempo, la ley creó fondos programáticos para la prevención del delito. Trabaja con fondos estatales y locales para financiar programas y proyectos para la prevención del delito a nivel de gobierno local. (Vía, 2006)

Según (Vía, 2006, pág. 25; 26), menciona lo siguiente:

“El objetivo de MHCR es comprender mejor la naturaleza y la dinámica de los homicidios en la ciudad. Su análisis se centra en los factores de riesgo que contribuyen al homicidio. El modelo de intervención se implementa en cuatro niveles y cada nivel involucra a diferentes organizaciones y actores.

El primer grado de intervención se realiza en un caso de homicidio. En este nivel, la policía interviene interviniendo inmediatamente, investigando y aumentando los patrullajes en el campo. Los servicios sociales son notificados dentro de las 48 horas y brindan servicios psicológicos y de salud a las víctimas.

En el segundo nivel, esta agencia es responsable de la coordinación institucional entre los actores locales, estatales y federales involucrados en la prevención y persecución penal. Estos actores también incluyen agencias que vinculan organizaciones y comunidades. En este nivel se realiza un examen detallado de cada asesinato y cada organización brinda la información relevante que tiene al respecto.

En el tercer nivel, las organizaciones comunitarias participan en la evaluación de expedientes e incidentes cerrados. En este nivel se determina cómo la comunidad puede participar en el control de los factores que contribuyen a la delincuencia y cómo las organizaciones pueden contribuir junto con las organizaciones a concientizarlas y dotarlas de los recursos para este tipo de acciones. En el cuarto nivel se realizan encuentros presenciales con las comunidades para informar sobre la naturaleza de los asesinatos y balaceras. Se presentan datos agregados y se informa a los miembros de la comunidad sobre las acciones realizadas a nivel institucional.” (CITA)

Podemos observar que las políticas criminales en el aspecto de los policías, es de suma importancia para la prevención del delito, en algunos casos cuando se realiza de manera adecuada se pueden obtener muy buenos beneficios para la sociedad en general.

Es fundamental recordar que la estabilidad pública es un servicio que el Estado debería prestar a los habitantes, empero es algo tan complejo que en ni una parte de todo el mundo se ha avanzado únicamente con medidas policiacas. La participación comunitaria, social y ciudadana, en la batalla contra la inseguridad, es esencial con el propósito de combatir la corrupción, la prepotencia y la impunidad (Peñaloza, 2003).

El fenómeno de la inseguridad pública está vinculada a un temor frente a él crimen y coincide, en los tiempos, con una fase de cambios políticos en donde las comunidades contemporáneas han exigido más grandes espacios de participación (Peñaloza, 2003).

1.2 Transición democrática y alternancia partidista

Durante la mayor parte del siglo XX, México operó bajo un régimen de partido hegemónico encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual consolidó un modelo político autoritario, centralizado y corporativo. La ausencia de alternancia real en el poder y el control de los procesos electorales permitieron al PRI mantener una estabilidad política basada en el monopolio del poder, el clientelismo y una estructura vertical de dominación (Molina & Reyna, 2010).

La política criminal en este contexto no se diseñaba como una política de Estado con fines de legalidad o eficiencia, sino como un instrumento de control político y represión selectiva. El aparato penal servía para contener oposiciones, disciplinar sectores disidentes y asegurar la paz social mediante la intervención autoritaria del Estado. Como señala Ansolabehere (2009), el régimen priista utilizó el sistema penal como un mecanismo de control simbólico y real, donde la legalidad era secundaria frente a la estabilidad del orden político.

A lo largo de las décadas de 1950 a 1980, el aparato de seguridad estaba compuesto por corporaciones policiacas con fuerte militarización, ausencia de controles externos, y un sistema judicial opaco y subordinado al poder político. Las procuradurías respondían al Ejecutivo y los jueces actuaban bajo criterios corporativos, sin autonomía ni profesionalización (Fix-Fierro, 2014).

La represión de movimientos sociales —como la matanza de Tlatelolco en 1968 y el Halconazo en 1971— evidenció la función del Estado como agente de violencia institucionalizada. En este periodo, no existía una política criminal propiamente dicha; lo que predominaba era una doctrina de seguridad nacional importada del modelo

contrainsurgente estadounidense, orientada a combatir amenazas políticas más que a resolver problemas de criminalidad común (Peschard, 2005).

A finales de los años 70, el modelo comenzó a mostrar señales de agotamiento. Las crisis económicas, el aumento del descontento social y las presiones internacionales por la democratización impulsaron reformas graduales. En 1977, la Reforma Política impulsada por Jesús Reyes Heróles permitió el registro de partidos de oposición y abrió un cauce legal para la pluralidad, lo cual sería el punto de partida de la transición democrática en México (Woldenberg, 2012).

En términos institucionales, el aparato de seguridad y justicia no fue reformado de manera paralela. Aunque se permitió la participación de más actores políticos, el control del sistema penal siguió siendo centralizado, opaco y dependiente del Ejecutivo. Esta contradicción entre apertura política y continuidad autoritaria en el sistema penal será una constante en las siguientes décadas.

La elección presidencial del año 2000 marcó un hito en la historia política de México: por primera vez en más de siete décadas, un partido distinto al PRI accedía al poder ejecutivo federal. La victoria de Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), fue recibida con altas expectativas en torno a una transformación profunda del sistema político y del aparato estatal, incluida la política de seguridad y justicia (Loaeza, 2003).

No obstante, la alternancia en el poder no se tradujo en una transformación estructural del sistema penal ni del aparato de seguridad. En su análisis, Zepeda Lecuona (2012) advierte que el gobierno de Fox mantuvo la lógica centralista y reactiva del sistema penal heredado del priismo. Las procuradurías, los sistemas penitenciarios y las corporaciones policiacas permanecieron intactos en su diseño institucional y funcional, reproduciendo prácticas de impunidad, corrupción y baja profesionalización.

Uno de los principales desafíos que enfrentó la administración foxista fue el vacío en materia de política criminal nacional. A pesar de ser el primer presidente no priista del México contemporáneo, Fox no presentó una estrategia integral de combate al crimen, sino una serie de acciones desconectadas y de bajo impacto. Por ejemplo, en 2001 se creó la Agencia Federal de Investigación (AFI) como una suerte de versión mexicana del FBI; sin embargo, esta institución rápidamente fue cuestionada por casos de corrupción, tortura y vínculos con el crimen organizado (Astorga, 2007).

Desde una perspectiva crítica, diversos estudios han señalado que la llegada del PAN al poder significó una alternancia sin transición institucional. El cambio de partido no estuvo acompañado de una reforma profunda de las instituciones de seguridad ni de una nueva lógica democrática en la procuración de justicia (Ansolabehere, 2009). Las reformas legislativas fueron marginales y la coordinación entre los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— siguió siendo deficiente.

Además, la alternancia reveló la debilidad del nuevo gobierno frente a los poderes fácticos. Fox asumió la presidencia con un Congreso dividido y sin mayoría, lo que limitó su capacidad para emprender reformas profundas. A nivel estatal, muchos gobiernos priistas continuaron ejerciendo control sobre policías y fiscalías, dificultando cualquier intento de articulación nacional de la política criminal (Magar, 2007).

El panorama de criminalidad también comenzó a cambiar. A inicios de los años 2000, los cárteles de la droga empezaron a disputar violentamente el control territorial, y se documentaron los primeros indicios de una expansión del crimen organizado fuera del modelo tradicional: secuestro, extorsión y trata de personas se convirtieron en delitos de alto impacto (Ríos, 2011). El gobierno, sin embargo, subestimó estos cambios, lo que permitió la reconfiguración del mapa delictivo y sentó las bases para la crisis de seguridad que estallaría en el siguiente sexenio.

En resumen, la alternancia de 2000 representó un cambio político sin una transformación institucional de fondo en materia de justicia penal. La continuidad de

estructuras autoritarias, la ausencia de una política criminal integral y la fragmentación de los aparatos de seguridad evidenciaron los límites de la transición democrática mexicana.

La elección de Vicente Fox en el año 2000 representó la primera derrota del PRI en una elección presidencial desde su fundación. Esta alternancia fue leída como un parteaguas en la historia política del país. Sin embargo, el nuevo régimen se enfrentó a una serie de inercias institucionales, así como a la presión de grupos criminales que se habían fortalecido durante las décadas anteriores bajo esquemas de tolerancia o corrupción encubierta (Astorga, 2007).

A pesar del discurso de cambio, Fox no implementó una política criminal sólida. La falta de experiencia en gobernabilidad y la prioridad otorgada a la macroeconomía sobre la seguridad pública provocaron que el crimen organizado ganara control territorial en varios estados.

En 2006, con la llegada de Felipe Calderón y su estrecha victoria electoral, se optó por una estrategia de legitimación política a través del endurecimiento del combate al crimen, iniciando lo que se conocería como la “guerra contra el narcotráfico”. Este giro radical marcó un antes y un después en la política criminal del país, institucionalizando la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior (HRW, 2011).

La alternancia también trajo consigo un problema estructural: la discontinuidad institucional. Cada nuevo gobierno dismanteló o reformó las políticas de su antecesor sin evaluar sus resultados. Esta falta de continuidad debilitó las políticas públicas y generó una percepción de improvisación constante, especialmente en los temas de seguridad y justicia penal (Magar, 2015).

1.3 Gobernabilidad y reformas institucionales

Durante este periodo, se llevaron a cabo diversas reformas institucionales destinadas a mejorar el sistema penal, entre ellas la más importante: la reforma constitucional de 2008 que dio paso al sistema de justicia penal acusatorio. Este modelo, inspirado en estándares internacionales de derechos humanos, buscaba terminar con la opacidad del sistema inquisitivo y promover juicios orales, publicidad, contradicción e inmediación.

Sin embargo, como afirman Fix-Fierro y Roldán (2010), la implementación del nuevo sistema se realizó sin una estrategia de fortalecimiento institucional integral. Las fiscalías, los cuerpos policiales y el sistema penitenciario permanecieron con graves deficiencias operativas y éticas.

Por otro lado, la gobernabilidad en materia de seguridad enfrentó una paradoja: mientras se reformaban normas para hacer más garantista el sistema penal, se militarizaba de facto la seguridad pública. Esta contradicción entre el derecho penal moderno y las estrategias de control militar reveló una profunda tensión en la política criminal mexicana.

Además, los esfuerzos por consolidar un mando único o una policía nacional civil enfrentaron resistencias políticas locales y desconfianza ciudadana, lo que terminó perpetuando un modelo fragmentado y desigual de seguridad, en el que los municipios siguen siendo los más débiles eslabones del sistema (Zepeda Lecuona, 2015).

Finalmente, el creciente debilitamiento de los contrapesos institucionales — Congreso, Suprema Corte, organismos autónomos— ha permitido que el Ejecutivo concentre facultades discrecionales en materia de seguridad. Esto ha derivado en decisiones verticales, como la creación de la Guardia Nacional mediante decreto presidencial, sin una planeación técnica consensuada (Carbonell, 2019).

CAPÍTULO II

VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN MÉXICO.

2.1 Violencia y criminalidad organizada en México

Durante las últimas dos décadas, México ha enfrentado un proceso de reconfiguración profunda de los fenómenos delictivos. La criminalidad ya no se manifiesta exclusivamente en hechos aislados de delincuencia común, sino que se ha estructurado en redes complejas de crimen organizado, con una capacidad operativa, financiera y territorial que desafía directamente al Estado. Esta sección analiza los principales cambios en la naturaleza del crimen en México, así como la evolución de la percepción ciudadana frente a la inseguridad.

2.2 Evolución del narcotráfico y redes criminales

El narcotráfico ha sido uno de los factores determinantes de la violencia en México desde finales del siglo XX. Sin embargo, a partir del año 2000, el fenómeno adoptó nuevas formas. La ruptura de grandes cárteles tradicionales, como el de Guadalajara o el Golfo, dio lugar a organizaciones fragmentadas, más violentas y con estrategias de expansión territorial, como el Cártel de Sinaloa, Los Zetas, el Cártel del Golfo, el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) y otros grupos regionales.

De acuerdo con Eduardo Guerrero (2011), estas organizaciones han evolucionado de estructuras verticales a modelos de redes criminales, donde el uso sistemático del terror, el control de comunidades y la diversificación de actividades (secuestro, extorsión, trata de personas, minería ilegal, huachicoleo, etc.) han multiplicado su impacto social.

Esta mutación ha dificultado la respuesta del Estado, que sigue operando con estructuras jerárquicas y centralizadas.

La llamada “guerra contra el narcotráfico”, iniciada en el sexenio de Felipe Calderón, contribuyó a una mayor fragmentación del crimen organizado, pero no debilitó su capacidad operativa. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), los homicidios dolosos pasaron de 8.5 por cada 100 mil habitantes en 2007 a más de 25 en 2018. Esta cifra ilustra el nivel de violencia alcanzado como efecto colateral de una estrategia punitiva y militarizada.

Buscaglia (2003) sostiene que uno de los principales errores del enfoque gubernamental fue centrarse en la eliminación física de los líderes sin desarticular sus estructuras financieras y logísticas. Esto generó vacíos de poder que fueron ocupados por nuevos grupos, muchas veces más violentos y menos racionales que los anteriores.

Además, la colusión entre funcionarios públicos y redes criminales ha sido ampliamente documentada. Informes de la CNDH, así como estudios académicos, señalan que el crimen organizado ha cooptado a policías municipales, jueces, fiscales e incluso gobernadores (Astorga, 2015). Esta simbiosis entre corrupción e impunidad ha permitido la expansión del crimen con un bajo costo legal.

En resumen, la evolución del narcotráfico en México no ha sido lineal, sino adaptativa. Las organizaciones criminales han demostrado una gran flexibilidad operativa, capacidad de regeneración y habilidad para infiltrarse en las instituciones del Estado, lo cual representa uno de los mayores retos para la formulación de una política criminal efectiva.

2.3 Delincuencia común y percepción social de inseguridad

Paralelamente al crimen organizado, la delincuencia común ha mantenido niveles preocupantes y una alta visibilidad mediática. Robos, asaltos, extorsiones y violencia

doméstica son los delitos que afectan directamente a la población, generando una sensación permanente de vulnerabilidad.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2022) revela que más del 70% de los ciudadanos mayores de edad considera insegura su ciudad, y el 25% ha sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses. La cifra negra —delitos no denunciados— se mantiene por encima del 90%, lo que demuestra una profunda desconfianza hacia las autoridades.

Según Zepeda Lecuona (2015), esta percepción de inseguridad está estrechamente vinculada con la impunidad. La falta de castigo genera un círculo vicioso en el cual los ciudadanos no denuncian por miedo o desconfianza, y las autoridades no investigan porque no hay denuncia formal. Esta dinámica erosiona la legitimidad del Estado y estimula la justicia por mano propia o el crecimiento de mercados ilegales de protección.

Además, la cobertura mediática sensacionalista ha amplificado la percepción de riesgo. Diversos estudios han demostrado que la exposición constante a noticias sobre violencia genera una sobreestimación del peligro y una percepción de que “nadie está a salvo”, incluso en zonas con baja incidencia delictiva (Rivera, 2020).

La violencia contra las mujeres y la niñez también ha incrementado en este periodo. El número de feminicidios y violencia sexual ha tenido un crecimiento alarmante, lo que refleja no solo una deficiencia del sistema de protección, sino también patrones culturales profundamente arraigados que deben ser abordados desde una política criminal con perspectiva de género (Lagarde, 2008).

En términos generales, la delincuencia común es el rostro cotidiano de la criminalidad en México. Su persistencia refleja tanto la incapacidad del Estado para generar condiciones de seguridad básicas, como la ausencia de políticas preventivas articuladas a nivel comunitario

CAPÍTULO III

POLITICA CRIMINAL POR SEXENIO

3.1 Política criminal por sexenio

Uno de los principales problemas de la política criminal en México ha sido su discontinuidad. Cada sexenio ha propuesto una narrativa distinta respecto al combate a la delincuencia, sin una política de Estado que trascienda los ciclos sexenales. Esta sección expone y analiza las estrategias, reformas, logros y fracasos de cada gobierno en materia de política criminal, desde el año 2000 hasta 2022.

3.2 Vicente Fox Quesada (2000–2006)

En los años sesenta y setenta crecieron las protestas contra el autoritarismo. La mayoría siguió la vía pacífica. Una parte de la población mexicana optó por la violencia y algunos miles se convirtieron en combatientes de organizaciones armadas que nunca amenazaron al régimen pero que fueron aplastados con métodos que violaban todos los principios de legalidad y moralidad. Provocaron como consecuencia de estos movimientos, a tragedia de los desaparecidos que detonó el movimiento moderno por los derechos humanos que revolucionó la cultura política y facilitó la transición democrática. El movimiento por elecciones libres y confiables parte integral de los derechos humanos fue la palanca utilizada para erradicar el control y los abusos del gobierno sobre los comicios. También hizo posible la victoria del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia el 2 de julio de 2000. Cuando llegó a la presidencia Fox tenía una cierta obligación moral y política de enfrentar las violaciones a los derechos humanos en el régimen previo. Las heridas de los crímenes cometidos durante el priismo continuaban abiertas y el tema estaba en la agenda porque seguía sin conocerse el destino de los desaparecidos y las organizaciones de familiares que los buscaban tenían el respaldo y la simpatía de organismos civiles de derechos humanos -nacionales e internacionales-,

de intelectuales, políticos y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). (La Violencia y Los Movimientos Sociales En El Gobierno de Vicente Fox, 2001-2002, en..)

En el año 2000, el P R I es derrotado por primera vez en la historia de nuestro país, por el Partido Acción Nacional (PA N) en una elección al gobierno de la Republica. Las relaciones de este último partido con la sociedad civil, más las que estableció su candidato, se consolidan como una oportunidad política para los grupos sociales. Y con ello da la apertura a nuevas personas de dirigir el país, que ya se encontraba con índices de delincuencia en aumento y con este cambio, se darían nuevas y más violentas olas de delincuencia y es así como comenzaremos hablando de uno de los sexenios más polémicos e importantes en la historia de nuestro país y estamos hablando del sexenio de Vicente Fox Quezada.

En enero de 1992, Fox reconoció por primera vez sus ganas de contender por la presidencia de la república, a pesar de que el todavía no modificado artículo 82 constitucional cancelaba sus aspiraciones al establecer como requisito para ser presidente de la república la calidad de "mexicano por nacimiento e hijo de mexicanos por nacimiento". Tenía claro que no sería candidato presidencial en 1994, pero instaba a la oposición mexicana a prepararse desde ahora para tumbar al gigante oficial en las próximas elecciones" Entrevistado por aquellos días en las oficinas del Grupo Fox, en León, pareció delinear lo que años más tarde sería la estrategia de su propia campaña presidencial: para triunfar electoralmente en México, dijo, se requiere ciertamente de experiencia política, de ideología y de doctrina, pero también -y más allá de eso - "se requiere dinero y finanzas, se requiere organización administrativa, planeación, logística, metodología electoral, mercadotecnia, porque el competidor que tenemos, el sistema priista, está parapetado con una moderna tecnología en esos campos". Y advertía: "No podemos apostar a los errores o deficiencias del gobierno. Salinillas se encuentra en una posición extraordinaria para manejar la sucesión presidencial y va a ser muy cuidadoso de no cometer pifias en estos dos últimos años. Entonces, debemos salir con una enorme capacidad de retar al sistema, con organización, con inteligencia, con imaginación." (Canti, 2001)

Recomendaba tanto al PAN como al PRD que "aprendamos de la experiencia del 91: no podemos caer nuevamente en el juego del sistema al llevar a cabo campañas dentro de las reglas del juego que ellos marcan y manejarnos en la estructura de normas e instituciones electorales preestablecidas, porque lo único que hacemos con ello es avalar la presencia poderosa del sistema. Tenemos que usar mucha innovación, mucha creatividad, reglas del juego que correspondan a valores universales, a principios de honestidad, de transparencia, de verdad, y no a reglas engañosas de mayoritarios y dedazos a las cuales nos tienen sometidos estos cuates"

Ante eso, consideraba que la oposición debía ir a la batalla del 94 sobre tres pilares fundamentales: uno, un fuerte y extraordinario liderazgo en la persona de quien sea el candidato a la presidencia; dos, un programa de gobierno amplio, profundo, sofisticado, bien respaldado, que realmente le plantee a la nación su personalidad, su carácter, sus valores, sus potencialidades: un programa elaborado seria y profesionalmente para sacar al país de la mediocridad y el subdesarrollo ; y tres, una planeación estratégica de campaña, organizada profesionalmente y necesariamente sustentada por un partido político bien organizado en las 32 entidades del país, bien presente en los 2,500 municipios y bien preparado para responder a la energía ciudadana que se va a sumar a la campaña, al llamado del líder. "Con esos tres pilares se puede cambiar el destino de este país, se puede por fin cambiar el viejo sistema político en el que estamos inmersos." Estaba

El sexenio de Vicente Fox Quezada, marcó el momento de la transición política para el Estado mexicano, la campaña electoral del entonces candidato Vicente Fox, por el Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República Mexicana en el año 2000, representó una campaña diferente respecto a las campañas de otros candidatos, así como en relación al comportamiento tradicionalmente observado por los distintos actores políticos en épocas electorales anteriores, a efecto de demostrar que al introducir y privilegiar el uso de la mercadotecnia política en el espacio público, la campaña foxista constituyó un factor determinante en la configuración del modelo propagandista de

comunicación política que actualmente existe en México, constituye el propósito de este trabajo. (Adriana Borjas Benavente, 2003)

El rumbo y desarrollo de la sociedad se encauzan por medio de sus formas políticas, de la habilidad de sus hombres para manejarlas y de la dinámica sustentable y equitativa de su economía. En síntesis, todo es política y todo es economía. Una dicotomía indisociable que demanda equilibrio. En los regímenes presidencialistas el fiel de la balanza lo encarna el presidente. Ahí es donde se gesta el progreso o se anticipa el desperdicio del futuro. La figura del mandatario, por tanto, entraña una responsabilidad vital e indeclinable. Triunfar como tal es un arte más que una ciencia, y como toda disciplina, tiene sus secretos. ¿Se pueden revelar esos secretos? Sí, afirman algunos estudiosos. Todo comienza con la palabra eficacia.

Un presidente, por encima de todo, necesita ser eficaz para cumplir el mandato que la sociedad le confió. Es decir, ser capaz de obtener resultados. No cualquier resultado, sino el que es relevante para la etapa, problema, coyuntura o encrucijada en que el país se encuentre y cuya solución dependa del éxito específico que él y la ciudadanía se propusieron alcanzar (Fox, 1999)

Con esta visión se pueden hacer a un lado algunos estereotipos. No se trata de que un presidente tenga grandeza, fuertes convicciones, estatura mundial o una gran cultura. El asunto es que tenga talento para aprender a ser eficaz, independientemente de sus demás cualidades. Una exigencia que cualquier ser humano razonablemente inteligente puede alcanzar, porque 80 por ciento de ello depende de actuar con sistema. Un presidente eficaz organiza el trabajo de tal manera que pueda concentrarse en su labor decisiva, la cual no es administración, sino liderazgo político; luego, focaliza los asuntos de la política nacional de acuerdo con la relevancia que tengan en la situación presente, no en aquellos que satisfacen su programa político o sus convicciones personales, cualquiera que éstas sean. Finalmente, valora tan alto su mandato y a la sociedad que le depositó su confianza que jamás trata de "venderle" algo, sino que se lo demanda (Fox, 1999)

El México venidero se visualiza lleno de ambiciones, discrepancias y posibilidades. Marcha más consciente de las diferencias e incomprensiones que subsisten entre nosotros y trae consigo nuevas ideas e intolerancias que urgen a recomponer las formas de convivencia social y a buscar nuevos caminos que conduzcan al país a un estado de justicia, equidad, comprensión y prosperidad acorde con los anhelos de este pueblo milenario que desea transformarse sin desprenderse de sus raíces.

Los retos a la vista no son sencillos y suponen más incógnitas que certezas. Entre las últimas, por ejemplo, hay que apuntar que, a diferencia del pasado reciente, por vez primera el ejercicio del poder presidencial escapa a los cálculos del dedazo y Vicente Fox, al no tener la ambición de otros gobernantes de extender su mando más allá del periodo para el cual fue electo, deja a sus colaboradores y a su partido en un escenario hasta ahora desconocido (Fox, 1999)

Sólo que esta realidad trae consigo desafíos que no todas las fuerzas que se mueven en este México en construcción parecen estar preparadas a enfrentar. El caso más sintomático es el de los principales partidos políticos, a cuál más hundido en la crisis que provocó en sus estructuras el resultado electoral del 2 de julio del 2000.

La crisis que vive el PAN, por paradójico que parezca, se debe al triunfo, no a la derrota. Y a un año de la victoria de Vicente Fox en las urnas, no ha dado muestras de adaptarse a las circunstancias de ese triunfo, pues un porcentaje importante de los votantes que sufragaron a favor del cambio no ven en ese partido una opción para apuntalar las transformaciones por venir, mientras que el organismo político, por su parte, no parece preocupado por crecer ni por ahondar en sus raíces democráticas. Si lo anterior no bastara, los principios ideológicos que un día le dieron fuerza, hoy se asemejan más a obsesiones añejas que actúan como una camisa de fuerza.

Fue así como Vicente Fox, el primer presidente no priista en más de 70 años, llegó al poder con una plataforma basada en la transición democrática, pero con escasa

experiencia en el manejo de la seguridad pública. Su sexenio fue un periodo de oportunidad perdida para profesionalizar las instituciones de justicia penal.

Durante su gobierno se creó la Agencia Federal de Investigación (AFI), adscrita a la entonces Procuraduría General de la República (PGR), con el objetivo de formar un cuerpo federal de élite inspirado en el modelo del FBI. No obstante, la AFI fue señalada por violaciones a derechos humanos, corrupción y colusión con el narcotráfico, lo que llevó a su disolución años más tarde (Sánchez Lara, 2007).

Fox también impulsó algunas reformas a nivel federal en materia penal, pero sin una estrategia clara de política criminal. Su administración evitó el uso del Ejército para tareas de seguridad pública, a diferencia de sus sucesores, aunque esto no evitó el crecimiento del poder del narcotráfico en estados como Tamaulipas, Sinaloa o Michoacán.

De acuerdo con Astorga (2007), Fox prefirió una visión empresarial de la administración pública, lo que llevó a subestimar la gravedad de la crisis de seguridad. La violencia comenzó a escalar a finales de su sexenio, dejando a su sucesor una situación más frágil.

Después de la victoria había condiciones ideales para lograr una ruptura con el pasado. Además del compromiso de campaña, el gobierno de Fox incluía en su primer nivel a conocidos defensores de los derechos humanos. El viejo régimen estaba desconcertado por la derrota y una mayoría de la sociedad favorecía una política de ese tipo. Enfrentar el pasado arroparía al nuevo gobierno con el manto legitimador de los derechos humanos.

En abril de 2001 el presidente le pidió a Adolfo Aguilar Zinser que fuera el "coordinador del proyecto "Comisión de la Verdad" y posicionamiento de nuevo Cisen" (Centro de Investigación y Seguridad Nacional). Que Fox ligara el pasado con la reforma del principal servicio de inteligencia civil muestra el nexo conceptual y práctico entre el pasado y la seguridad del presente.^{46?} En ese mismo texto ordenó la creación de un

equipo que daría seguimiento al proceso.^{47?} El esquema incluía a tres académicos a quienes se pidió que coadyuvaran con Aguilar Zinser en la elaboración de la propuesta para enfrentar el pasado. (Sergio Aguayo Quezada, Javier Treviño Rangel, 2007)

Dos meses después los académicos propusieron, en coordinación con Aguilar Zinser, la creación de dos comisiones: una se encargaría de establecer la verdad sobre los casos más graves de violaciones a los derechos humanos y la otra sobre los casos de corrupción. El presidente anunciaría la creación de las comisiones en su primer informe a la nación (1 de septiembre de 2001) y durante los siguientes cuatro meses las comisiones decidirían la metodología, mientras hacían una amplia consulta entre víctimas y organismos sociales para seleccionar los casos paradigmáticos que serían investigados. Como en otros países, las comisiones tendrían un mandato que incluía fechas definidas.⁴⁹ Empezarían a trabajar el 1 de enero de 2002 y funcionarían durante un año -sólo prorrogable por uno más-, al final de lo cual entregarían los informes.⁵⁰ En una reunión efectuada en Los Pinos el 19 de junio de 2001 el presidente aprobó el proyecto diciendo: "muy bien, es lo que esperaba, en una semana estará todo listo para empezar a trabajar".⁵¹ La promesa jamás se materializó. Según Aguilar Zinser la determinación presidencial se vio afectada porque Fox entró en negociaciones con el PRI para que el Congreso aprobara una reforma hacendaria. El PRI exigía que se cancelara el escrutinio de lo sucedido (Sergio Aguayo Quezada, Javier Treviño Rangel, 2007) y con ello podemos ver materializado el ¿por qué no se realizaron las promesas de campaña?

Finalmente podemos mencionar que el índice que criminalidad en el país incremento a pesar de que se le dio más recursos al sector de seguridad por ello es importante recalcar que más dinero no, necesariamente es más seguridad ya que lamentablemente nuestros gobiernos no se esfuerzan para supervisar hacia donde van sus recursos.

3.3 Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012)

La administración de Felipe Calderón Hinojosa significó un parteaguas en la historia reciente de la política criminal en México. Desde el inicio de su mandato, en diciembre de 2006, su gobierno adoptó una postura frontal contra el crimen organizado, declarando una "guerra" que transformó el papel de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Este enfoque, caracterizado por la militarización y el uso intensivo de la fuerza, redefinió la política criminal del país y sus consecuencias persisten ha...

Calderón asumió la presidencia en un contexto de crisis de legitimidad derivada del estrecho margen con el que ganó las elecciones de 2006. Para muchos analistas, la estrategia de seguridad fue también una forma de consolidar su imagen como presidente fuerte, decidido a enfrentar a los grupos criminales que se habían fortalecido en años previos (Zepeda Lecuona, 2012).

A los pocos días de tomar posesión, Calderón desplegó el “Operativo Conjunto Michoacán”, en el cual más de 6,000 elementos del Ejército y la Policía Federal fueron enviados a esa entidad para combatir al narcotráfico. Este operativo marcó el inicio de una política de seguridad centrada en la participación directa de las Fuerzas Armadas en tareas civiles, una decisión que fue cuestionada desde sus inicios por su falta de marco legal y control democrático (Ansolabehere, 2009; HRW, 2011).

La estrategia de Calderón se fundamentó en la desarticulación de los grandes cárteles del narcotráfico mediante el arresto o abatimiento de sus principales líderes. Entre los objetivos más visibles se encontraban figuras como Arturo Beltrán Leyva, Ignacio “Nacho” Coronel y Heriberto Lazcano. Aunque muchos de estos jefes criminales fueron eliminados o capturados, la estrategia tuvo como efecto secundario una fragmentación violenta del crimen organizado. La descentralización de los grupos derivó en el surgimi...

En términos jurídicos, uno de los logros más importantes de este sexenio fue la reforma constitucional de 2008, mediante la cual se instauró el sistema de justicia penal

acusatorio en México. Esta transformación implicó una transición de un modelo inquisitivo, escrito y cerrado, a uno oral, adversarial y garantista. La reforma fue aplaudida en términos normativos, pero su implementación fue desigual y en muchos casos incompleta (Fix-Fierro & Carbonell, 2015).

Asimismo, se aprobaron reformas al Código Penal Federal que endurecieron las penas por delitos relacionados con delincuencia organizada, secuestro y portación de armas de uso exclusivo del Ejército. Se amplió también la figura del arraigo, permitiendo a las autoridades retener a un sospechoso hasta 80 días sin que mediara imputación formal, lo cual generó múltiples denuncias por violaciones a derechos humanos (CIDH, 2009).

En el ámbito institucional, se creó la Policía Federal como cuerpo de élite con formación profesionalizada. También se promovió el Sistema Plataforma México, una base de datos criminales e inteligencia para facilitar la coordinación entre corporaciones. A pesar de estos esfuerzos, la falta de controles externos y la persistente corrupción en los niveles operativos limitaron su efectividad (Guerrero-Gutiérrez, 2011)

Fue así como el sexenio de Calderón marcó un punto de inflexión al declarar abiertamente la “guerra contra el narcotráfico”. Su gobierno desplegó al Ejército y la Marina en operaciones de seguridad pública en todo el país. Esta estrategia buscó recuperar el control territorial frente al avance del crimen organizado.

Calderón justificó su decisión por la debilidad de las policías locales y la corrupción de las autoridades estatales. Durante su sexenio se detuvo o abatió a numerosos líderes criminales, pero el vacío de poder generó una fragmentación de los cárteles y una escalada sin precedentes de violencia.

El número de homicidios dolosos aumentó de forma acelerada. Según el INEGI, se registraron más de 120 mil muertes violentas durante este periodo. La CNDH y organizaciones como Human Rights Watch denunciaron múltiples casos de ejecuciones

extrajudiciales, tortura y desapariciones forzadas cometidas por las Fuerzas Armadas (HRW, 2011).

En materia institucional, Calderón impulsó la reforma penal de 2008, que instauró el sistema acusatorio adversarial. Esta reforma fue el cambio jurídico más importante del sexenio, aunque su implementación efectiva se prolongó hasta 2016 y encontró serios obstáculos estructurales.

Para muchos analistas, la estrategia de Calderón se basó en una lógica militar y punitiva, sin políticas de prevención ni reconstrucción del tejido social (Guerrero, 2011). Su enfoque consolidó la militarización de la seguridad pública como política de Estado.

A medida que avanzaba el sexenio, los resultados de la política de seguridad comenzaron a ser cuestionados con mayor fuerza. Aunque el gobierno reportaba cifras crecientes de detenciones, decomisos y neutralización de objetivos prioritarios, la violencia no solo no disminuía, sino que se intensificaba en gran parte del territorio nacional. Según el INEGI (2023), el número de homicidios dolosos pasó de 10,253 en 2007 a más de 27,000 en 2011. El año 2010 marcó un punto crítico, con masacres como la de S...

Además de los homicidios, se incrementaron los delitos de secuestro, extorsión y desaparición forzada. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPДNO) indica que durante el sexenio de Calderón se acumuló una cifra superior a las 20,000 personas desaparecidas, aunque muchas organizaciones sostienen que el subregistro es significativo (CNDH, 2013).

En cuanto a derechos humanos, múltiples organismos internacionales como Human Rights Watch (2011), la CIDH (2009) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011) documentaron un patrón sistemático de abusos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y corporaciones

policíacas. Los informes destacan prácticas como tortura, detenciones arbitrarias, cateos ilegales, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.

Las organizaciones de la sociedad civil también jugaron un papel crucial en la documentación de abusos y exigencia de justicia. Grupos como el Centro Prodh, Fundar y Artículo 19 denunciaron el uso político del sistema penal y la falta de mecanismos de rendición de cuentas. Estas denuncias alcanzaron eco internacional, al grado que la Comisión de Derechos Humanos del Senado de los Estados Unidos condicionó parte de la ayuda militar del Plan Mérida al respeto de los derechos fundamentales en México.

En el plano político, la estrategia de Calderón generó una polarización significativa. Mientras sectores empresariales y medios conservadores respaldaban el enfoque de mano dura, amplios sectores de la academia, organizaciones sociales y víctimas denunciaban la ineficacia del modelo bélico. La movilización encabezada por el poeta Javier Sicilia en 2011, tras el asesinato de su hijo, dio origen al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, que reunió a miles de víctimas en marchas y foros públicos.

En el balance institucional, aunque se logró avanzar en algunas áreas como la reforma penal y la profesionalización parcial de la Policía Federal, la política criminal de Calderón se caracterizó por una visión limitada de la seguridad, centrada en la lógica del enemigo interno. La militarización fue concebida como una solución permanente, lo que debilitó a las instituciones civiles encargadas de prevenir el delito, procurar justicia y reinsertar socialmente a los infractores.

En términos presupuestales, el gasto federal en seguridad pública se incrementó más del 70% durante este sexenio. Sin embargo, gran parte de los recursos se destinaron a equipamiento militar, compra de armamento, infraestructura penitenciaria y operativos conjuntos, sin una evaluación rigurosa de impacto (ASF, 2015). La improvisación, la falta de diagnósticos y el enfoque reactivo fueron constantes.

Finalmente, la política criminal durante el gobierno de Calderón no logró reducir los niveles estructurales de impunidad. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2016 (Le Clercq & Rodríguez, 2016), más del 90% de los delitos no se denunciaban o no se investigaban adecuadamente. El sistema de justicia siguió caracterizándose por su ineficacia, corrupción e inaccesibilidad para las víctimas.

La política criminal del sexenio de Felipe Calderón tuvo un enfoque eminentemente punitivo, militarizado y reactivo. A pesar de ciertos avances normativos e institucionales, como la reforma penal de 2008, el impacto real en la mejora de la seguridad y la justicia fue limitado. La fragmentación del crimen organizado, el aumento de la violencia, la crisis de derechos humanos y la ausencia de políticas integrales de prevención y reinserción social configuran un panorama complejo y crítico.

3.4 Enrique Peña Nieto (2012–2018)

La presidencia de Enrique Peña Nieto (EPN) significó una etapa de redefinición del discurso oficial en materia de seguridad pública y política criminal. A diferencia de su antecesor Felipe Calderón, quien asumió una postura abiertamente confrontativa con el crimen organizado, el gobierno de Peña Nieto intentó reposicionar las prioridades nacionales hacia la economía y las reformas estructurales.

En el plano discursivo, el gobierno federal evitó hablar de “guerra contra el narcotráfico” y centró sus esfuerzos comunicativos en la implementación del llamado “Pacto por México”, un acuerdo multipartidista para promover reformas estructurales. En sus primeros años, la administración de Peña Nieto logró una disminución leve en los homicidios dolosos: de 22,852 en 2012 a 20,010 en 2014 (INEGI, 2023).

Uno de los pilares institucionales del sexenio fue la creación de la Gendarmería Nacional, concebida como una fuerza de seguridad de proximidad con formación civil. Sin embargo, su desarrollo fue limitado. Aunque se desplegaron cerca de 5,000 elementos, la falta de coordinación con otras corporaciones y su escasa cobertura

territorial limitaron su impacto (Martínez, 2017). Para 2019, la Gendarmería fue absorbida por la Guardia Nacional.

El sexenio de Peña Nieto también fue clave en la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio. Si bien la reforma fue aprobada en 2008, su entrada en vigor plena ocurrió en 2016. Esta transición supuso un cambio radical en la forma de administrar justicia, con énfasis en la oralidad, la publicidad de los juicios y la presunción de inocencia. No obstante, diversos informes señalaron que la implementación careció de capacitación suficiente, recursos materiales y adaptación institucional.

Durante la segunda mitad del sexenio, los niveles de violencia se dispararon de forma alarmante. En 2017, México registró 32,079 homicidios dolosos, una cifra sin precedentes desde que se lleva registro sistemático (SESNSP, 2023). En 2018, el número superó los 33,000. Estados como Guanajuato, Baja California y Jalisco se convirtieron en focos rojos, principalmente debido a la disputa entre cárteles como el CJNG y el Cártel de Santa Rosa de Lima.

El resurgimiento del Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) fue una característica definitoria del sexenio. Este grupo criminal, liderado por Nemesio Oseguera Cervantes (“El Mencho”), consolidó su presencia nacional e internacional a través de una estrategia militarizada, tecnología de punta y estructuras descentralizadas. Su capacidad para enfrentarse directamente con fuerzas estatales demostró el debilitamiento del Estado en varias regiones (Guerrero-Gutiérrez, 2018).

Uno de los eventos más traumáticos del periodo fue la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014. La versión oficial, conocida como “la verdad histórica”, fue duramente cuestionada por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), organismos internacionales y la sociedad civil. Este caso se convirtió en símbolo de la impunidad estructural y la colusión entre autoridades y el crimen organizado (GIEI, 2016).

En el ámbito penitenciario, el sistema federal fue severamente criticado por las condiciones de hacinamiento, autogobierno y corrupción. La fuga de Joaquín “El Chapo” Guzmán en julio de 2015 evidenció graves fallas estructurales y de vigilancia. A pesar del aumento del presupuesto para el sistema penitenciario, las reformas institucionales fueron mínimas (ASF, 2016).

En términos de derechos humanos, la administración peñista fue señalada por organismos como la CNDH y Amnistía Internacional debido al uso excesivo de la fuerza, desapariciones forzadas y tortura. Según el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018), se identificaron más de 100 sitios clandestinos de inhumación durante el sexenio, y miles de cuerpos permanecen sin identificar.

El presupuesto en seguridad pública aumentó durante el sexenio, pero la falta de rendición de cuentas y la opacidad en el uso de recursos fueron señaladas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018). Además, los fondos federales distribuidos a estados y municipios carecieron de mecanismos efectivos de fiscalización.

La confianza ciudadana en las instituciones de seguridad descendió significativamente. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en 2018 más del 65% de la población consideraba a las policías estatales y municipales como corruptas (INEGI, 2018). Esta percepción fue especialmente aguda en estados con altos niveles de violencia.

El sexenio de Enrique Peña Nieto representó una política criminal tecnocrática, con énfasis en reformas institucionales, pero sin capacidad de ejecución real. La falta de continuidad en estrategias, el resurgimiento del crimen organizado y los escándalos de derechos humanos evidencian un fracaso en la construcción de un modelo de seguridad pública eficaz y democrático.

Peña Nieto llegó al poder con la promesa de modificar la estrategia de seguridad. En su discurso inicial habló de prevención del delito, coordinación institucional y fortalecimiento del tejido social. No obstante, frente al continuo aumento de la violencia, su gobierno retomó muchas de las medidas de Calderón.

Se creó la Gendarmería Nacional como cuerpo policial especializado en tareas preventivas y disuasivas. Sin embargo, su alcance fue limitado y terminó absorbida por la Guardia Nacional. También se impulsaron leyes como la Ley de Seguridad Interior (2017), que pretendía dar sustento jurídico a la participación militar, pero fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte.

Durante este sexenio se intensificó el espionaje a periodistas y activistas mediante el software Pegasus, y se registraron casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos como Tlatlaya, Apatzingán, Tanhuato y Ayotzinapa (AI, 2017).

Peña Nieto también enfrentó críticas por su retórica triunfalista, que contrastaba con los datos de violencia. Aunque se implementaron algunos programas de prevención, estos carecieron de seguimiento y evaluación independiente (Ríos, 2018).

A nivel internacional, su gobierno promovió reformas estructurales en materia energética y educativa, pero no logró avances en justicia penal ni reducción significativa de la criminalidad.

Una de las principales expresiones de la política criminal del sexenio de Felipe Calderón fue el despliegue de operativos conjuntos entre las Fuerzas Armadas y cuerpos civiles en diversas entidades federativas. Esta estrategia, iniciada formalmente con el Operativo Conjunto Michoacán en diciembre de 2006, marcó el inicio de una política de seguridad sustentada en la acción directa del Ejército en tareas tradicionalmente reservadas a las policías civiles (Zepeda, 2012).

Los operativos conjuntos consistían en la ocupación táctica de territorios considerados “focos rojos” del narcotráfico o la violencia. Se caracterizaron por la instalación de retenes militares, patrullajes constantes, cateos sin orden judicial, detenciones masivas y decomisos. El modelo se replicó posteriormente en Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Tamaulipas, Guerrero y Nuevo León (Guerrero-Gutiérrez, 2011).

El diseño de los operativos fue centralizado y altamente dependiente del Ejecutivo federal, lo que limitó la participación de los gobiernos estatales y municipales. Esta verticalidad generó conflictos de coordinación y jurisdicción, y debilitó la legitimidad local de las acciones. En muchos casos, la población percibió a las fuerzas armadas como ocupantes ajenos a la dinámica social y comunitaria (Freeman & Sierra, 2013).

A pesar de los altos recursos invertidos, los resultados de los operativos fueron contradictorios. Si bien se lograron capturas y decomisos relevantes, los niveles de violencia aumentaron de forma sostenida. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2023), entre 2007 y 2011 los homicidios dolosos casi se triplicaron, pasando de 10,253 a más de 27,000 anuales.

Los operativos también generaron graves violaciones a derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) documentó un incremento sin precedentes en las quejas contra el Ejército y la Marina, muchas de ellas relacionadas con detenciones arbitrarias, tortura y ejecuciones extrajudiciales. En 2011, se registraron más de 1,600 quejas contra la SEDENA, frente a las 182 del año 2006 (CNDH, 2013).

Asimismo, organismos internacionales como Human Rights Watch (2011) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011) señalaron que los operativos se realizaron sin protocolos claros, sin supervisión civil ni rendición de cuentas, lo cual facilitó el abuso de poder y la impunidad.

Uno de los aspectos más criticados fue la falta de mecanismos de evaluación y seguimiento. No existía una base de datos unificada que permitiera dar seguimiento a las

detenciones realizadas, ni un registro de las víctimas civiles afectadas por los enfrentamientos. La improvisación operativa fue constante, lo que derivó en múltiples casos de colusión entre fuerzas federales y grupos del crimen organizado, como ocurrió en el caso de Allende, Coahuila, en 2011 (González, 2017).

En muchos municipios, los operativos no fueron acompañados de medidas paralelas de fortalecimiento institucional, prevención social o reconstrucción del tejido comunitario. Por el contrario, la presencia militar generó una retirada de la autoridad civil, lo que agravó la percepción de abandono y debilitó el Estado de derecho en las zonas más afectadas.

En conclusión, los operativos conjuntos representaron el corazón operativo de la política criminal calderonista. Su diseño centralista, su carácter eminentemente reactivo y su déficit de legalidad y supervisión convirtieron a estas acciones en fuentes de violencia secundaria. Aunque se presentaron como acciones temporales y excepcionales, en la práctica se convirtieron en la norma durante todo el sexenio.

Uno de los pilares políticos del sexenio de Enrique Peña Nieto fue la firma y promoción del Pacto por México, un acuerdo multipartidista suscrito el 2 de diciembre de 2012 por los líderes del PRI, PAN y PRD. Este pacto buscaba generar consensos legislativos para implementar una serie de reformas estructurales en sectores clave como la educación, energía, telecomunicaciones, transparencia y justicia (Mayer-Serra, 2014).

En términos de política criminal, el Pacto por México creó las condiciones políticas necesarias para avanzar en la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, así como para reforzar mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno en materia de seguridad pública. El consenso político temporal permitió aprobar reformas sin las resistencias parlamentarias típicas de sexenios anteriores (González y Híjar, 2015).

Entre los acuerdos más importantes en materia de justicia se incluyó el fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio, cuyo despliegue nacional concluyó en junio de 2016. También se promovió la creación de la Gendarmería Nacional, presentada como una fuerza intermedia entre la Policía Federal y el Ejército, con enfoque en la seguridad territorial y civil (Martínez, 2016).

No obstante, con el paso del tiempo, el Pacto por México comenzó a fracturarse debido a diversos factores, entre ellos el desgaste político del PRD, la radicalización de las izquierdas tras la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en 2014, y la creciente percepción de que el pacto había sido utilizado por el PRI como un instrumento de legitimación política sin verdadera redistribución del poder (Rojas, 2018).

Esta ruptura debilitó el consenso político que había facilitado reformas clave y generó un vacío de gobernabilidad en el segundo tramo del sexenio. En este contexto, las decisiones en materia de seguridad y justicia comenzaron a tomar un rumbo unilateral, con mayor protagonismo del Ejecutivo y menor coordinación con las entidades federativas y el Congreso.

Además, el descrédito progresivo del gobierno de Peña Nieto tras los escándalos de corrupción (Casa Blanca, Odebrecht, La Estafa Maestra) y la impunidad en el caso Ayotzinapa erosionaron las bases sociales del pacto. Las fuerzas políticas de oposición comenzaron a retirarse del acuerdo y a asumir posturas más críticas frente a la actuación del gobierno en temas de seguridad y derechos humanos (Valdés, 2017).

En retrospectiva, el Pacto por México permitió una ventana de oportunidad legislativa inédita en el México democrático contemporáneo. Sin embargo, su implementación careció de controles efectivos, participación social y evaluación ciudadana, lo que minó su legitimidad y su sostenibilidad a largo plazo (Freidenberg & Del Tronco, 2016). La desconexión entre las reformas institucionales y los resultados concretos en materia de seguridad pública evidenció la persistencia de la simulación normativa como patrón estructural en la política criminal mexicana.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018), se observaron múltiples señales de que el sistema de justicia penal fue utilizado selectivamente como un instrumento político, tanto para proteger aliados como para perseguir adversarios. Esta instrumentalización afectó gravemente la legitimidad institucional, la imparcialidad del aparato de procuración de justicia y la confianza ciudadana en el Estado de derecho (Ansolabehere, 2018).

Uno de los rasgos más visibles de este fenómeno fue la falta de acciones judiciales sustantivas contra altos funcionarios implicados en escándalos de corrupción, a pesar de abundante evidencia y denuncias públicas. Casos como el de la “Casa Blanca”, que involucró al propio presidente y a su esposa en un presunto conflicto de interés con el Grupo Higa, fueron archivados sin consecuencias legales, a pesar de que la opinión pública exigía sanciones (Aristegui Noticias, 2015; Animal Político, 2017).

A la par, el gobierno federal utilizó los órganos de control, la Procuraduría General de la República (PGR) y el sistema penitenciario como mecanismos de presión política. Un ejemplo emblemático fue el encarcelamiento del exgobernador de Veracruz, Javier Duarte, presentado como símbolo del combate a la corrupción. Sin embargo, otros casos similares —como César Duarte (Chihuahua) o Roberto Borge (Quintana Roo)— fueron manejados con lentitud o desinterés, dependiendo del cálculo político del momento (Olvera, 2018).

En el plano estructural, el sistema de procuración de justicia continuó funcionando bajo el modelo inquisitivo y presidencialista, a pesar de la implementación formal del sistema penal acusatorio en 2016. La falta de autonomía real de la PGR (hoy Fiscalía General de la República) fue ampliamente documentada por organismos nacionales e internacionales, que señalaron la influencia directa del Ejecutivo sobre las decisiones de persecución penal (CNDH, 2017; CIDH, 2018).

Uno de los casos más alarmantes de instrumentalización penal fue el de Ayotzinapa, en el cual la versión oficial sostenida por la entonces PGR —conocida como

“la verdad histórica”— fue ampliamente desmentida por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y diversas investigaciones académicas (GIEI, 2016; ONU-DH, 2018). El uso de tortura, fabricación de pruebas, ocultamiento de cuerpos y omisiones deliberadas mostró un patrón de manipulación institucional con fines de control político y mediático.

El sexenio de Peña Nieto también se caracterizó por un uso simbólico del castigo penal. Se aprobaron reformas que incrementaban penas, ampliaban delitos graves y limitaban beneficios preliberacionales, sin evidencia empírica de su eficacia en la reducción del delito. Esta lógica fue interpretada como una forma de populismo punitivo orientada más al efecto político que a una política criminal sustentada (Zepeda Lecuona, 2016).

Finalmente, la proliferación de investigaciones periodísticas (como la llamada “Estafa Maestra”) evidenció que decenas de universidades públicas, dependencias federales y empresas fantasma desviaron recursos públicos por miles de millones de pesos sin que existiera voluntad política para sancionar a los verdaderos responsables. La Fiscalía fue selectiva, y el proceso judicial posterior se concentró en funcionarios menores (Animal Político & mexicanos Contra la Corrupción, 2018).

3.5 Andrés Manuel López Obrador (2018–2022)

El sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha sido uno de los más complejos en términos de política criminal en la historia reciente de México. Electo con una mayoría contundente en 2018, su gobierno se comprometió con un nuevo enfoque en materia de seguridad pública, basado en la prevención social, el combate a la corrupción y la reducción de la militarización. Sin embargo, el balance final del sexenio muestra una clara contradicción entre el discurso político y las prácticas institucionales.

Uno de los principales compromisos de campaña fue acabar con la política de “guerra” contra el narcotráfico iniciada por Felipe Calderón. En su lugar, AMLO promovió el lema “abrazos, no balazos”, que simbolizaba una orientación centrada en la paz, la justicia social y la atención a las causas estructurales de la violencia (Loaeza, 2020). No obstante, la práctica gubernamental mostró que la militarización no solo se mantuvo, sino que se intensificó.

Desde el inicio del sexenio, se emprendió una profunda reestructuración institucional en materia de seguridad, cuya medida más emblemática fue la creación de la Guardia Nacional (GN) en 2019. Aunque la Constitución establecía su carácter civil, la GN fue conformada en más del 80% por personal proveniente del Ejército y la Marina, operando bajo un mando castrense (Roldán, 2022). Esta contradicción ha sido ampliamente documentada por organismos como la CNDH y Amnistía Internacional, quienes advirtieron el ...

En paralelo, se mantuvo y amplió la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, construcción de infraestructura, control aduanal, vigilancia migratoria y manejo de programas sociales. Esta tendencia al uso del aparato militar como herramienta transversal del Estado mexicano ha sido calificada por expertos como una “militarización sin retorno” (Espinosa & Torres, 2023). Para 2023, más del 80% del territorio nacional tenía presencia activa de la Guardia Nacional y fuerzas castr...

En materia legislativa, la reforma al artículo 5º transitorio de la Constitución permitió que las Fuerzas Armadas continúen participando en tareas de seguridad hasta 2028, con un control normativo mínimo por parte del Congreso. Esta medida fue duramente criticada por organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de la ONU, que advirtió sobre la regresión democrática que implica la militarización prolongada (ONU-DH, 2023).

En lo que respecta a resultados de seguridad, el sexenio de AMLO ha sido el más violento del México moderno. De acuerdo con cifras del SESNSP (2024), entre 2019 y

2023 se registraron más de 155,000 homicidios dolosos. Las entidades más afectadas fueron Guanajuato, Baja California, Michoacán y el Estado de México, donde se concentra más del 40% de los casos. Además, se dispararon los delitos de extorsión, desaparición forzada y violencia contra mujeres.

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO) reportó más de 45,000 nuevos casos durante este sexenio, con cifras récord en estados como Jalisco y Veracruz. Las fosas clandestinas y sitios de exterminio continuaron apareciendo, sin que existiera una política nacional efectiva de búsqueda ni justicia para las víctimas (SEGOB, 2023).

En materia penitenciaria, el gobierno anunció la reversión de contratos de prisiones privadas y el cierre de algunos centros federales, pero sin una política clara de reinserción social. Las condiciones de hacinamiento, autogobierno y corrupción siguieron prevaleciendo en la mayoría de los centros estatales, y hubo múltiples motines y enfrentamientos al interior de los penales (CNDH, 2022).

En términos presupuestales, el gasto en seguridad se mantuvo en niveles similares a los de administraciones previas, pero con un cambio en la distribución: se incrementaron los recursos asignados a la SEDENA y a la GN, mientras que se redujo el presupuesto para prevención del delito, capacitación policial y fiscalías estatales (ASF, 2022).

En el ámbito de la justicia penal, se mantuvo la figura de prisión preventiva oficiosa, a pesar de las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación para limitar su uso. Diversas organizaciones civiles denunciaron el uso político de la Fiscalía General de la República (FGR), particularmente en casos de oposición al gobierno o de medios de comunicación críticos (Fundar, 2022).

El sistema penal acusatorio mostró signos de debilitamiento. La autonomía judicial fue cuestionada por presiones políticas, y la impunidad estructural se mantuvo en niveles superiores al 90%, según datos del INEGI (2023). La Comisión Nacional de Búsqueda, encargada de localizar a personas desaparecidas, denunció falta de colaboración por parte de las fiscalías estatales y de las fuerzas armadas para facilitar información.

En el ámbito internacional, México fue objeto de diversas recomendaciones y observaciones por parte de la ONU, la CIDH y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Estas organizaciones coincidieron en señalar que, pese a la retórica de transformación, el país continuó con un modelo de seguridad militarizado, reactivo y poco transparente (Amnistía Internacional, 2023).

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador profundizó las contradicciones estructurales de la política criminal mexicana. A pesar de un discurso de pacificación y justicia social, el sexenio estuvo marcado por la continuidad del modelo punitivo, el fortalecimiento del poder militar y la ausencia de controles democráticos. La Guardia Nacional, lejos de representar un cambio de paradigma, consolidó una lógica de fuerza sin estrategia integral.

AMLO llegó al poder con una narrativa de cambio profundo. Prometió “abrazos, no balazos” y el fin de la militarización de la seguridad. Sin embargo, los resultados de su política criminal han sido ambivalentes.

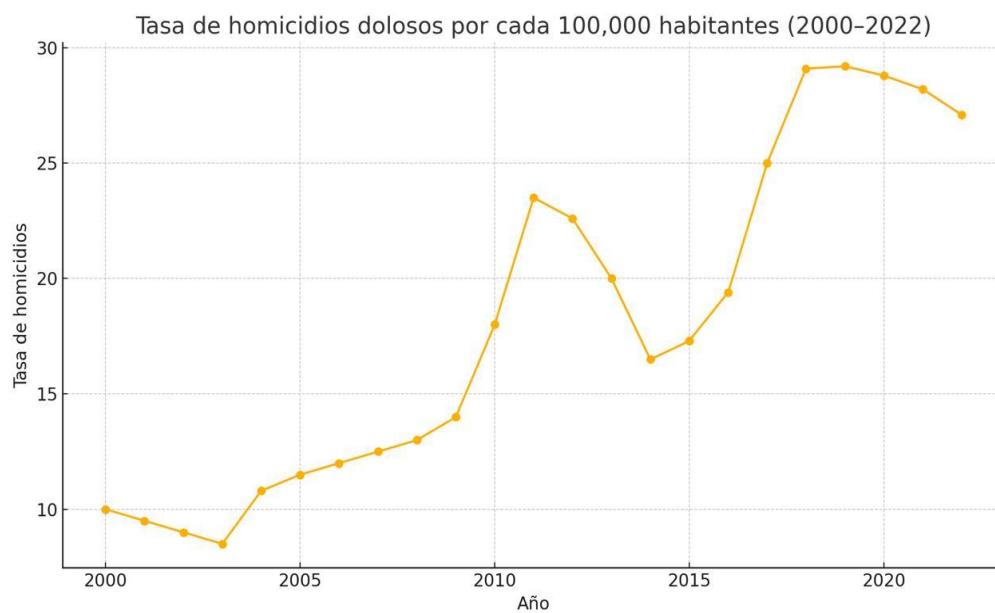
Por un lado, creó la Guardia Nacional en 2019, con elementos de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas, a pesar de haber prometido una estrategia de seguridad civil. Esta nueva institución ha estado operativa principalmente bajo el control de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

En materia de prevención, su gobierno implementó programas sociales masivos como Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida. Sin embargo, estos programas

no han demostrado hasta ahora un impacto medible en la disminución del crimen (Ríos, 2020).

El número de homicidios dolosos se mantuvo alto durante todo el periodo: más de 35,000 al año. Aunque se argumenta que no ha aumentado respecto al sexenio anterior, tampoco se ha logrado una disminución relevante. Baste como ejemplo las siguientes gráficas:

Gráfica No. 1



Fuente: (SESNSP, 2023).

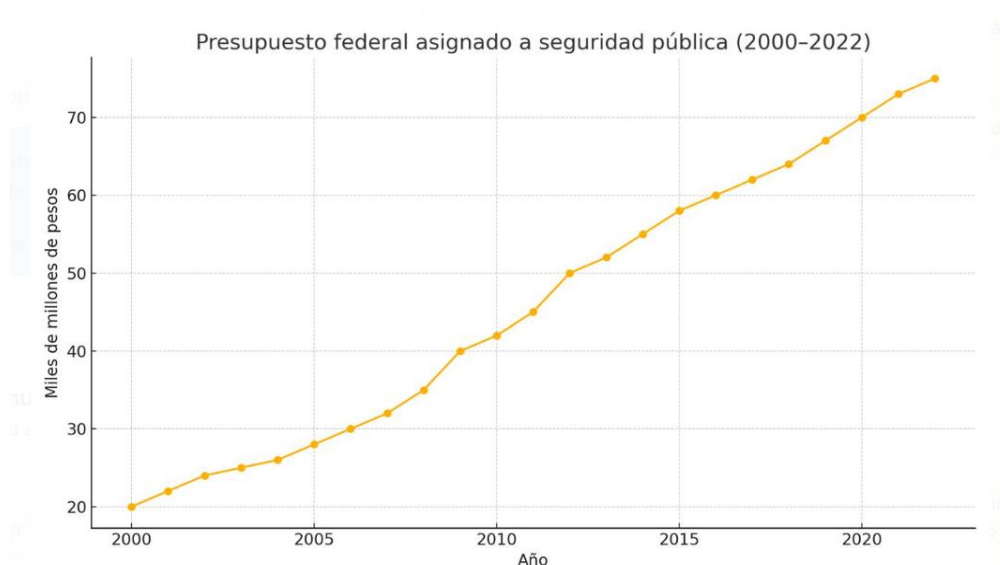
Análisis de la Gráfica 1: Tasa de homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes (2000–2022)

La evolución de los homicidios dolosos en México muestra una tendencia ascendente preocupante, especialmente a partir del año 2007. Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000–2006), la tasa se mantuvo por debajo de los 12 homicidios por cada 100,000 habitantes. No obstante, con la estrategia de seguridad implementada por Felipe Calderón Hinojosa —conocida como la “guerra contra el narcotráfico”— la violencia se intensificó abruptamente. Para 2011, la tasa nacional había superado los 23

homicidios por cada 100,000 habitantes, y alcanzó picos aún mayores entre 2018 y 2020, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (SESNSP, 2023).

Diversos estudios coinciden en que este aumento está relacionado con la fragmentación de los cárteles del narcotráfico como consecuencia de la captura o muerte de sus líderes, lo que generó disputas territoriales más violentas (Guerrero, 2011). Asimismo, la militarización de la seguridad pública sin fortalecimiento paralelo del sistema de justicia penal ha contribuido a una escalada sin control (HRW, 2011).

Gráfica No. 2



Fuente: (INEGI, 2023).

Análisis de la Gráfica 2: Presupuesto federal asignado a seguridad pública (2000–2022)

El presupuesto federal destinado a seguridad pública ha mostrado un incremento sostenido desde el año 2000. Mientras en los primeros años del siglo XXI el gasto apenas alcanzaba los 20 mil millones de pesos, para 2022 esta cifra se había elevado a más de 70 mil millones (INEGI, 2023). El aumento más significativo se dio entre 2007 y 2012, en el contexto del combate frontal al narcotráfico, que implicó una expansión de la presencia militar y operativos conjuntos.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, aunque la retórica cambió hacia la prevención social del delito, el gasto siguió creciendo. Posteriormente, con Andrés Manuel López Obrador, la creación de la Guardia Nacional y su despliegue nacional implicó nuevos incrementos presupuestales, a pesar de que se había prometido una desmilitarización progresiva (Ríos, 2020).

Sin embargo, el aumento del gasto no ha tenido una correspondencia clara con una disminución en los índices de violencia. La falta de evaluación de programas y la dispersión de recursos entre instituciones federales, estatales y municipales han debilitado el impacto del presupuesto asignado.

Además, el gobierno de AMLO ha sido acusado de minimizar la violencia, reducir el acceso a la información pública y debilitar los organismos autónomos. La estrategia de seguridad se ha basado en la presencia militar, sin una política integral de fortalecimiento de policías locales ni mejora sustancial del sistema de justicia.

En términos generales, el discurso de pacificación no se ha traducido en una política criminal coherente ni en resultados sustanciales.

El sexenio de Andrés Manuel López Obrador se ha caracterizado por un fortalecimiento sin precedentes del poder militar en la vida pública mexicana. Aunque durante su campaña prometió el retiro paulatino del Ejército de las calles y una estrategia basada en la pacificación, la práctica gubernamental mostró una tendencia inversa: las Fuerzas Armadas asumieron funciones policiales, civiles, económicas y administrativas, consolidando un modelo de seguridad pública militarizada (Roldán, 2022).

Uno de los momentos más importantes en esta transformación fue la creación de la Guardia Nacional (GN) en 2019. Esta nueva corporación fue constitucionalmente definida como un cuerpo civil, pero desde su origen fue integrada en su mayoría por efectivos provenientes de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), lo cual contradijo el espíritu civil de la reforma (Martínez, 2020). En

2022, el Ejecutivo promovió y logró la transferencia administrativa y operativa de la GN a la SEDENA, formalizando así su subordinación al mando militar.

Además, el Congreso aprobó la reforma al artículo Quinto Transitorio de la Constitución para ampliar hasta 2028 la permanencia del Ejército en tareas de seguridad pública, lo que fue duramente criticado por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos (ONU-DH, 2023). Esta modificación implicó una normalización del rol militar en tareas de policía, contraviniendo las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el carácter excepcional, fiscalizable y subordinado que debe tener la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad interna (CIDH, 2019).

Durante este sexenio, la SEDENA asumió responsabilidades que van mucho más allá de las funciones tradicionales de defensa nacional. Entre ellas destacan la administración de aeropuertos (AIFA, Tulum), puertos marítimos, aduanas, el Tren Maya, e incluso la distribución de vacunas contra la COVID-19. También se creó una empresa pública militar para la operación del nuevo sistema aeroportuario y se les encomendó el resguardo y control de millones de documentos estratégicos del gobierno federal (Espinosa & Torres, 2023).

Estas reformas legales y prácticas institucionales han sido interpretadas por numerosos académicos como un proceso de militarización estructural del Estado mexicano, es decir, no solo en términos de seguridad, sino como una transformación del régimen de gobernabilidad que transfiere funciones civiles a autoridades militares sin mecanismos de contrapeso, transparencia ni rendición de cuentas (Poiré, 2022).

En términos presupuestarios, la tendencia también ha sido clara. Entre 2019 y 2023, el presupuesto asignado a la SEDENA se incrementó en más del 100%, mientras que los fondos destinados a prevención del delito, fortalecimiento de policías civiles y programas de justicia cívica fueron recortados (ASF, 2022). Este desequilibrio ha

debilitado las capacidades locales de seguridad y ha concentrado el poder coercitivo en un actor militar con baja supervisión institucional.

Este fenómeno también ha tenido consecuencias en el ámbito simbólico y político. El uso constante de los militares en la propaganda oficial, su presencia en eventos cívicos, sociales y culturales, y la ausencia de una narrativa crítica desde el Ejecutivo, ha consolidado una imagen de legitimidad social de las Fuerzas Armadas como “salvadoras de la patria”, lo cual genera riesgos democráticos a largo plazo (Loaeza, 2020).

Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024), uno de los rasgos más notables en la vida institucional del país fue la centralización del poder en el Ejecutivo federal y el debilitamiento progresivo de organismos constitucionales autónomos. A pesar de que en su discurso el presidente afirmó que gobernaría con austeridad y apego a los principios democráticos, en los hechos se configuró una concentración de facultades, recursos y decisiones estratégicas en el entorno presidencial (Woldenberg, 2022).

Uno de los ámbitos donde esta centralización fue más evidente fue en el sistema de justicia penal. La Fiscalía General de la República (FGR), que en teoría debe funcionar con autonomía técnica y operativa, fue criticada por su falta de independencia, opacidad y persecuciones judiciales con posibles motivaciones políticas. Bajo la dirección de Alejandro Gertz Manero, la FGR fue señalada por privilegiar expedientes de interés del Ejecutivo, mientras abandonaba casos clave en materia de corrupción, desapariciones y crímenes contra periodistas (Fundar, 2022).

Otro caso paradigmático fue el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). La elección de Rosario Piedra Ibarra como titular de la institución fue cuestionada por organizaciones civiles y defensores de derechos humanos, quienes señalaron su cercanía con el gobierno y la falta de imparcialidad en sus resoluciones. Bajo su presidencia, la CNDH disminuyó su capacidad de reacción ante abusos de autoridad y se alejó del activismo en defensa de víctimas (Red DH, 2023).

En el ámbito del acceso a la información y la transparencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) fue objeto de constantes ataques desde la presidencia. AMLO calificó a este órgano como “costoso, inútil y corrupto”, y bloqueó reiteradamente su integración plena mediante la negativa del Senado a nombrar a los comisionados faltantes, lo que en la práctica lo paralizó durante buena parte de 2023 (Expansión Política, 2023).

Asimismo, el presidente propuso diversas reformas que buscaban absorber funciones de órganos autónomos al Ejecutivo, tales como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) o el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Aunque estas propuestas no siempre prosperaron legislativamente, mostraron una visión institucional orientada a reducir los contrapesos del poder presidencial (Mayer-Serra, 2021).

En el terreno judicial, la tensión entre el Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se incrementó notablemente. El presidente acusó al Poder Judicial de estar “al servicio de los conservadores” y promovió reformas que buscaban ampliar la facultad del presidente de la Corte para asumir atribuciones extraordinarias. También se impulsaron iniciativas para elegir jueces y ministros por voto popular, lo cual fue ampliamente cuestionado por académicos y juristas (Zaldívar, 2023).

Esta concentración del poder fue acompañada por un discurso presidencial polarizante, en el que se descalificó sistemáticamente a medios de comunicación críticos, ONGs, organismos internacionales y académicos, tachándolos de “fifís”, “neoliberales” o “adversarios del pueblo”. El uso del aparato comunicacional del Estado para desacreditar oposiciones institucionales minó la pluralidad democrática y generó un ambiente de intolerancia hacia la crítica (Riva Palacio, 2021).

En suma, el sexenio de AMLO mostró una tendencia a la recentralización del poder presidencial, con efectos concretos sobre la autonomía de los órganos garantes, el equilibrio de poderes y la calidad de la democracia. Si bien esta estrategia fue presentada

como una forma de combatir la corrupción y el dispendio burocrático, sus consecuencias afectaron seriamente la capacidad del Estado mexicano para garantizar derechos, ejercer controles internos y sostener un régimen de pesos y contrapesos efectivo.

Uno de los rasgos más distintivos del sexenio de Andrés Manuel López Obrador fue la construcción de una estrategia de comunicación política basada en la exposición constante del presidente ante la opinión pública. A través de sus conferencias matutinas, conocidas como “las mañaneras”, AMLO configuró un modelo de comunicación gubernamental único en América Latina, caracterizado por su continuidad diaria, duración indefinida, y protagonismo presidencial absoluto (Loaeza, 2020).

Desde el inicio de su mandato, el presidente utilizó estas conferencias como un instrumento de legitimación, control de agenda pública y confrontación directa con sus críticos. De acuerdo con la organización SIGNA_LAB del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), más del 70% del contenido de las mañaneras se destinó a descalificar adversarios políticos, medios de comunicación y organismos autónomos (Signa_Lab, 2021).

La narrativa presidencial giró en torno a una retórica dualista que opone al “pueblo bueno” contra “los corruptos” o “conservadores”. Esta construcción discursiva permitió justificar decisiones políticas, reducir el espacio para la deliberación plural y cuestionar los fundamentos del diálogo democrático (Riva Palacio, 2021). En este sentido, el lenguaje de las mañaneras funcionó como herramienta de construcción simbólica del enemigo político.

En el ámbito de la seguridad pública y la política criminal, el discurso de AMLO mantuvo la fórmula “abrazos, no balazos”, con la cual pretendía distanciarse de la política de militarización impulsada por sus antecesores. Sin embargo, esta consigna se convirtió más en un eslogan que en una estrategia efectiva. De hecho, durante el sexenio se incrementó el uso de fuerzas armadas en tareas de seguridad, contradictoriamente a su narrativa pública (Espinosa & Torres, 2023).

El presidente también utilizó las mañaneras para minimizar la violencia, descalificar estadísticas oficiales de violencia de género, desapariciones o asesinatos, y confrontar públicamente a periodistas que denunciaban abusos del poder. Casos como los de Jorge Ramos, Carmen Aristegui y Denise Dresser ejemplifican la confrontación directa con voces críticas, lo cual generó preocupación sobre la libertad de expresión y la seguridad de la prensa (Artículo 19, 2022).

Además, López Obrador construyó una estructura paralela de información basada en medios públicos, redes sociales y cuentas digitales afines al régimen. Estas plataformas replicaron el discurso oficial, desacreditaron reportajes críticos y difundieron narrativas alternativas con escasa verificación. Esto ha sido catalogado como un fenómeno de “desinformación institucional” por investigadores de la UNAM y el CIDE (Martínez y García, 2022).

Diversos organismos nacionales e internacionales han alertado sobre los efectos de esta estrategia comunicacional en la erosión del debate público, la deslegitimación de instituciones democráticas y la concentración del poder simbólico en una figura presidencial carismática. Según Reporteros Sin Fronteras (2023), México ocupó durante el sexenio de AMLO los primeros lugares en asesinatos de periodistas, y la retórica presidencial contribuyó a un ambiente hostil para la prensa.

En conclusión, la política de comunicación de López Obrador no solo fue un mecanismo de información gubernamental, sino una herramienta política central para gobernar, moldear la opinión pública y construir legitimidad. Su uso sistemático debilitó los equilibrios mediáticos, favoreció la polarización y redujo los márgenes de crítica institucional, configurando un escenario adverso para la deliberación democrática.

Casos emblemáticos: Culiacanazo, Reynosa y periodistas asesinados

El sexenio de Andrés Manuel López Obrador estuvo marcado por diversos eventos emblemáticos que evidenciaron las limitaciones de la política criminal adoptada, así como

las contradicciones entre el discurso pacificador del gobierno y la realidad operativa del Estado. Entre los casos más representativos destacan el “Culiacanazo” de 2019, la masacre de Reynosa en 2021 y los asesinatos sistemáticos de periodistas a lo largo del sexenio.

3.5.1 El Culiacanazo (octubre de 2019)

El 17 de octubre de 2019, fuerzas federales realizaron un operativo para capturar a Ovidio Guzmán López, hijo del narcotraficante Joaquín “El Chapo” Guzmán, en la ciudad de Culiacán, Sinaloa. El arresto provocó una respuesta armada inmediata del Cártel de Sinaloa, que bloqueó avenidas, incendió vehículos y tomó como rehenes a familiares de militares (Martínez, 2020). Ante la violencia desatada y el riesgo de un mayor derramamiento de sangre, el gobierno federal ordenó liberar a Ovidio Guzmán, lo que fue justificado como una medida para evitar más muertes.

Este episodio, denominado por la prensa como “el Culiacanazo”, fue ampliamente criticado como una muestra de debilidad institucional, y un ejemplo de que el Estado mexicano no tiene control territorial frente a organizaciones criminales de gran capacidad operativa (Roldán, 2021). Diversos analistas sostienen que este evento inauguró una nueva etapa en la relación entre el gobierno y el narcotráfico, basada en treguas informales o “pactos de no confrontación”.

3.5.2 La masacre de Reynosa (junio de 2021)

El 19 de junio de 2021, un grupo armado disparó indiscriminadamente contra civiles en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas, dejando un saldo de 19 personas asesinadas. A diferencia de otros eventos violentos donde las víctimas eran presuntos integrantes de organizaciones criminales, en este caso las víctimas eran personas sin vínculos con el crimen organizado, lo que generó indignación nacional e internacional (Animal Político, 2021).

La respuesta del gobierno fue limitada. Aunque se detuvo a algunos presuntos responsables, no se esclarecieron completamente los motivos del ataque ni se abordó la falta de presencia y reacción efectiva de las autoridades estatales y federales. La masacre de Reynosa ejemplificó la pérdida del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado y la impunidad con la que operan ciertos grupos armados en regiones del país.

3.5.3 Asesinatos de periodistas

Durante el sexenio de AMLO, México se consolidó como uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo. Según datos de Artículo 19 (2023), al menos 43 periodistas fueron asesinados entre 2019 y 2023, muchos de ellos en contextos de violencia estructural e impunidad. El discurso presidencial, lejos de solidarizarse con las víctimas o garantizar la seguridad de la prensa, en ocasiones contribuyó a un clima de hostilidad. López Obrador descalificó públicamente a medios y reporteros críticos, incluyendo a Proceso, Reforma, El Universal, entre otros. Además, desacreditó a periodistas como Carlos Loret de Mola y Carmen Aristegui, calificándolos como “mercenarios” o “calumniadores” (Espinosa, 2022).

Organismos como Reporteros Sin Fronteras (2022) y la ONU-DH (2023) advirtieron que esta narrativa confrontativa del presidente ha favorecido la estigmatización del periodismo de investigación y ha debilitado las garantías institucionales para la libertad de expresión.

La mayoría de los crímenes contra periodistas permanecen impunes. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, adscrito a la Secretaría de Gobernación, ha sido criticado por su falta de recursos, tardía respuesta y deficiencias operativas. En muchos casos, los beneficiarios

del mecanismo fueron asesinados pese a contar con medidas de protección (CNDH, 2023).

Los casos emblemáticos ocurridos durante el sexenio de AMLO reflejan una grave crisis institucional en materia de seguridad pública, debilidad en la respuesta estatal frente al crimen organizado y una narrativa presidencial poco sensible ante la violencia. Lejos de representar eventos aislados, estos hechos ejemplifican los riesgos estructurales de una política criminal fragmentada, con fuertes contradicciones entre el discurso de pacificación y la continuidad del enfoque militarizado.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL MEXICANA

4.1 Análisis jurídico de la política criminal mexicana

La política criminal no puede entenderse solo como un conjunto de acciones gubernamentales, sino como la expresión concreta del Derecho Penal en la vida institucional del Estado. Desde el punto de vista jurídico, la política criminal se manifiesta en reformas legislativas, interpretaciones judiciales, estructura normativa de las instituciones y diseño del sistema de justicia penal. En México, el marco legal en materia de seguridad y justicia ha experimentado importantes transformaciones entre 2000 y 2022, pero sin una consolidación efectiva del Estado de derecho.

4.2 Marco normativo y constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada en más de una decena de ocasiones desde 2000 en materia de seguridad, justicia penal, derechos humanos y competencia de las fuerzas armadas. Algunas de las más relevantes incluyen:

- La reforma constitucional de 2008, que instauró el sistema de justicia penal acusatorio-adversarial, con juicios orales, principio de presunción de

inocencia, paridad procesal y mecanismos alternativos de solución de controversias (Fix-Fierro & Roldán, 2010).

- La reforma de derechos humanos de 2011, que amplió la protección de los derechos fundamentales al elevar los tratados internacionales a rango constitucional (Carbonell, 2012).
- La promulgación y posterior inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior (2017), considerada por la Suprema Corte como una amenaza al control civil sobre las fuerzas armadas.
- La creación constitucional de la Guardia Nacional (2019) como cuerpo de seguridad pública con carácter inicialmente civil, pero operado por mandos militares.

Estas reformas muestran una tensión constante entre dos paradigmas: por un lado, un modelo garantista de justicia penal que busca proteger los derechos del imputado; y por otro, un modelo reactivo, centrado en el castigo inmediato y el uso del poder punitivo como forma de control político.

Zepeda Lecuona (2015) señala que muchas de las reformas legales han sido promovidas más como respuestas mediáticas a crisis de violencia que como parte de una política pública sustentada en evidencia empírica. Esta improvisación normativa ha generado un marco legal fragmentado y, en ocasiones, contradictorio.

Por ejemplo, mientras la Constitución reconoce el principio de excepcionalidad de la participación militar en seguridad pública, el Ejecutivo federal ha utilizado mecanismos jurídicos como los “acuerdos” o “decretos” para normalizar la presencia del Ejército en tareas civiles, lo cual ha sido cuestionado por organismos como la CNDH, la ONU y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, persisten lagunas normativas y conflictos de competencia entre los tres niveles de gobierno. El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es responsabilidad de la Federación, los estados y los municipios. Sin embargo, en la

práctica, los municipios carecen de capacidades reales, lo que genera una centralización de facto en manos del gobierno federal.

En resumen, el marco normativo mexicano en materia de seguridad ha experimentado avances formales significativos, pero su aplicación y coherencia siguen siendo limitadas por factores políticos, administrativos y de poder.

4.3 Procuración y administración de justicia

El sistema de procuración y administración de justicia en México enfrenta profundas deficiencias estructurales. Estas van desde la falta de independencia de los fiscales y jueces, hasta la impunidad sistemática en la mayoría de los delitos denunciados.

La transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la República (FGR) en 2019 tenía como objetivo dotar de autonomía constitucional a la institución encargada de investigar los delitos. No obstante, esta autonomía ha sido cuestionada por la falta de rendición de cuentas del fiscal general, la opacidad en las investigaciones y el bajo índice de judicialización de las carpetas abiertas (Animal Político, 2022).

Por su parte, el Poder Judicial ha enfrentado graves señalamientos de corrupción, favoritismo político y falta de independencia, especialmente en los tribunales locales. A pesar de reformas internas y de la creación de mecanismos como el Consejo de la Judicatura Federal, persisten prácticas discrecionales que afectan la confianza ciudadana en los jueces.

El nuevo sistema penal acusatorio fue concebido para romper con las inercias del modelo inquisitivo. Sin embargo, su implementación ha sido parcial e inequitativa. En muchos estados no se ha capacitado adecuadamente a los operadores del sistema

(policías, fiscales, defensores públicos), ni se han creado mecanismos eficaces de supervisión y evaluación (Roldán, 2021).

Además, el sistema penitenciario mexicano continúa en crisis. La sobrepoblación, el autogobierno de internos, la corrupción y la falta de programas de reinserción han convertido muchas cárceles en verdaderas escuelas del crimen. Esta situación impide que la sanción penal cumpla su función social y refuerza el ciclo de violencia (Segovia, 2019).

Finalmente, la impunidad estructural —estimada en más del 90% según Zepeda Lecuona (2015)— refleja que la política criminal mexicana ha fracasado en su función más básica: garantizar que el delito sea investigado, sancionado y reparado. Sin esta base, ninguna estrategia de seguridad será suficiente.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Frente a los resultados limitados y, en muchos casos, contraproducentes de las políticas criminales implementadas entre 2000 y 2022, es necesario plantear un cambio de paradigma. La solución no reside únicamente en una mayor presencia de fuerzas del orden ni en el endurecimiento de las penas, sino en la construcción de un modelo integral de seguridad con enfoque preventivo, restaurativo, institucional y social.

México necesita dejar atrás el enfoque sexenal de seguridad. La seguridad debe ser asumida como una política de Estado que trascienda gobiernos y partidos. Para ello se propone la creación de un Consejo Nacional de Política Criminal con carácter autónomo, integrado por expertos, academia, organizaciones civiles y representantes de los tres niveles de gobierno. Este organismo se encargaría de diseñar, coordinar y evaluar las estrategias de combate a la criminalidad, con base en evidencia y metas verificables. Además, es indispensable fortalecer institucionalmente a las policías locales y ministerios públicos. Esto implica:

-
- Sistemas de carrera profesional
 - Capacitación permanente
 - Controles de confianza independientes
 - Mejores condiciones laborales
 - Incentivos por resultados y desempeño ético

Por lo que se propone avanzar hacia una fiscalía verdaderamente autónoma, con indicadores públicos y mecanismos ciudadanos de vigilancia, para combatir la impunidad desde la raíz.

Por otra parte, la prevención debe dejar de ser un discurso y convertirse en una estrategia transversal. Se deben focalizar recursos en:

- Educación cívica desde la infancia
- Intervenciones comunitarias en zonas de alta marginación
- Atención a jóvenes en riesgo
- Programas de salud mental y tratamiento de adicciones

Estos programas deben contar con evaluación de impacto y participación de la sociedad civil por lo que la seguridad pública no debe quedar indefinidamente bajo control militar. Se propone un proceso gradual de retiro de las Fuerzas Armadas de funciones civiles, acompañado del fortalecimiento de una Guardia Nacional verdaderamente civil y supervisada por el Congreso y organismos de derechos humanos.

Para ello la seguridad debe ser compartida y coordinada. Se recomienda revisar el marco de competencias entre federación, estados y municipios, con base en resultados y capacidades. También se debe establecer un sistema nacional de indicadores y bases de datos interconectadas entre todas las corporaciones de seguridad.

CONCLUSIONES

1. La política criminal mexicana entre 2000 y 2022 se caracterizó por su discontinuidad, improvisación y fuerte carga política, lo que impidió su consolidación como una verdadera política de Estado.
2. A pesar de reformas legales significativas, como la instauración del sistema penal acusatorio y la creación de la Guardia Nacional, la violencia y la criminalidad no han disminuido estructuralmente.
3. El énfasis en estrategias militarizadas, sin una política integral de prevención, fortalecimiento institucional y justicia efectiva, ha contribuido a un ambiente de impunidad e inseguridad crónica.
4. La fragmentación entre niveles de gobierno, la debilidad del sistema judicial y la falta de controles efectivos sobre las corporaciones de seguridad han socavado la capacidad del Estado para garantizar derechos fundamentales.
5. La pacificación del país solo será posible mediante una política criminal coherente, participativa, con enfoque de derechos humanos y basada en diagnósticos técnicos, no en intereses partidistas

BIBLIOGRAFIA

1. Al. (2017). México: Ley de Seguridad Interior institucionaliza violaciones a los derechos humanos. Amnistía Internacional..
2. Animal Político. (2021). Reynosa: 19 personas asesinadas en ataque armado. <https://www.animalpolitico.com>.
3. Animal Político. (2022). La FGR de Gertz: opaca, politizada y sin resultados. <https://www.animalpolitico.com>.
4. Ansolabehere, K. (2009). Seguridad, justicia y violencia: desafíos para la democracia mexicana. FLACSO México..
5. Artículo 19. (2023). Violencia contra la prensa en México: informe sexenal. Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica..
6. Astorga, L. (2007). El siglo de las drogas: el narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio. Debate..
7. Astorga, L. (2007). Seguridad, traficantes y militares. Tusquets..
8. Astorga, L. (2015). ¿Qué querían que hiciera?. Grijalbo..
9. Buscaglia, E. (2003). Delincuencia organizada en América Latina. UNODC..
10. CIDH. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA..
11. CNDH. (2013). Informe especial sobre desapariciones forzadas en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos..
12. CNDH. (2023). Informe sobre el Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores 2019–2023. Comisión Nacional de los Derechos Humanos..
13. Cabrero Mendoza, E. (2011). Gobernanza y gobernabilidad. El Colegio de México..
14. Carbonell, M. (2012). La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Porrúa..
15. Carbonell, M. (2019). Constitución y seguridad pública. Porrúa..
16. Espinosa, D. (2022). El discurso presidencial y la estigmatización del periodismo. *Revista Comunicación y Sociedad*, 40(1), 125–145..
17. Fix-Fierro, H. (2014). Justicia y Estado de derecho en México: entre la continuidad y la reforma. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas..
18. Fix-Fierro, H., & Carbonell, M. (2015). El nuevo sistema penal en México: retos y perspectivas. UNAM..
19. Fix-Fierro, H., & Roldán, A. (2010). La reforma penal en México. UNAM-IIJ..
20. Freidenberg, F., & Del Tronco, J. (2016). El Pacto por México: entre la política de élites y el vaciamiento de la representación. FLACSO México..
21. González, G., & Híjar, R. (2015). Justicia y reformas estructurales: avances y retrocesos del nuevo sistema penal. *Revista Jurídica de la UNAM*, 28(1), 97–118..

-
22. Guerrero, E. (2011). El dominio del crimen organizado. Nexos..
 23. Guerrero-Gutiérrez, E. (2011). La raíz de la violencia en México: un diagnóstico preliminar. CIDE..
 24. HRW. (2011). Ni seguridad, ni derechos. Human Rights Watch..
 25. Human Rights Watch. (2011). Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México. HRW..
 26. INEGI. (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). <https://www.inegi.org.mx>.
 27. INEGI. (2023). Cuenta de la Hacienda Pública Federal. <https://www.inegi.org.mx>.
 28. INEGI. (2023). Estadísticas de mortalidad 2000–2022. Instituto Nacional de Estadística y Geografía..
 29. Lagarde, M. (2008). Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas. UNAM..
 30. Lawson, C. (2007). Construyendo la democracia en México. Siglo XXI..
 31. Loaeza, S. (2003). El fracaso de la alternancia: el PAN en el poder. Revista Nexos, junio..
 32. Magar, E. (2007). División de poderes y gobernabilidad: el dilema del presidencialismo dividido. Política y Gobierno, 14(2), 285–321..
 33. Magar, E. (2015). Alternancia y democracia. CIDE..
 34. Maldonado, B. (2018). Seguridad y gobernabilidad en México. Fondo de Cultura Económica..
 35. Martínez, A. (2016). La Gendarmería Nacional: diseño institucional y desempeño operativo. Revista Mexicana de Política Criminal, 10(2), 65–93..
 36. Martínez, R. (2020). El Culiacanazo: Estado, crimen y debilidad institucional. Revista Mexicana de Política Criminal, 12(2), 89–112..
 37. Mayer-Serra, C. (2014). El Pacto por México: gobernabilidad sin democracia. Revista Nexos, marzo..
 38. Molina, C., & Reyna, J. (2010). El autoritarismo mexicano: origen, consolidación y crisis. El Colegio de México..
 39. ONU-DH. (2023). Informe anual sobre libertad de expresión y violencia contra periodistas en México. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos..
 40. Peschard, J. (2005). La seguridad nacional en México: entre la doctrina y la práctica autoritaria. Revista Mexicana de Política Exterior, 74, 129–148..
 41. Reporteros Sin Fronteras. (2022). Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa. París: RSF..
 42. Rivera, A. (2020). Miedo y medios: la construcción de la inseguridad en México. UAM..
 43. Rojas Soriano, R. (2010). Democracia simulada. Trillas..
 44. Rojas, C. (2018). Pacto por México y erosión democrática: una lectura crítica del sexenio. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 63(233), 121–145..
 45. Roldán, A. (2021). Evaluación del sistema penal acusatorio en México. CIDE..
 46. Roldán, N. (2021). Culiacán: el operativo fallido y el nuevo pacto con el narco. México Evalúa..

-
47. Ríos, V. (2011). ¿Por qué es tan violento México? CIDE..
 48. Ríos, V. (2018). México: el Estado fragmentado. Nexos..
 49. Ríos, V. (2020). Abrazos, no balazos: ¿una estrategia viable?. Nexos..
 50. SESNSP. (2023). Presupuesto de Egresos de la Federación en Seguridad. <https://www.gob.mx/sesnsp>.
 51. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2023). Datos de Incidencia Delictiva del Fuero Común. <https://www.gob.mx/sesnsp>.
 52. Segovia, R. (2019). Cárceles mexicanas: entre el castigo y la descomposición social. UNAM-IIJ..
 53. Silva Sánchez, J. M. (2004). La expansión del Derecho Penal. Civitas..
 54. Sánchez Lara, A. (2007). Crimen y Estado en el sexenio de Fox. Plaza y Valdés..
 55. Valdés, J. (2017). Ayotzinapa y la crisis del Estado mexicano. Editorial Siglo XXI..
 56. Woldenberg, J. (2012). La construcción de la democracia en México. Editorial Cal y Arena..
 57. Zaffaroni, E. R. (2005). En busca de las penas perdidas. Ediar..
 58. Zepeda Lecuona, G. (2012). La política criminal en México: del populismo penal a la justicia democrática. CIDE..
 59. Zepeda Lecuona, G. (2015). Impunidad en México. INACIPE.