



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
Facultad de Derecho  
Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública,  
bajo acuerdo número 2006205 de fecha 13 de junio de 2006

---

**LA GENDARMERÍA MEXICANA**

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Ciencias Jurídicas**

Sustenta el

**Mtro. Álvaro Vizcaíno Zamora**

Director de tesis

**Dr. Rodrigo Soto Morales**

# **LA GENDARMERÍA MEXICANA**

**Tesis que  
para obtener el grado de  
Maestro en Ciencias Jurídicas  
presenta el  
Maestro Álvaro Vizcaíno Zamora.**

**Para Álvaro (*in memoriam*) y María Eugenia;**

**para Rafael Vizcaíno Velasco,**

**para Alberto y Kitzia;**

**y para Blues que me acompañó mientras escribía.**

**Para Miguel Ángel Osorio Chong, Manuel Mondragón y Kalb, Monte Alejandro Rubido y Renato Sales, por su confianza.**

**A Enrique Galindo, con mi agradecimiento por haberme invitado a una de las más apasionantes experiencias profesionales que he vivido.**

**A Manelich Castilla Craviotto, dilecto amigo.**

**A Raymond Laffont, por la experiencia compartida;**

**Para los integrantes de la División de Gendarmería de la Policía Federal y a mis alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana.**

**Para Alejandra,**

La Gendarmería es una institución diferente. Es la manera más eficaz de mantener la tranquilidad de un país. Es una vigilancia mitad civil, mitad militar, desplegada en todo el territorio y que brinda los resultados más precisos.

Napoleón Bonaparte

## Contenido

Introducción .....	1
<b>1. Los diferentes conceptos de Seguridad y su relación con el concepto de Gendarmería. ....</b>	<b>7</b>
1.1 Estado y Seguridad .....	7
1.2 Seguridad Pública.....	12
1.3 Seguridad Nacional .....	14
1.4 Seguridad Interior .....	15
1.5 Participación de las fuerzas armadas en funciones de Seguridad Pública.....	22
1.6 La Gendarmería, una institución entre la Seguridad Pública y la Seguridad Interior.....	28
<b>2. ¿Qué es la Gendarmería?.....</b>	<b>31</b>
2.1 El concepto de Gendarmería. ....	31
2.2 ¿Qué tienen en común las gendarmerías del mundo?.....	34
2.3 La Gendarmería Nacional de Francia, primera Gendarmería del mundo.....	37
2.4 La participación de la Gendarmería Nacional de Francia en la instrumentación de la División de Gendarmería de la Policía Federal de México. ....	46
2.5 Gendarmerías militares, civiles, mixtas y multinacionales.....	48
2.5.1 Gendarmerías militares: Dos ejemplos, la Guardia Nacional de Venezuela y la Policía Nacional de Colombia.....	49
2.5.2 Gendarmerías civiles: La Gendarmería Nacional de Francia, la Gendarmería de Austria, la Gendarmería Nacional Argentina y los Carabineros de Chile. ....	54
2.5.3 Gendarmerías Mixtas: La Guardia Civil Española.....	56
2.5.4 La gendarmería multinacional: EUROGENDFOR o Fuerza de Gendarmería Europea (EGF). ....	57
2.6 Antecedentes históricos de la Gendarmería en México. ....	60
2.7 Diferencia entre la Gendarmería y la Guardia Nacional .....	68
2.8 ¿Por qué una Gendarmería en el México del Siglo XXI? .....	71
<b>3. La construcción de la División de Gendarmería de la Policía Federal .....</b>	<b>76</b>
3.1 Un nuevo modelo de seguridad ciudadana.....	87

<b>3.2 La misión de la Gendarmería en el nuevo marco constitucional de los Derechos Humanos.</b> .....	93
<b>3.3 Un nuevo paradigma en materia de seguridad ciudadana: la protección activa al derecho al trabajo.</b> .....	95
<b>3.4 Una nueva generación de indicadores en materia de seguridad</b> .....	100
<b>3.5 Aspectos organizacionales de la División de Gendarmería</b> .....	104
<b>Conclusiones</b> .....	109
Bibliografía .....	117
<b>Páginas Web Consultadas.</b> .....	121
<b>Normatividad</b> .....	124
Anexos .....	126
Programa de Formación Inicial .....	126
<b>Programa de formación de mandos</b> .....	128
<b>De Inspectores a Comisarios</b> .....	128
Suboficiales .....	131
Discurso del Presidente de la República con motivo de la Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Nueva División de Gendarmería de la Policía Federal, el 22 de agosto de 2014. ....	133
Decreto que reforma la Ley de la Policía Federal para crear la División de Gendarmería .....	139
DOF: 22/08/2014 .....	139
<b>DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.</b> .....	139
<b>Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.</b> .....	139

## **Introducción**

El autor de esta tesis tuvo a su cargo uno de los proyectos en materia de seguridad más importantes en la historia reciente de México: la construcción de la División de Gendarmería de la Policía Federal. Dicho proyecto implicó partir desde cero, articulando todas y cada una de las etapas que lo posibilitan: estudios comparados de instituciones similares, desarrollo de líneas de acción y objetivos generales y específicos, implementación de modelos sin precedentes de reclutamiento, preselección y selección de aspirantes; construcción de los planes y programas de formación inicial incluyendo la preparación de los instructores; implementación de rigurosos sistemas disciplinarios; diseño de la estructura orgánica y especialmente de su misión y visión; redacción de su marco legal definiendo atribuciones diferentes a cualquier otra institución de seguridad mexicana; diseño de los procesos de equipamiento; construcción de nuevos modelos para establecer su despliegue operativo y evaluar los resultados. Como Coordinador del Sistema de Desarrollo de la Policía Federal, se tuvo acceso a información y datos confidenciales que no serán plasmados en este trabajo de investigación. Sin embargo, esta tesis se basa fundamentalmente en la experiencia y los conocimientos adquiridos, en el análisis comparado y por supuesto, en el análisis jurídico y el contexto histórico que permitieron el nacimiento de una nueva institución.

La hipótesis central de investigación de la presente tesis de grado responde a la siguiente afirmación: La División de Gendarmería de la Policía Federal es la primera corporación policial dedicada a tareas de seguridad interior en México. Como tal, en un mediano plazo, si se fortalecen las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y los municipios y la propia División de Gendarmería crece en número suficiente –unos diez mil elementos- podría permitir que las fuerzas armadas se retiren gradualmente de realizar subsidiariamente tareas de seguridad pública. Además, es primer modelo de operación policial que responde al mandato de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 2011, que evoluciona dicho concepto, en materia de seguridad, del

anterior respeto a los derechos humanos entendido como una obligación de abstención de violentar las garantías de los ciudadanos, hacia un modelo activo de protección de un derecho humano fundamental: el derecho al trabajo. Se trata de poner la seguridad al servicio de la economía, en el marco de otro concepto contemporáneo: la economía del bienestar. Dentro de esta hipótesis central, caben muchas otras hipótesis que constituyen eslabones necesarios para analizar el cuestionamiento central. Por ejemplo, que es una tendencia internacional en aquellos países con gendarmerías que éstas tengan un carácter civil y no militar; que todas las gendarmerías del mundo comparten características comunes como su capacidad de despliegue operativo y su vocación de garantizar la presencia del Estado en lugares remotos o cooptados por la delincuencia y, también, que todas las gendarmerías tienen particularidades que las hacen diferentes unas de otras. Asimismo, que algunos autores confunden el concepto de gendarmería con el de guardia nacional y que, finalmente, la gendarmería mexicana se enmarca en el concepto actual de seguridad ciudadana conforme a su modelo de policía de proximidad y que además, concibe a la seguridad como un servicio público.

A partir del análisis comparado entre diversos países y del estudio del marco legal aplicable en México, es posible advertir cómo las gendarmerías surgen como fuerzas intermedias entre las policías y los ejércitos para coadyuvar a la desmilitarización de la función de Seguridad Pública y para fortalecer la presencia de la autoridad en zonas de debilidad institucional. Para plantear el objeto de estudio de esta investigación es necesario estudiar el concepto de seguridad y sus diferentes acepciones, con el propósito de subrayar cuáles son las autoridades responsables de implementar esta atribución. Brindar seguridad a los gobernados es una función que corresponde al Estado, sin embargo, atendiendo a los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Nacional y, especialmente al de Seguridad Interior, pueden advertirse competencias específicas en la materia para policías, gendarmerías y ejércitos.

A través del análisis histórico y organizacional de las principales fuerzas de gendarmería europeas y americanas y del proceso de implementación de la

gendarmería mexicana, se analiza cómo las gendarmerías se perfilan como instituciones dedicadas a proteger la seguridad interior. Si bien en el análisis de los antecedentes históricos de las gendarmerías podremos advertir un origen militar –como las mismas policías-, con el devenir de los años y el fortalecimiento del marco legal de los Derechos Humanos es posible encontrar nuevas tendencias. Por ello nos atrevemos a presentar una clasificación de las más importantes gendarmerías del mundo: civiles, militares, mixtas y multinacionales. El análisis busca ofrecer herramientas para comprender la génesis y la prospectiva no solo de las gendarmerías, sino de la evolución de los conceptos de Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Seguridad Interior en otras latitudes y, en consecuencia, en México.

Mediante el método empírico analizaremos cómo la institución de la gendarmería plasmada en el marco legal mexicano refleja la eficacia de la norma jurídica respecto de una realidad social que será descrita en estas páginas. Se trata de estudiar el orden normativo en medio de los factores económicos, sociales, políticos y culturales donde rigen y se aplican las normas jurídicas. La intención de una investigación de esta naturaleza es “evaluar la finalidad y funcionamiento del Derecho. Una tesis empírica tiene como objeto de estudio las normas jurídicas y los hechos económicos, sociales y políticos que concurren a su nacimiento, vigencia y eficacia, considerando multidisciplinariamente a un sector de la realidad y el comportamiento de sus destinatarios y aplicadores”.<sup>1</sup>

En los primeros meses de 2013, cuando inició en la práctica la construcción de la gendarmería mexicana –construcción que fue precedida de análisis políticos, jurídicos y económicos- había más preguntas que respuestas sobre la nueva institución. Analistas políticos, editorialistas y académicos formularon numerosos cuestionamientos a través de los medios de comunicación y las redes sociales.

---

<sup>1</sup> Witker, Jorge, *Cómo elaborar una tesis de grado en Derecho. Lineamientos metodológicos y técnicos para el estudiante o investigador del Derecho*, Ediciones Pac. 2ª Edición, México, 1986, p. 109.

Algunos críticos afirmaban que no era necesaria una gendarmería, sino aumentar el estado de fuerza –el número de integrantes- de la Policía Federal. Otros señalaban que se estaba adoptando un modelo extranjero que no era necesario en México. Algunos más aseguraban que se estaba “descubriendo el hilo negro” pues en México ya habían existido los gendarmes.

Inclusive, algunos académicos aseguraban que era necesario retomar el concepto de guardia nacional, en lugar de adoptar el modelo de gendarmería. Otros señalaban que en realidad se estaba disfrazando mediante una gendarmería la militarización de las tareas de seguridad pública.

Aunque no coincidimos con el espíritu y las motivaciones ideológicas de todos los cuestionamientos, es innegable que constituían una pluralidad de hipótesis de investigación en torno a un problema específico: mejorar la seguridad de los mexicanos.

Hans Hovens, investigador asociado de la Facultad de Ciencias Militares de Holanda y Coronel de la Gendarmería Real Holandesa explica por qué es complejo definir lo que las fuerzas de gendarmería son o deberían ser y, consecuentemente, por qué tiene cierto grado de dificultad emprender una investigación sobre este tema.<sup>2</sup> Por una parte, la amplia literatura europea en la materia es hasta cierto punto inaccesible para la mayoría de los académicos por tratarse de información que con frecuencia está reservada. Por otra parte, cuando la información está disponible suele resultar insuficiente al abordar por razones de secrecía sólo aspectos históricos, haciendo a un lado los aspectos conceptuales y organizacionales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El nombre oficial de la gendarmería holandesa (Netherlands) es *Royal Netherlands Marechaussee*. La palabra francesa *Marechaussee* es un sinónimo de *Gendarmerie*.

<sup>3</sup> Sobre este punto, Hovens cita a Bayley quien expresa que la mayoría de los estudios solo abordan una perspectiva histórica de diferentes gendarmerías nacionales y han sido escritos por integrantes o ex integrantes de dichas

En adición a lo que expone Hovens, debemos subrayar que no solo en México, sino en idioma español, la literatura específica sobre gendarmería es casi nula. Sirva esta explicación para justificar por una parte la perspectiva multidisciplinaria de esta investigación y, por otra, la escasa bibliografía incluida.

Por último, debemos referirnos al período histórico que abarca esta investigación. En términos generales, el proceso de construcción de la gendarmería inicia con el anuncio presidencial el 17 de octubre de 2012 y concluye con la ceremonia de abanderamiento que dio lugar al inicio de operaciones de la División de Gendarmería de la Policía Federal, el 22 de agosto de 2014, con sus primeros 5,000 mil integrantes. De manera fundamental ese es el período que abarca este análisis.

Sin embargo, para delimitar las características, naturaleza y fines de la gendarmería era necesario realizar un análisis histórico y comparado con gendarmerías de otros países así como verificar la existencia de antecedentes en México. Esto nos lleva a referirnos inevitablemente a la primera gendarmería del mundo, la francesa, que es además la generadora de muchos modelos similares como la Guardia Civil Española o los Carabineros de Italia, que a su vez influyeron en las gendarmerías latinoamericanas. La gendarmería francesa tiene antecedentes que datan desde la baja edad media, esto es, el siglo XII, mientras que en México y en general en Latinoamérica encontramos antecedentes desde el siglo IXX y las primeras décadas del siglo XX.

No podemos dejar a un lado el actual debate en torno a la Seguridad Interior que ha motivado iniciativas de ley en la materia. Si bien dichos debates iniciaron a finales de 2016, aportan información valiosa para los fines de la presente tesis. No

---

instituciones. También agrega como factores el hecho de que las policías rara vez juegan un papel histórico importante en sus países en relación con otros actores políticos o sociales; el hecho de que algunas policías no tengan un alto estatus en la percepción social; y los problemas propios de la investigación científica ante bases de datos confidenciales o reservadas. Bayley, David H., *Patterns of policing: a comparative international analysis*, New Brunswick, 1990, pp. 5-7.

obstante, hemos decidido dejar fuera de esta investigación la mayoría de los aspectos relacionados con la operación de la gendarmería, esto es, aquellos posteriores a agosto de 2014 y que, por excepción abordaremos cuando se estime indispensable para el objeto de la presente tesis. En consecuencia, este trabajo no pretende evaluar la eficacia de la gendarmería ni entrar al estudio de aspectos señalados por medios de comunicación o analistas y académicos tanto de carácter positivo como negativo, entre los que se encuentran, en los primeros, la creación de la Gendarmería Ambiental o la participación de la gendarmería en diversos fenómenos naturales brindando auxilio a la población y, entre los segundos, el caso Nochixtlán, en Oaxaca en que se planteó una supuesta actuación de la Gendarmería que aparentemente afectó los Derechos Humanos de algunos ciudadanos. Evaluar una institución requiere, en nuestra opinión, un mayor período de tiempo y no es el objeto de estudio de esta tesis de grado.

## **1. Los diferentes conceptos de Seguridad y su relación con el concepto de Gendarmería.**

### **1.1 Estado y Seguridad**

Para explicar el concepto de seguridad como función del Estado y después abordar sus diferentes acepciones, es necesario partir del concepto mismo de Estado. Existen diferentes teorías que explican su origen y que podrían sintetizarse en tres: la teológica, la del pacto social y la histórica. La teológica dice que el Estado es creado por Dios y en consecuencia su origen es divino. La del pacto social postula un acuerdo de voluntades, un contrato social en que los hombres acuerdan ceder facultades al Estado que les procurará orden y armonía en la vida en sociedad. Las corrientes históricas, por su parte, afirman que el Estado es producto de un proceso dialéctico y positivo derivado de la vida misma de los hombres.<sup>4</sup>

González de la Vega afirma que en el tercer milenio debemos transitar de un concepto obsoleto de Estado basado en una comunidad organizada posada en un territorio definido y sujeta a un orden jurídico, que es atendida por un gobierno, que a su vez se recarga en un poder autónomo y central y cuyo propósito es el bien común, hacia el concepto de Estado Democrático de Derecho, basado en la separación de poderes y en la salvaguarda de los derechos individuales.<sup>5</sup>

En un Estado Democrático de Derecho, la participación social resulta fundamental en la construcción y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad. Hoy en día existen numerosos mecanismos formales e informales mediante los cuales la sociedad civil participa en tareas de seguridad. Los

---

<sup>4</sup> Cfr. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1962, pp. 374 y 375.

<sup>5</sup> Cfr. González de la Vega, René, *Ciencia Jurídico Penal*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2003, p. 34 y 35.

observatorios ciudadanos, los consejos cívicos, los comités de participación ciudadana, los invitados permanentes ciudadanos ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las asociaciones civiles especializadas, los centros de investigación especializada, entre otros, son instancias que forman parte del proceso de construcción de políticas públicas en materia de seguridad y justicia.

El Estado como materialización del pacto social surge para proteger a los individuos de otros. La *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* producto de la revolución francesa establece en su artículo segundo que:

La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. La seguridad es uno de los derechos humanos reconocidos universalmente y consiste en la protección acordada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.<sup>6</sup>

Al referirnos a la Seguridad Pública y a la Seguridad Nacional, utilizamos estos conceptos para expresar la protección que ofrece el Estado, incluso mediante el ejercicio legítimo de la fuerza pública –como *última ratio*–, a los gobernados. En uno de los conceptos clásicos de la teoría política, Max Weber postuló que el Estado, para mantener el orden, es el único legitimado para ejercer la fuerza física. Habría que añadir aquellos casos en que existe una causa de justificación que excluye la antijuridicidad, en que los ciudadanos pueden ejercer la fuerza, como en la legítima defensa y el estado de necesidad. Si bien los derechos de los individuos constituyen un freno al poder del Estado, el ejercicio de los mismos

---

<sup>6</sup> Zippin Filho, Dálío, “Ombudsman, Derechos Humanos y Seguridad Pública”, en Oliveira de Barros Leal, César (Coordinador), *Prevención Criminal, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Una visión del presente y del futuro*, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2009, p.145.

requiere que éste asegure el espacio en el cual estos derechos se pueden disfrutar. La seguridad se vuelve un presupuesto para su ejercicio.<sup>7</sup>

La seguridad es un concepto aplicado a diferentes ámbitos por lo que ha sido conceptualizada en dos grandes vertientes: Seguridad Pública y Seguridad Nacional. A su vez, la Seguridad Nacional se ha clasificado tradicionalmente en Seguridad Interior y Seguridad Exterior. Una de las hipótesis de investigación constituye concebir el concepto de Seguridad Interior como un concepto intermedio entre los de Seguridad Pública y Seguridad Nacional. El análisis de estos conceptos nos llevará a plantear la Seguridad Interior como un concepto en el que cuando se agravan los temas de Seguridad Pública, pueden conceptualizarse como asuntos de Seguridad Interior. Asimismo, un problema de Seguridad Interior forma parte de la agenda de la Seguridad Nacional. Estas afirmaciones ponen de relieve la importancia de definir con claridad el concepto de Seguridad Interior y de impulsar una ley en la materia. Así lo expresó el Presidente Enrique Peña Nieto, con motivo de la 41ª Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública que, por su relevancia para esta investigación, transcribimos textualmente:

En el México de 2016, no se puede combatir eficazmente a los grupos delictivos con herramientas legales e institucionales que a veces datan de los años 80 o 90. El sistema actual en muchos de sus ámbitos y aspectos resulta francamente obsoleto. Por eso hace dos años envié al Congreso una iniciativa de reforma para actualizar el modelo policial. El objetivo es tener policías locales sólidas, con criterios homologados para su profesionalización, equipamiento y actuación. La operación del sistema policiaco no debe depender del partido que esté en el Gobierno. Debe ser una política de Estado que esté por encima de las

---

<sup>7</sup> Cfr. Núñez Torres, Michael Gustavo, “Acerca de la difícil relación entre Seguridad Pública y Derecho Constitucional”, en Núñez Torres, Michael Gustavo (Coordinador), *Derechos Humanos, seguridad pública y Constitución*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2016, pp. 2 -22.

personas o de los liderazgos políticos de cada entidad. Por ello compartimos el posicionamiento en la materia, que recientemente han hecho diversas organizaciones de la sociedad civil. El Ejecutivo Federal reitera la urgencia de concretar esta reforma para avanzar hacia un sistema policial que esté a la altura de los retos de nuestro tiempo. Asimismo, si el objetivo último es que las labores de seguridad recaigan en las instituciones policiales, necesitamos legislar para dar un marco de certidumbre a la actuación de las Fuerzas Armadas en este tipo de actividades. Y, para ello, es preciso contar con una Ley de Seguridad Interior que regule la participación de nuestros efectivos militares.<sup>8</sup>

El Presidente hace referencia a la iniciativa de reforma constitucional del 2 de diciembre de 2014, que postula por una parte, lo que en los medios de comunicación y en el debate se ha conocido como la reforma en materia de “mando único policial” y, por otra parte, a una serie de medidas propuestas en la misma iniciativa para fortalecer el desarrollo policial, de entre las que destaca una remuneración mínima policial homologada. Asimismo, del discurso presidencial se desprende que en la medida en que se cuente con policías locales sólidas, con criterios homologados para su profesionalización, equipamiento y actuación, será posible que las fuerzas armadas retomen sus tareas de Seguridad Interior y Exterior, dejando atrás su participación subsidiaria en materia de Seguridad Pública. Sin embargo, para ello es fundamental dotar de un marco legal de certeza a las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Interior.

---

<sup>8</sup> Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto, con motivo de la 41ª Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, pronunciado el 20 de diciembre de 2014, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/41-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica-88327>

El Presidente Peña Nieto se refiere, asimismo, a un posicionamiento reciente de la sociedad civil. Se trata del “Pronunciamento por una reforma policial”,<sup>9</sup> dirigido a él, a los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública y al Congreso de la Unión. Del pronunciamiento destaca que:

...no es deseable para el desarrollo del país que el Ejército y la Marina sigan cubriendo las carencias de las policías de los tres niveles de gobierno y, menos, que lo hagan sin un marco jurídico adecuado. Las organizaciones e individuos firmantes de este pronunciamiento conjunto convocamos a la Cámara de diputados a iniciar una discusión seria y plural sobre un paquete de reforma policial integral, ya que la atención se ha centrado únicamente en el mando mixto policial.<sup>10</sup>

No pasamos por alto que se han incorporado a la doctrina conceptos como Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana. Cada ámbito de la seguridad plantea distintos abordajes jurídicos y de política pública. El Estado, para el logro de sus fines, requiere necesariamente estar seguro. En este sentido, el Estado requiere de la seguridad en todas sus vertientes: Seguridad Jurídica, Pública, Interior, Exterior, Nacional, Humana y Social.

---

<sup>9</sup> El pronunciamiento está fechado el 18 de diciembre de 2016 y lo firmaron 98 organizaciones de la sociedad civil entre las que destacan: Causa en Común A.C.; diversas delegaciones de CANACINTRA, CANACO, COPARMEX y CANIRAC; el Consejo Cívico de Instituciones de Coahuila, A.C.; Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, A.C.; el Consejo Cívico de Nuevo León, A.C.; México SOS; México Unido contra la Delincuencia, A.C., así como 137 ciudadanos destacados por labores académicas o de activismo.

<http://causaencomun.org.mx/prensa/pronunciamiento-una-reforma-policial/>

<sup>10</sup> *Ibíd.*

## 1.2 Seguridad Pública

Conforme al artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la Seguridad Pública es:

...una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.<sup>11</sup>

En síntesis, la Seguridad Pública en términos constitucionales se refiere a la prevención, investigación y persecución de los delitos. ¿A quién corresponde realizar esta función? El artículo 3 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* establece que:

...la función de seguridad pública se realizará por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de junio de 2008.

<sup>12</sup> *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009. Última reforma publicada el 17 de junio de 2016.

De la transcripción del artículo anterior debemos destacar que la función de la Seguridad Pública no es una tarea exclusiva de policías, sino que también incluye a los responsables de la procuración de justicia, la justicia cívica o de buen gobierno, la justicia para adolescentes, la ejecución penal y el sistema penitenciario.

La *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, define en el artículo 2 a la Seguridad Pública como:

Una función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en los términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>13</sup>

En adición al texto constitucional, la ley general de la materia establece los fines de la Seguridad Pública y clasifica la prevención del delito en especial y general. En relación con los fines de la seguridad pública, Sánchez Sandoval afirma que constituyen “la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas.”<sup>14</sup>

La tarea del Estado en materia de Seguridad Pública es, en palabras de José Antonio González Fernández, “realizar su función para lograr el mantenimiento de la paz y el orden sin afectar los derechos y las libertades de los individuos. Las

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Sánchez Sandoval, Augusto, *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000, p. 83.

instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el Derecho.”<sup>15</sup>

### 1.3 Seguridad Nacional

Con la reforma constitucional de 2004, se generó el Derecho de la Seguridad Nacional, al facultar al Congreso de la Unión a emitir leyes en materia de Seguridad Nacional y al establecer como una facultad y obligación del Presidente, preservarla en términos de dichas leyes. En consecuencia, el 31 de enero de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley de Seguridad Nacional*, que establece las bases y mecanismos de coordinación entre las instituciones y autoridades responsables de la Seguridad Nacional.

Por Seguridad Nacional, conforme a la *Ley de Seguridad Nacional*, se entienden:

...las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la

---

<sup>15</sup> González Fernández, José Antonio, “El falso dilema: Derechos Humanos vs. Seguridad Pública”, en Medina Mora Icaza, Eduardo (Coordinador), *Uso legítimo de la fuerza*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2008, p. 78.

democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.<sup>16</sup>

La mayoría de los autores postulan que el concepto de Seguridad Nacional surgió en los Estados Unidos, aunque difieren del momento histórico. Para algunos el origen del concepto puede encontrarse después de la segunda guerra mundial, a finales de la década de los cuarenta, mientras que para otros es en los años sesenta, con la guerra fría entre Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.<sup>17</sup>

Angulo Jacovo refiere que la Seguridad Nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de Derecho procuran los poderes de la Federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país y en el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia. La Seguridad Nacional es el proceso político que implementan el Estado y su gobierno con legitimidad y representación nacional para dar protección y seguridad a sus instituciones, a los diversos grupos sociales, a los recursos naturales, a las fronteras, mares, espacio aéreo y a las instalaciones estratégicas.<sup>18</sup>

#### **1.4 Seguridad Interior**

Al establecer las facultades y obligaciones del Presidente de la República, el artículo 89 constitucional, en su fracción VI, conduce a las dos vertientes de la

---

<sup>16</sup> Ley de Seguridad Nacional. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2015.

<sup>17</sup> Cfr. Angulo Jacovo, Juan Manuel, *Seguridad Nacional y Derechos Humanos en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2014, p. 3

<sup>18</sup> *Ibíd.*

Seguridad Nacional: Interior y Exterior. El artículo preceptúa que es facultad y obligación del Presidente:

Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación.

La *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* establece en su artículo 1º, fracción II, como misión general del Ejército y Fuerza Aérea “garantizar la Seguridad Interior”.<sup>19</sup>

La *Ley Orgánica de la Armada de México*, en su artículo 1º establece entre sus misiones “emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la Seguridad Interior del país”.<sup>20</sup>

Es posible encontrar una definición de Seguridad Interior en el *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*:

Condición que proporciona el Estado Mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.<sup>21</sup>

En la estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, se menciona que el concepto de Seguridad Interior debe ser entendido como “un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a estas

---

<sup>19</sup> *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 1986 (Última reforma publicada el 6 de noviembre de 2014).

<sup>20</sup> *Ley Orgánica de la Armada de México*. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 2002 (Última reforma publicada el 31 de diciembre de 2012).

<sup>21</sup> *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*

<http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>.

graves amenazas y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos”.<sup>22</sup>

En síntesis, es tarea de las fuerzas armadas permanentes velar por la Seguridad Nacional, Interior y Exterior del país. En el caso de la Seguridad Nacional, el estado mexicano dispone además de un organismo civil que realiza funciones de inteligencia: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Sin embargo, la Seguridad Interior, en nuestra opinión, también puede ser competencia de unidades intermedias entre las policías y los ejércitos.

Existen circunstancias que en principio son asuntos de Seguridad Pública pero que por su magnitud y gravedad la rebasan y se convierten en materia de Seguridad Interior. Angulo Jacovo enumera dentro de estas las sublevaciones y los movimientos guerrilleros y subversivos, siempre y cuando no participen en ellos actores extranjeros, lo que les convertiría en materia de seguridad nacional, en su vertiente de seguridad exterior.<sup>23</sup> A los temas que menciona Angulo Jacovo habría que agregar los fenómenos de delincuencia organizada en aquellas comunidades en que por debilidad institucional o colusión de sus autoridades, la policía municipal o estatal se ve rebasada para hacer frente al problema. Precisamente en este marco es en el que actúan las fuerzas armadas al intervenir “cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados y los conflictos atentan contra los intereses fundamentales de la nación, tales como la soberanía, la integridad territorial, la forma de gobierno republicano y democrático y el pacto

---

<sup>22</sup> *Estrategia de Seguridad Interior*, Consejo de Justicia y Asuntos del Interior, Unión Europea, 2010,  
[http://www.consilium.europa.eu/es/documents\\_publications/.../2010/.../qc301031esc\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/es/documents_publications/.../2010/.../qc301031esc_pdf/)

<sup>23</sup> Jacovo Angulo, *Op. Cit.*, p. 69.

federal.<sup>24</sup> Es también en ese marco, en el de la Seguridad Interior, en el que actúan las gendarmerías.

De los preceptos legales transcritos advertimos la ausencia de un marco legal que describa con claridad el concepto de Seguridad Interior, sus alcances e implicaciones. Por ello son de destacarse dos iniciativas de ley en materia de Seguridad Interior a las que a continuación nos referiremos. La primera fue presentada por el Senador Roberto Gil Zuarth, del Partido Acción Nacional (PAN), fechada el 13 de septiembre de 2016. La segunda es de los Diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del 27 de octubre de 2016.<sup>25</sup>

La iniciativa del Senador Gil Zuarth define entre otros supuestos de afectación a la Seguridad Interior, los siguientes:

- Infiltrar o capturar las instituciones de seguridad nacional o seguridad pública; de los órdenes federal, local o municipal;
- Obstaculizar o impedir la prestación del servicio de seguridad pública por parte de las autoridades federales, locales o municipales, o de otras funciones o servicios públicos pertenecientes a las áreas estratégicas o prioritarias previstas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;
- Consumar violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad en una entidad, en un municipio, en una demarcación territorial de la Ciudad de México o en una región del territorio nacional.

---

<sup>24</sup> Cfr. González Ruiz, Samuel *et. al.*, *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p.43.

<sup>25</sup> Ambas iniciativas pueden consultarse en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

El proyecto del PAN propone un Comité de Seguridad Interior como instancia superior de coordinación en el marco del Consejo de Seguridad Nacional integrado por el gabinete de seguridad, así como un procedimiento para efectuar declaratorias de afectación a la Seguridad Interior, en el que se establezcan implicaciones, alcances y duración de las intervenciones en materia de seguridad interior el cual puede iniciarse a petición del Ejecutivo Federal o de los Ejecutivos de las Entidades Federativas, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o por la mayoría de los miembros de las legislaturas estatales o del Senado de la República.

El proyecto del PAN propone la creación de las Fuerzas Especiales de Apoyo Federal y señala en la exposición de motivos que éstas deberán contar con:

requerimientos especiales de adiestramiento bajo principios particulares de organización, control, actuación y doctrina, cuya intervención, así como la de la Fuerza Armada Permanente, quedan sujetas a la emisión de las declaratorias correspondientes, su temporalidad, la subsidiariedad con las instancias civiles de seguridad pública y procuración de justicia y las órdenes del Ejecutivo Federal.

Al proponer la creación de las Fuerzas Especiales de Apoyo Federal, la iniciativa del PAN está planteando el establecimiento de una institución intermedia entre las policías y el ejército. Esto es, está proponiendo la creación de una gendarmería, que ya existe. El artículo 12 de la iniciativa preceptúa que tendrán como misiones generales las mismas que las de las Fuerzas Armadas, al referir que estas serán las contempladas en la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* y en la *Ley Orgánica de la Armada de México*, para “prestar auxilio a las autoridades constitucionales y a las instituciones de seguridad pública de los órdenes federal, local y municipal para hacer frente a las afectaciones de Seguridad Interior”.

Conforme al artículo 14 de la citada iniciativa, se trata de una fuerza que dependerá técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, por lo que en la práctica plantea una institución que coincide en sus características con las de las gendarmerías de

origen militar. A diferencia de la Gendarmería ya existente en México, integrada por civiles bajo un mando civil y con adiestramiento militar, dedicada a tareas de seguridad pública y seguridad interior; la iniciativa refiere una gendarmería militar, esto es, un desprendimiento de las fuerzas armadas con formación policial para atender tareas de seguridad interior, como las que existen en algunos países. De hecho, cuando en 2013 se planteaba cómo crear la gendarmería mexicana, una de las primeras hipótesis formuló la posibilidad de separar un determinado número de elementos del ejército, con previa formación militar, para darles formación policial y convertirlos en gendarmes, situación que finalmente no prosperó.

Ahora nos referiremos a la iniciativa de *Ley de Seguridad Interior* del PRI. Esta iniciativa reconoce que “la Seguridad Pública y la Seguridad Interior se encuentran ampliamente interrelacionadas” sin embargo,

...exigen un uso diferenciado del poder del Estado para su atención, en función de los fenómenos que afecten o pretendan afectar los bienes jurídicos que tutelan. En el caso de la Seguridad Interior, fundamentalmente se busca hacer frente a las situaciones y fenómenos que vulneran el orden constitucional y la continuidad de las instituciones del Estado, esto es, el orden interno; en el caso de la Seguridad Pública, se busca velar por la observancia del orden y paz públicos, así como por la seguridad de los ciudadanos y sus bienes.

La iniciativa del Diputado Camacho Quiroz concibe de la siguiente manera la Seguridad Interior:

La Seguridad Interior deriva de una de las funciones primarias e irrenunciables del Estado, tanto para su propia subsistencia, como para garantizar las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de las potencialidades de sus habitantes, mediante la adopción de todo tipo de medidas políticas, económicas y sociales, incluyendo el ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza, así como de la puesta en práctica de acciones de protección civil, cuando por la magnitud de los fenómenos que atiendan, deban ser instrumentadas con el mayor

número y capacidad posible por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno”.

La iniciativa del PRI concibe a la Seguridad Interior como una vertiente de la Seguridad Nacional y propone, al igual que la iniciativa del PAN, que el Consejo de Seguridad Nacional determine la intervención de la Federación en temas de Seguridad Interior. A diferencia de la iniciativa del PAN, no limita la intervención en la materia a las Fuerzas Armadas, sino que incluye a todas las autoridades federales, bajo un principio de proporcionalidad y gradualidad, al establecer

la intervención progresiva y gradual del Gobierno Federal, primero con la participación de las autoridades federales y fuerzas de seguridad pública federales y, cuando éstas sean insuficientes para contrarrestar la amenaza, se dará intervención a las Fuerzas Armadas, como último recurso del Poder Federal.

Dentro de los temas que pueden desencadenar o agravar una amenaza a la Seguridad Interior se encuentran, conforme a la exposición de motivos: cambio climático, corrupción, deficiencia en la profesionalización de los cuerpos de Seguridad Pública, terrorismo, delincuencia organizada, portación y tráfico ilícito de armas de fuego en perjuicio de un área geográfica, sector o institución específicos.

Ambas iniciativas coinciden en la necesidad de una declaratoria para una intervención en materia de Seguridad Interior, aunque con diferencias sobre quiénes pueden incoarla. La iniciativa del PRI faculta directamente al Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales o a petición de las legislaturas de las entidades federativas o los gobernadores cuando las legislaturas no se encuentren reunidas. En el caso de la iniciativa del PAN, además del Presidente de la República pueden hacerlo directamente los Ejecutivos Estatales sin el condicionamiento de que esto sea cuando no estén reunidas sus legislaturas o incluso por la mayoría de los miembros de las legislaturas estatales o del Senado de la República.

No es materia de este trabajo efectuar un análisis exhaustivo de ambas iniciativas, por diversas razones. Primero, porque seguramente sufrirán cambios al ser analizadas por el Congreso de la Unión y, segundo, porque para efectos de

este trabajo nos interesa especialmente la forma en que conciben el concepto de Seguridad Interior y cuál sería su aplicación práctica.

### **1.5 Participación de las fuerzas armadas en funciones de Seguridad Pública**

Como ya se mencionó, en los primeros análisis institucionales y en las primeras declaraciones académicas o periodísticas relacionadas con la creación de la gendarmería mexicana, se llegó a considerar la posibilidad de que naciera en el seno de las fuerzas armadas y que estuviera integrada por marinos y militares que recibieran formación policial, bajo un mando civil. Esta propuesta se basaba en la facultad del Presidente de la República, en su carácter de Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, para “autorizar la creación de nuevas unidades para el Ejército y Fuerza Aérea; nuevas armas y servicios; nuevos establecimientos de educación militar o nuevos cuerpos especiales”, tal como lo dispone el artículo 14, fracción IX de la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*.

No obstante, esta alternativa rápidamente fue desechada, al estimarse que el nuevo cuerpo debía estar conformado por civiles, por ciudadanos que recibieran una formación eminentemente policial con un complemento de instrucción militar. Así, al instrumentarse la gendarmería mexicana como una nueva División de la Policía Federal, se sumaba una séptima división especializada a las seis divisiones ya existentes en la institución: Fuerzas Federales, Seguridad Regional, Investigación, Inteligencia, Antidrogas y Científica.

Lo anterior permitía avanzar en varios objetivos: transitar gradualmente hacia la desmilitarización de la Seguridad Pública; fortalecer a la Policía Federal y permitir el nacimiento de la nueva División de Gendarmería la cual, como institución en ciernes, se reforzaría transversalmente con las especialidades y capacidades técnicas y operativas de las otras seis divisiones y, fundamentalmente, impulsar prioridades nacionales de política pública en materia de seguridad que coadyuven al fortalecimiento de las policías locales, con el apoyo de los fondos y subsidios federales, como el Fondo de Aportaciones a la

Seguridad Pública (FASP) o el Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad de los Municipios (FORTAMUN).

Dichas políticas se articulan desde el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cumplimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública. El fortalecimiento de las policías locales puede ser una tarea que lleve décadas. Lamentablemente, la displicencia y corrupción de muy señaladas autoridades locales o estatales motivaron un abandono de la Seguridad Pública en un buen número de municipios y varias entidades federativas. A ello debe sumarse una necesaria reforma constitucional en materia de operación y desarrollo policial. Una buena base es la iniciativa de reforma que presentó el Presidente Peña Nieto en diciembre de 2014.

Una operación coordinada y transversal con las demás divisiones permite potencializar los resultados de la naciente gendarmería mexicana al sumarla a la experiencia de la Policía Federal de México, institución que al momento de nacer la gendarmería, había cumplido 86 años de historia. Además, este tipo de propuesta organizacional consistente en integrar a la gendarmería dentro de la estructura orgánica de la policía había probado su eficacia en otras latitudes; tal es el caso de la División de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional de Colombia, que realiza funciones similares a las de la División de Gendarmería de la Policía Federal.

A pesar de que en algunos países existen gendarmerías completamente militares, la naturaleza de la institución militar no es apropiada para la función de Seguridad Pública. La formación militar subraya el uso de armas, la logística y las tácticas y estrategias para neutralizar a un enemigo. En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia con estrategias de disuasión o intervención que involucren el uso gradual y racional de la fuerza para preservar el orden público.

El artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que las instituciones de Seguridad Pública deberán ser de carácter civil, disciplinado y profesional. No obstante, ante el embate de la delincuencia organizada y los fenómenos delictivos transnacionales, la participación de las

fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en México se convirtió en una necesidad, especialmente ante la debilidad, colusión o inexistencia de policías, especialmente en el orden municipal. En consecuencia, las fuerzas armadas realizan funciones de seguridad pública que originariamente corresponden a las policías.

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2014, de los 2,441 municipios del país, 419 no tenían policías; 1,060 tienen menos de 20 policías; 730 municipios tienen de 21 a 100 policías y sólo 232 municipios cuentan con más de 100 policías municipales.

Donde no existe policía; donde la policía no tiene capacidades operativas reales o, peor aún, donde la policía se encuentra corrompida o infiltrada, grupos de la delincuencia organizada han afectado el derecho humano de los habitantes de esas comunidades de dedicarse a la industria, comercio, trabajo, oficio o profesión lícita que les convenga, haciéndolos víctimas de extorsiones, robos, secuestros y homicidios, entre otros delitos.

Jesús Gabriel López Benítez, Procurador General de Justicia Militar en el sexenio del Presidente Felipe Calderón, explica que en esa administración con la certidumbre de que la situación de violencia se recrudecía cada día más, y sin una fuerza civil lo suficientemente sólida y digna de confianza con la cual enfrentar a los cárteles de la droga, el Presidente de la República decidió utilizar a las fuerzas armadas contra ese flagelo y recuperar los espacios ganados por el crimen.<sup>26</sup>

Algunos afirman que en 2006, cuando el Presidente Calderón asumió el cargo, no había otra alternativa que enviar al ejército a las calles. Otros cuestionan severamente esa estrategia, como Pedro Salazar Ugarte, quien afirma que el Presidente Calderón declaró “retóricamente y erradamente una guerra contra el crimen organizado sobre todo en el plano militar y al hacerlo abandonó la ruta de

---

<sup>26</sup> López Benítez, Jesús Gabriel, “El ejército y el uso de la fuerza pública”, en *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho. Memoria del Congreso Internacional*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2011, p. 66

los procedimientos constitucionales ordinarios para perseguir la delincuencia y apostó por un expediente centrado en la fuerza pública”.<sup>27</sup>

La participación de las fuerzas armadas en funciones de Seguridad Pública ha encontrado fundamento en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al interpretar el artículo 129 constitucional<sup>28</sup> estableció que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten su apoyo.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Salazar Ugarte, Pedro. “Causas estructurales del problema de la seguridad en México”, publicado en *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho. Memoria del Congreso Internacional*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2011, p. 94

<sup>28</sup> Artículo 129, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”.

<sup>29</sup> Tesis de jurisprudencia 38/2000, Ejército, armada y fuerza aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución).

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es la instancia superior en materia de Seguridad Pública en México, responsable de establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública. Es de destacarse que entre sus integrantes se encuentran, conforme al artículo 12, fracciones III y IV de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, el Secretario de la Defensa Nacional y el Secretario de Marina.<sup>30</sup> Este fundamento ha sido considerado también como sustento de la participación de las fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública.

Con el propósito de brindar mayor certeza jurídica a la participación de las fuerzas armadas en funciones de Seguridad Pública, en 2016 se presentaron iniciativas al Congreso de la Unión para reformar la *Ley de Seguridad Nacional*, ante afectaciones severas a la seguridad interior que motiven que las fuerzas

---

Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sin número de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000 Tesis: P./J. 38/2000Página: 549

<sup>30</sup> *Op. Cit.*

armadas auxilien a las autoridades civiles<sup>31</sup>. Como mencionamos en el capítulo anterior, otros actores políticos han propuesto iniciativas de Ley de Seguridad Interior que buscan regular la facultad del Ejecutivo Federal de desplegar las fuerzas armadas para que de manera temporal y subsidiaria puedan auxiliar a las entidades federativas y municipios en la función de Seguridad Pública<sup>32</sup>. En ambas se reconoce la participación patriótica de las fuerzas armadas en defensa de la vida, libertades y posesiones de los mexicanos cuando éstas se ven gravemente vulneradas por la delincuencia.

Las policías tienen como misión principal proteger el orden público salvaguardando a las personas y a sus bienes. Los ejércitos por su parte, deben salvaguardar la Seguridad Interior y Exterior de un país. Estamos frente a la distinción entre Seguridad Pública como misión de las policías, por una parte, y la Seguridad Interior y Exterior de un país, como misión de los ejércitos, por la otra. Son dos instituciones diferentes con misiones distintas. Las policías tienen frente a sí a ciudadanos que esperan se les brinde seguridad y, en su caso, están frente a presuntos responsables de la comisión de un delito que deben ser procesados por un juez, que resolverá sobre su culpabilidad o ausencia de culpabilidad conforme a un debido proceso y con base en el principio de presunción de inocencia.

Es previsible que la participación heroica de las Fuerzas Armadas continúe en tanto, como hemos señalado, se fortalezca la capacidad de las policías locales. Dotar a las fuerzas armadas de un marco de certeza y legalidad en la operación mediante una Ley de Seguridad Interior es una prioridad.

---

<sup>31</sup> Sales Heredia, Renato. “Reformas a la Ley de Seguridad Nacional no son para militarizar”, <http://www.oem.com.mx/abcradio/notas/n4330885.htm>

<sup>32</sup> Iniciativa del Senador Gil Zuarth de Ley de Seguridad Interior. Boletín de prensa 194, martes 27 de septiembre de 2016, <http://comunicación.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/31224-iniciativa-del-senador-gil-zuarth-de-ley-de-seguridad-interior.html>

## **1.6 La Gendarmería, una institución entre la Seguridad Pública y la Seguridad Interior.**

Como un hallazgo de esta investigación se encuentra que los países anglosajones no cuentan con gendarmerías. Sin embargo, hay antecedentes anglosajones que buscan distinguir y separar las funciones de Seguridad Nacional respecto de las de Seguridad Pública. En los Estados Unidos, la *Posse Comitatus Act* es una ley federal aprobada el 18 de junio de 1878, cuyo fin era establecer límites al Gobierno Federal en la participación de militares como fuerzas del orden. La ley prohíbe a la mayor parte de los cuerpos uniformados federales (en la actualidad el Ejército, las Fuerzas Aéreas y la Guardia Nacional) ejercer atribuciones propias de las fuerzas de orden público, como la policía, en propiedades no federales dentro del territorio nacional de los Estados Unidos de América.

Hoy en día es una tendencia internacional la existencia de cuerpos intermedios entre las policías y los ejércitos denominadas gendarmerías, cada vez más de naturaleza civil y, en consecuencia, con una perspectiva de Seguridad Pública pero con capacidades superiores a las policías tradicionales. Esto queda patente en gendarmerías que en su origen dependían del Ministerio de la Defensa y ahora dependen del Ministerio del Interior (equivalente al de Gobernación, en México), como la Gendarmería Nacional de Francia que cambió de adscripción militar a civil en 2009 o la Gendarmería Nacional Argentina y los Carabineros de Chile que lo hicieron en 2011.

La gendarmería mexicana realiza funciones tanto de Seguridad Pública como de Seguridad Interior, con lo que se confirma su carácter de institución intermedia entre las policías y el ejército. En primer término, conforme a su marco legal es una nueva división –la séptima división- de la Policía Federal. Como tal, sus integrantes tienen como objetivos los mismo que el resto de los integrantes de la Policía Federal, establecidos en el artículo 2 de la *Ley de la Policía Federal* y que, conforme al artículo 21 constitucional, corresponden a las funciones policiales de seguridad pública:

Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; prevenir la comisión de delitos y, investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.<sup>33</sup>

Conforme a la definición de Seguridad Interior anteriormente transcrita contenida en el *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, que establece que es la “condición que proporciona el Estado Mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”, también es posible afirmar que la gendarmería es una institución que realiza funciones de Seguridad Interior, de acuerdo a su carácter de institución intermedia entre las policías y los ejércitos.

Al analizar los conceptos de Seguridad Interior que hemos expuesto, advertimos la coincidencia que existe con las funciones que fueron encomendadas a la División de Gendarmería de la Policía Federal mediante la adición al *Reglamento de la Ley de la policía Federal* del.<sup>34</sup>

Artículo 17 Bis.- Corresponde a la División de Gendarmería:

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

- a) Ante la presencia de la delincuencia organizada o al alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;
- b) Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos, o

---

<sup>33</sup> *Ley de la Policía Federal*, Diario Oficial de la Federación del 1º de junio de 2009.

<sup>34</sup> *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2014.

c) Ante eventos en los que, por su trascendencia el Comisionado General determine que se requiera de la presencia de esta División para prevenir la comisión de delitos.

Si bien el artículo transcrito refiere expresamente como misión generar condiciones de Seguridad Pública, los incisos a y b de la fracción I describen dos situaciones propias de los conceptos analizados en materia de Seguridad Interior. La presencia de la delincuencia organizada se describe expresamente en la exposición de motivos de la iniciativa del Diputado Camacho Quiroz. La amenaza contra la fuente de ingresos de las personas, relacionadas con ciclos productivos, son actos que quebrantan el desarrollo nacional, concepto contenido tanto en la iniciativa del PRI como la del PAN en relación con el catálogo de amenazas a la Seguridad Interior. Por lo anterior, podemos afirmar que la función de la gendarmería mexicana se ubica dentro del concepto tanto de Seguridad Pública, al ser una división de la Policía Federal, como en el marco de la Seguridad Interior, por las funciones conferidas por el *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*.

La gendarmería contribuirá a proteger a los bienes y fuentes de trabajo de los mexicanos cuando sean amenazados por la delincuencia organizada. Su misión es fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad pública locales y salvaguardar los ciclos productivos en las ciudades y estados que así lo requieran. Con esta línea de acción, la gendarmería contribuye a contener y desarticular aquellas organizaciones delincuenciales que minan la actividad económica, en un territorio determinado, a través de ilícitos como el robo, la extorsión o el secuestro. En otras palabras, la gendarmería es una nueva fuerza policial que brindará seguridad interior y protegerá el desarrollo regional de México.

## 2. ¿Qué es la Gendarmería?

### 2.1 El concepto de Gendarmería.

Conforme al *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, la palabra *gendarme* significa “Agente de Policía, de Francia o de otros países, destinado a mantener el orden y la seguridad pública.”<sup>35</sup> Su origen etimológico es la expresión en francés antiguo *gens d’armes*, que significa “hombres armados”. En la cultura popular mexicana, la palabra *gendarme* implica una de las varias formas en que la población se refiere al policía de barrio, como lo recoge la película *El gendarme desconocido*, del comediante Mario Moreno “Cantinflas.”<sup>36</sup> Sin embargo, el concepto popular mexicano de gendarme es diferente, como veremos a lo largo de este texto, del concepto puesto en operación en 2014.

El término *gendarmería* se utiliza para definir a cuerpos de policía que tienen algunas características y capacidades militares pero que, en estricto sentido, no forman parte de las fuerzas armadas.<sup>37</sup> Este concepto expresado por John Andrade tiene aplicación general en cuanto a que las gendarmerías son concebidas para realizar funciones de seguridad pública, esto es, funciones

---

<sup>35</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, <http://dle.rae.es/>

<sup>36</sup> El reconocido comediante mexicano Mario Moreno “Cantinflas” contribuyó a la representación que se tiene de los gendarmes en la cultura popular mexicana con su caracterización en la película “El gendarme desconocido” (1941), dirigida por Miguel M. Delgado, fotografía de Gabriel Figueroa e interpretada por Mario Moreno “Cantinflas”, Mapy Cortés, Gloria Marín y Carlos López Moctezuma. La película narra la historia de una banda de ladrones que tiene en jaque a la Ciudad de México y más aún a la policía, cuyo jefe apremia a su cuerpo para que los capturen en 48 horas.

<sup>37</sup> Cfr. Andrade, John, *World Police and Paramilitary Forces*, Stockton Press, New York, 1985, capítulo XI.

propias de las policías, pero a diferencia del común de las policías, cuentan con algunas “características y capacidades militares”, básicamente en cuanto a su formación inicial, estructura orgánica y equipamiento. No obstante, la definición de Andrade no es unívoca, pues desde el punto de vista de su origen y de su adscripción institucional, existen gendarmerías en otros países que nacieron en el seno de las fuerzas armadas aunque hoy en día estén adscritas a un mando civil, como puede ser el ministerio del interior o de gobernación, o bien, que conservan desde su origen una naturaleza militar y continúen como tales, como sucede en Venezuela y Colombia.

Al tener una disciplina y formación militar pero con funciones policiales, las gendarmerías son concebidas como *fuerzas intermedias*. La Gendarmería Nacional Argentina se describe a sí misma, en su página web institucional, al responder a la pregunta de ¿Quiénes somos? como

...una fuerza de seguridad, de naturaleza militar con características de fuerza intermedia, que cumple su misión y funciones en el marco de la seguridad interior. Por fuerza intermedia entendemos una organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior.<sup>38</sup>

Napoleón Bonaparte describió a la Gendarmería como “Una institución diferente. Es la manera más eficaz de mantener la tranquilidad de un país. Es una vigilancia mitad civil, mitad militar, desplegada en todo el territorio y que brinda los resultados más precisos”:

*La gendarmerie est une institution à part, c'est la manière la plus efficace de maintenir la tranquillité d' un pays, c'est une surveillance*

---

<sup>38</sup> Ley 19349, *Ley de Gendarmería Nacional*, Boletín oficial del 10 de enero de 1972, Argentina, <http://www.gendarmeria.gob.ar/archivos/653ley19349.pdf>

*moitié civile, moitié militaire, répandue sur toute la surface qui donne les rapports les plus précis.*<sup>39</sup>

Como toda institución social, el concepto de gendarmería es dinámico y ha evolucionado a lo largo del tiempo, lo cual agrega un grado de dificultad en su correcta conceptualización. Hovens afirma que las gendarmerías europeas – modelo del que surgen las gendarmerías latinoamericanas- necesitan redefinir su relevancia, su rol potencial y sus atribuciones en la medida en que éstas puedan constituirse como un valor agregado ante los retos de seguridad del siglo XXI.

Después del período histórico conocido como la guerra fría<sup>40</sup> (1947-1989) y de manera más marcada en los años posteriores a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se redefinió la agenda de seguridad de la mayoría de las naciones, a partir de fenómenos como el terrorismo y la delincuencia organizada. Ilícitos transnacionales como el tráfico de drogas, armas y personas motivaron nuevas respuestas político-criminales y nuevas políticas en materia de seguridad.

Entre otros temas, la seguridad fronteriza se convirtió en uno de los principales retos que redefinió y posicionó a las gendarmerías europeas como una respuesta efectiva. Derek Lutterbeck explica el crecimiento y fortalecimiento de las gendarmerías de Alemania, Austria, Italia y España -e incluso de la *US Border*

---

<sup>39</sup> Fragmento de una carta fechada el 16 de mayo de 1806 que el Emperador Napoleón Bonaparte escribió al Rey de Nápoles, Senado de la República Francesa, <http://www.senat.fr/rap/r07-271/r07-2710.html>

<sup>40</sup> La guerra fría es el período histórico comprendido entre el fin de la segunda guerra mundial en 1947 y la caída del muro de Berlín, en 1989, marcado por la tensión económica y política entre el bloque occidental liderado por los Estados Unidos y el bloque oriental comunista encabezado por la entonces Unión Soviética.

*Patrol* de los Estados Unidos -que no es una gendarmería- a partir de los años noventa, con motivo de los temas que impuso la nueva agenda trasnacional.<sup>41</sup>

Los nuevos retos de las gendarmerías en el siglo XXI deben ser considerados, además, en el marco de un mundo globalizado que impone una “sociedad de riesgo”, en que el conocimiento de los riesgos debe ser utilizado para un oportuno control de daños. Bajo esta perspectiva –continúa el autor holandés-, la distinción entre seguridad interna y externa y entre las tareas de las policías y del ejército se “empañan” generando que emerjan prácticas híbridas en materia de seguridad.<sup>42</sup> Específicamente se refiere a un sistema dual de policía integrado por policías civiles y por una fuerza de policía con un estatus militar, esto es, una fuerza intermedia entre las policías civiles y las fuerzas armadas: las gendarmerías.

## **2.2 ¿Qué tienen en común las gendarmerías del mundo?**

Además de la característica esencial de dirigir sus acciones a tareas de Seguridad Interior, que ya se han explicado ampliamente, las gendarmerías comparten varias características comunes, como se desprende del análisis comparado.

Las gendarmerías del mundo comparten conceptualmente la misión de garantizar el control territorial por parte del Estado. Desde una perspectiva

---

<sup>41</sup> Cfr. Lutterbeck, Derek, *Between Police and Military, The new security agenda and the rise of gendarmeries*, in *Cooperation and conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 39, Sage publications, 2004, p.52

<sup>42</sup> Cfr. Hovens, Hans, *Hacia la comprensión del potencial de las gendarmerías (Towards understanding the potential of gendarmeries)*, en *Gendarmerías y los retos de la seguridad del siglo 21, (Gendarmeries and the security challenges of the 21<sup>st</sup> century)*. Hovens, J.L. & Van Elk, G.A.G. (Eds). Ed. Koninklijke Marechaussee, 2011, pp.10-11.

histórica, tradicionalmente han sido las policías quienes se han hecho cargo de la seguridad de las ciudades mientras que los ejércitos han garantizado la seguridad en las fronteras. Por ello las gendarmerías se han dado a la tarea de garantizar el control del Estado en aquellas regiones que usualmente no eran cubiertas de manera regular y permanente por las policías o el ejército.

Por control territorial debe entenderse que el Estado pueda ejercer a cabalidad la obligación de brindar seguridad a la población y que ésta pueda ejercer sus derechos y garantías sin que nadie se lo impida, sin importar la densidad demográfica de la zona a proteger, asegurando la titularidad del *ius puniendi* ante la trasgresión a la ley. En ocasiones, esa capacidad de control territorial se ve disminuida por la debilidad o inexistencia de las instituciones policiales locales o por el actuar de la delincuencia organizada.

En el caso de Francia, por ejemplo, la Gendarmería Nacional se hace cargo de la seguridad de poblaciones de menos de 20,000 habitantes y de zonas periurbanas. La Policía Nacional de Francia, por su parte, es responsable de la seguridad de las ciudades y las poblaciones de más de 20,000 habitantes. Lo anterior sin perjuicio de que la gendarmería francesa realice, si se requiere, actividades en las grandes ciudades.

La gendarmería mexicana tiene específicamente la función de garantizar el control territorial, tal como se desprende de la fracción III del artículo 39 bis del *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*:<sup>43</sup>

III. Proponer al Jefe de la División de Gendarmería y, en su caso, coordinar operativos y mecanismos de disuasión y de prevención del delito con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en los términos que establece la Ley General, para fortalecer el control territorial en las instalaciones,

---

<sup>43</sup> *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 2014.

eventos, comunidades, zonas, rutas y regiones en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería;

Otro común denominador de las gendarmerías es su forma de despliegue operativo. Al constituirse como unidades con capacidades intermedias entre las policías y los ejércitos, su despliegue operativo puede ser similar al de las fuerzas armadas. Las gendarmerías pueden actuar en cualquier punto geográfico del territorio de una nación y tienen capacidades para realizar despliegues temporales e itinerantes. Lo anterior, con independencia de que puedan tener estaciones o cuarteles fijos propios para labores de proximidad con la sociedad. Las policías, por el contrario, se despliegan en zonas geográficas delimitadas y específicas de acuerdo a la distribución de sus estaciones de policía y cuarteles, en ocasiones por cuadrantes o sectores.

Ésta es también una característica común a la División de Gendarmería de la Policía Federal que quedó plasmada en su marco jurídico. Nos referiremos nuevamente al artículo 39 bis del *Reglamento de la Ley de la Policía Federal* <sup>44</sup>, que establece las atribuciones de la Coordinación de la Gendarmería:

- I. Coordinar y supervisar la implementación de las acciones necesarias para instrumentar el despliegue operativo de los Integrantes de la División de Gendarmería, conforme a los análisis del comportamiento de la criminalidad a que se refiere la fracción II del artículo 17 Bis del presente Reglamento, atendiendo a las prioridades que determinen el Jefe de la División de Gendarmería o el Comisionado General;
- II. Desarrollar estrategias que permitan la movilidad de los agrupamientos de la División de Gendarmería, así como su permanencia en las instalaciones, eventos, comunidades, regiones,

---

<sup>44</sup> *Ibídem.*

zonas y rutas en las que se encuentren desplegados, durante el tiempo necesario;

Un tercer común denominador es la estructura orgánica de las gendarmerías, similar a la de las fuerzas armadas en cuanto a que se conforma por pelotones, compañías, agrupamientos, brigadas y divisiones que se desplazan en ese tipo de unidades, esto es, con un estado de fuerza significativo al estar constituido por un número representativo de elementos. Por su parte, las policías suelen operar en binomios o trinomios –dos o tres policías que realizan patrullajes-.

Otro elemento común es de carácter simbólico. Las gendarmerías comparten en sus divisas, escudos y estandartes una llama que surge de una granada. Por ello se incluyó una llama en el escudo de la División de Gendarmería de la Policía Federal.

### **2.3 La Gendarmería Nacional de Francia, primera Gendarmería del mundo.**

Antes de entrar de lleno en los antecedentes de la Gendarmería Nacional de Francia, parece al menos de interés describir que en los países anglosajones o que antiguamente fueron colonias anglosajonas no se cuenta con gendarmerías. No es aventurado sostener que la gendarmería es una institución de enorme tradición francesa y que de ese país el modelo fue “exportado” a Italia y España y de estos países a otros que comparten las lenguas y la cultura latina. A ello habría que sumar, probablemente, los diferentes períodos históricos de conflicto entre Francia e Inglaterra que han distanciado también la forma en que se implementan políticas públicas en los países en que su cultura ha influido.

Resultaba imprescindible, en el proceso de construcción de la División de Gendarmería de la Policía Federal, comprender la historia, características y misión de la Gendarmería Nacional de Francia, no solo por ser la primera del mundo, sino por el hecho de que serían los principales cooperantes extranjeros en el proceso de implementación.

La Gendarmería Nacional es una de las más antiguas instituciones francesas. Su antecedente lo encontramos al final de la baja edad media,<sup>45</sup> en el cuerpo denominado *Marshalcy* conformado por altos oficiales militares, caballeros y mariscales de campo que guiaban a ejércitos pagados con sus propios recursos, integrados por escuderos, arqueros y lanceros, conocido popularmente en Francia como *Maréchaussée*. El *Marshalcy* era una policía militar dedicada a la disciplina de los soldados al prevenir el pillaje y las desertiones. Su misión incluyó la pacificación de territorios ocupados, la seguridad de caminos, de las prisiones y la investigación de algunos delitos.

En 1415, la *Maréchaussée* combatió en la batalla de Agincourt.<sup>46</sup> Su comandante era Gallois de Fougères, el *Prévôt des Maréchaux* (podría traducirse como “decano de los mariscales”) quien murió en la batalla. Con motivo de una investigación histórica que concluyó en 1934, Gallois de Fougères fue

---

<sup>45</sup> Segundo período de los dos en que se divide la Edad Media, que comprende desde el siglo XI o XII, según los autores, hasta el siglo XV.

<sup>46</sup> Cfr. Holmes, Richard, *Las guerras que han marcado la historia*, Traducción de Joan Solé, Ed. Ariel, Barcelona, 2011, pp. 66-98. La batalla de Agincourt ocupa un lugar destacado en cualquier lista de batallas inglesas y aconteció durante la “Guerra de los cien años”, expresión que se acuñó para designar a las guerras que enfrentaron a Inglaterra y Francia entre 1337 y 1453. La batalla sucedió el viernes 25 de octubre de 1415, cuando el rey Enrique V de Inglaterra, después de invadir Francia en agosto de ese año, marchaba de regreso a Inglaterra. Un ejército francés le salió al paso. El rey no tuvo más remedio que luchar. Disponía de unos 6,000 guerreros mientras que el ejército francés era tres veces superior. La batalla es un ejemplo paradigmático de una fuerza pequeña, disciplinada, bien dirigida y muy motivada, con poco que perder, que se impone a una mayor carente de disciplina y de buena dirección, demasiado confiada en la victoria. La batalla también es famosa por el memorable discurso que pronunció Enrique V para motivar a sus tropas.

oficialmente señalado como el primer mando de gendarmería caído en cumplimiento del deber. Sus restos descansan en un monumento construido en Versalles.<sup>47</sup>

En 1720, la antigua *Maréchaussée* de Francia modificó su denominación a la de *Gendarmerie Nationale*. El principal objetivo fue acentuar su carácter territorial, al dividirla en compañías para atender las 36 provincias en que se encontraba dividida administrativamente Francia. Además fue adscrita a la Casa Real, haciéndose cargo de la seguridad del Rey y de los sitios estratégicos, así como de las zonas rurales y caminos. Hacia 1789, en la víspera de la Revolución Francesa, contaba con 3,660 integrantes divididos en pequeñas brigadas de 20 personas. Durante la Revolución Francesa, sus funciones fueron completamente militares pues las funciones de policía las desempeñó la Guardia Nacional.

En 1791 la Gendarmería Nacional fue agrupada en 28 divisiones, cada una comandada por un coronel responsable de tres departamentos. En cada departamento existían dos compañías de gendarmes. Esta organización territorial se mantuvo durante los siglos XIX y XX.

Bajo el gobierno de Napoleón, la gendarmería se denominó Gendarmería Imperial y aumentó significativamente su número para alcanzar 10,500 jinetes de caballería y 4,500 gendarmes a pie. El mayor número de jinetes que de hombres a pie habla de la vocación de movilidad y desplazamiento de la gendarmería. En 1815 la gendarmería contaba con 18,000 integrantes que se reorganizaron en legiones. En 1901 se estableció la Escuela de Oficiales de la Gendarmería Nacional.

---

<sup>47</sup> En 1934, Georges Benoit-Guyot, capitán de la Gendarmería Nacional de Francia se dio a la tarea de investigar la historia de la gendarmería francesa. Parte de su investigación puede leerse en <http://projet-gallois-de-fougieres.blogspot.mx/2014/10/sur-les-traces-de-gallois-de-fougieres.html>

Desde el 1 de enero de 2009 la gendarmería dejó de depender del Ministerio de la Defensa y se incorporó al Ministerio del Interior. Esta tendencia de desmilitarización está presente en otras gendarmerías y muestra, fundamentalmente, una preocupación por actuar con una visión de seguridad pública y de seguridad interior, distinguiéndola de la tarea de los ejércitos.

Hoy en día la Gendarmería Nacional actúa junto a la Policía Nacional, con el propósito de garantizar la presencia del Estado Francés en todo el territorio. De hecho, es usual que compartan cuarteles y estaciones de policía. Además, hoy en día la gendarmería y la policía francesa comparten prácticamente las mismas atribuciones, lo que también muestra una tendencia a fusionar las gendarmerías con las policías o, visto desde otra perspectiva, a contar con unidades policiales con capacidades intermedias entre las policías tradicionales y los ejércitos, tal como sucede ahora con la Policía Federal de México, en cuyo seno se asienta la División de Gendarmería.

Como lo señalamos con anterioridad, la diferencia entre la Gendarmería y la Policía en Francia, en cuanto a su jurisdicción, radica en que la Policía Nacional Francesa se concentra en las poblaciones de más de 20,000 habitantes, mientras que la Gendarmería tiene presencia en todo el territorio continental francés –sin importar la población- y también en los denominados territorios de ultramar, por ejemplo, en la pequeña isla de Mayotte.<sup>48</sup> Esta administración francesa de ultramar, constituye un codiciado punto de entrada a territorio francés y es objeto de un flujo masivo de inmigrantes ilegales que no dudan en arriesgar sus vidas a bordo de embarcaciones precarias. El importante despliegue de medios colocados bajo el mando de la Gendarmería de ultramar, pretende garantizar del mismo modo que en la Francia continental, la protección de la población, los recursos y el medio ambiente.

---

<sup>48</sup> Isla de 374 kilómetros cuadrados, ubicada a unos 8,000 kilómetros de París, perteneciente al Archipiélago de las Comoras, en el Océano Índico, en el extremo norte del canal de Mozambique

La organización operativa de los casi 100,000 integrantes de la gendarmería se basa en la división y especialización de funciones en dos grandes áreas: la Gendarmería Departamental (o Territorial) a cargo de la función policial de proximidad social, también conocida popularmente como la gendarmería blanca, por el color distintivo de sus grados,<sup>49</sup> basada en una amplísima red de cuarteles y estaciones que garantizan la presencia permanente en todo el territorio y la Gendarmería Móvil, conocida también popularmente como la gendarmería amarilla, igualmente por el color de sus grados, encargada de las funciones de reacción y operaciones especiales, con una amplia capacidad de movilidad y despliegue.

La División de Gendarmería de la Policía Federal de México sigue ese modelo de doble capacidad de proximidad social y de reacción mediante operaciones especiales aunque, por supuesto, con adaptaciones mexicanas de acuerdo a nuestra realidad. En México no se dispone de la amplia cantidad de estaciones y cuarteles que tiene la gendarmería francesa. En esa infraestructura se basa en gran medida la proximidad social de la gendarmería francesa. En México, todos los gendarmes fueron capacitados para realizar al mismo tiempo labores de proximidad social o de reacción, sin que ello implique la presencia permanente en cuarteles o estaciones. Lo anterior sin perjuicio de que la gendarmería mexicana cuenta con un agrupamiento de operaciones especiales.

La Gendarmería Departamental francesa ejerce su acción de Seguridad Pública sobre el 95% del territorio francés. Está organizada en 22 regiones que corresponden a las regiones administrativas continentales en que se divide

---

<sup>49</sup> Grado es el distintivo que indica el nivel jerárquico o de mando de los integrantes y que frecuentemente se ubica en el chanchomón o quepí, así como en las palas u hombreras de la camisola o saco y en los puños de los sacos.

Francia.<sup>50</sup> Cada comandante de región es un subordinado directo del Director General de la Gendarmería.<sup>51</sup> La Gendarmería Móvil está bajo la autoridad exclusiva de los comandantes de región, lo que permite que la toma de decisiones sea más rápida. La Gendarmería Departamental está organizada en brigadas que operan a escala del cantón,<sup>52</sup> las compañías a escala del distrito y las agrupaciones a escala del departamento.<sup>53</sup> Las brigadas territoriales se reparten según una lógica de proximidad con la ciudadanía.

---

<sup>50</sup> Francia está dividida en 27 *regiones* (en francés: *régions*), de las cuales 22 están en la Francia Metropolitana y cinco son de ultramar. Las regiones de Francia están a su vez subdivididas en entre 1 y 8 departamentos.

<sup>51</sup> En México, el mando territorial en la Policía Federal está a cargo de cada uno de los 32 coordinadores estatales, quienes dependen del Jefe de la División de Seguridad Regional (responsable de la seguridad en carreteras y aeropuertos federales, fundamentalmente). La División de Gendarmería no tiene presencia en las 32 entidades federativas sino en los puntos de despliegue en que se requiere. En su caso, se coordina las otras seis divisiones de la Policía Federal y, especialmente cuando se encuentra desplegada, con las Divisiones de Seguridad Regional y de Fuerzas Federales.

<sup>52</sup> En Francia, un *cantón* es una división administrativa cuyo similar en México es el municipio. El número de cantones varía en cada departamento. El número total de cantones existentes en Francia es de 4,039 (2004), de los cuales 156 están situados en los departamentos de ultramar.

<sup>53</sup> Los 100 departamentos franceses (*départements*), al frente de cada uno de los cuales se sitúa un prefecto, se dividen en 342 distritos (*arrondissements*) que, liderados por un subprefecto, tienen por misión ayudar a aquel en la aplicación de las políticas territoriales y administrativas del Estado francés.

Los distritos agrupan a un número determinado de comunas, la división administrativa básica, que además se agrupan en diferentes cantones,

Desplegados en las zonas más sensibles en términos de delincuencia, los *Pelotons de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie* (Pelotones de Vigilancia Intervención de la Gendarmería) son unidades especializadas de la Gendarmería Departamental que se encargan de reforzar rápidamente a las brigadas convocadas en las escenas del delito; intervienen siempre que un incidente o un accidente altera el orden público y cumple misiones de prevención, de proximidad de día y noche y centran su acción en las vías de comunicación.

La gendarmería participa activamente en la vigilancia de zonas fronterizas en el marco de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera. Este dispositivo creado en las fronteras agrupa a gendarmes, policías y agentes aduaneros. Asimismo, algunos oficiales de enlace son destinados a países vecinos para favorecer la coordinación y optimizar la explotación de la información.

Una de las principales misiones de la gendarmería es fungir como policía judicial o de investigación, lo que representa el 40% de su actividad. Esta función se ejerce bajo la dirección y el control de los Magistrados<sup>54</sup> del Orden Judicial. Dicha misión consiste en investigar y presentar elementos, evidencias y datos de prueba que permitan acreditar la comisión de un delito y buscar a los autores. En razón de su dispersión por el territorio, su conocimiento del terreno y su amplia capacidad de despliegue operativo, la gendarmería desempeña un papel crucial en el ámbito de la policía judicial, con base en la investigación científica y criminalística para buscar pruebas, identificar a los autores y revelar su *modus operandi*.

El Instituto de Búsqueda Criminal de la Gendarmería Nacional y el Servicio Técnico de Investigaciones Judiciales y de Documentación son herramientas especialmente eficaces y apreciadas por los Magistrados franceses.

---

organización que cumple las funciones de partido judicial (sede del Tribunal de Primera Instancia) y de manera regular, de circunscripción electoral.

<sup>54</sup> En Francia se denomina magistrado a quien en México desarrollan la función de un juez de primera instancia.

Por otra parte existen estructuras intergubernamentales que proponen respuestas adaptadas a las nuevas y cambiantes formas de delincuencia. Por ejemplo, los Grupos de Intervención Regional luchan desde el 2002 contra la delincuencia de todo tipo y reúnen a gendarmes, policías, funcionarios de impuestos y de aduanas.

Además se han confiado a la Gendarmería tres oficinas centrales: la Oficina de Lucha contra la Delincuencia Itinerante, la Oficina Central de la Lucha contra el Trabajo Ilegal y la Oficina de la Lucha contra los Atentados al Medio Ambiente y a la Salud Pública.

Para completar la acción de las unidades territoriales en el ámbito de la policía judicial, hay unidades especializadas como las Brigadas de Búsqueda y las Brigadas Departamentales de Información e Investigación Judicial. Algunos investigadores han sido formados en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y realizan patrullaje cibernético realizando vigilancias y seguimientos desde la red.

En materia de restablecimiento del orden público y de seguridad general en respuesta a amenazas, el gobierno francés dispone de la Gendarmería Móvil que actúa como refuerzo del dispositivo territorial de la Gendarmería Departamental y de la Policía Nacional. La Gendarmería francesa cuenta con una Unidad Especializada que asesora a nivel técnico y operativo, sobre las operaciones especiales y que además se hace cargo de formar al personal en materia de incidentes de carácter nuclear, radiológico, biológico y químico.

En 1974 la Gendarmería creó el Grupo de Intervención de la Gendarmería que a lo largo del tiempo y de múltiples operativos ha desarrollado equipos de excelencia en materia de seguridad, protección con guardaespaldas e intervención en casos de terrorismo.

La Guardia Republicana es una unidad especializada de la Gendarmería Móvil que cumple misiones de seguridad y servicios de honor del protocolo de Estado, en beneficio de las instancias gubernamentales y altas autoridades y también

asumen misiones de seguridad pública. Está formada fundamentalmente por unidades de caballería, una de las más antiguas en operación del mundo. Esta unidad auxilió a la División de Gendarmería de la Policía Federal en la creación de un agrupamiento de caballería.

La Gendarmería interviene en operaciones exteriores mediante el despliegue de unidades en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz y misiones de información y restauración de las capacidades de policía, bajo mandato nacional o internacional. Forma parte de la Fuerza de Gendarmería Europea, creada con sus pares españoles, italianos, holandeses y portugueses, dotada de fuerzas policiales de carácter militar. Desde el 2009, la Gendarmería Francesa está presente en Afganistán donde dirige a parte de la policía de ese país.

La Gendarmería Marítima garantiza el orden y la seguridad de puertos militares, arsenales, establecimientos y bases, en beneficio de la Marina Nacional. Asumen en dichos lugares competencias de policía judicial y bajo la autoridad de los prefectos marítimos, contribuye a la acción del Estado en el mar. La Gendarmería del Aire cumple sus misiones en apoyo del Ejército del Aire, además del control, la vigilancia y la búsqueda de información.

El mando de las escuelas de la Gendarmería Nacional se ocupa de organizar cursos de formación inicial y perfeccionamiento para todo el personal de la Gendarmería. Cada año se forma y perfecciona a 30,000 gendarmes de todos los grados en materia de enseñanza superior, internacional y lingüística, policía judicial, seguridad vial, información, esquí y alpinismo, sinología,<sup>55</sup> buceo, mantenimiento del orden y mando.

---

<sup>55</sup> La sinología es el estudio sobre China, su idioma y su cultura, ejercido por personas ajenas a la misma. Estudios similares han cursado integrantes de la División de Inteligencia de la Policía Federal, en academias de la Policía China.

## **2.4 La participación de la Gendarmería Nacional de Francia en la instrumentación de la División de Gendarmería de la Policía Federal de México.**

El 18 de febrero de 1992, los Gobiernos de México y Francia firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación, primer antecedente normativo de los consecutivos mecanismos de cooperación.

Del 6 al 11 de diciembre de 2013, una delegación de la gendarmería francesa, encabezada por el Coronel Didier Chipoy, Subdirector Adjunto de la Cooperación de Seguridad de la Dirección de la Cooperación Internacional de la Gendarmería Nacional de Francia visitó México, con el propósito de articular mecanismos de colaboración para la creación de la nueva División de Gendarmería de la Policía Federal de México.

El 11 de marzo de 2014 llegó a México una delegación de siete mandos de la gendarmería francesa encabezados por el Teniente Coronel Raymond Laffont, quienes durante un mes trabajaron en coordinación con el equipo de la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) de la Policía Federal en el diseño del programa de capacitación de mandos de la División de Gendarmería y en otras asesorías, como la conformación del agrupamiento de caballería.

El 10 de abril de 2014, con motivo de la visita a México de François Hollande, Presidente de Francia, el mandatario francés y el Presidente Enrique Peña Nieto firmaron la *Declaración de Intención relativa a la Creación de la Gendarmería Nacional Mexicana*.<sup>56</sup> Dicha declaración implicó el intercambio técnico, en materia de profesionalización y de mejores prácticas para el establecimiento de la gendarmería mexicana. Asimismo, el gobierno francés ofreció establecer un

---

<sup>56</sup> Declaración Conjunta del Presidente de la República Francesa, François Hollande y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, <http://www.ambafrance-mx.org/Declaracion-conjunta-de-los>

asesor residente en México, para la conformación de la División de Gendarmería de la Policía Federal. El Teniente Coronel de la Gendarmería Nacional de Francia, Raymond Laffont<sup>57</sup> fue designado por el gobierno francés para desempeñar tal función.

El 28 de abril de 2014, en la Academia Superior de la Policía Federal ubicada en San Luis Potosí, inició un curso para 195 aspirantes a mandos de la División de Gendarmería, dirigido a la escala de Suboficiales, impartido por 10 instructores de la Gendarmería Francesa, que concluyó el 6 de junio del mismo año.

El 7 de agosto de 2014, en la Ciudad de México, se firmó el Convenio de Cooperación Técnica entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministro de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional de la República Francesa, relativo a la creación de una División de Gendarmería de la Policía Federal.

Del 12 al 20 de febrero de 2015, una delegación de la Guardia Republicana de la Gendarmería Nacional de Francia realizó una misión para sugerir mejores prácticas al Agrupamiento de Caballería de la División de Gendarmería, en Iguala, Guerrero. El 3 de marzo de 2015, en las instalaciones de la Comisión Nacional de Seguridad, se celebró una reunión entre la Excelentísima Señora Embajadora de

---

<sup>57</sup> El Teniente Coronel Raymond Laffont es diplomado de Estado Mayor de la Gendarmería, instructor del equipo de intervención, director en implementación de explosivos, certificado en esquí, montañismo y submarinismo militar, con formación aeronáutica y de seguridad de aeropuertos. Fue Jefe del Escuadrón 11/16 de la Gendarmería Móvil en Marsella, Jefe de la Compañía de Gendarmería Departamental en Argelès-Gazost, Jefe de la Oficina de Recursos Humanos de la Legión de Gendarmería Móvil en Bouliac, Jefe de Personal de la Región de Gendarmería de Burdeos, Jefe Adjunto de la Gendarmería de Martinica y Jefe Adjunto de la Comandancia de los Transportes Aéreos de la Zona Sur de Francia. Ha sido distinguido con la Medalla de Oro de la Defensa Nacional (2000), Caballero de la Orden Nacional del Mérito (2004) y Caballero de la Legión de Honor (2013).

la República Francesa en México y el Comisionado Nacional de Seguridad, con el objetivo de dar seguimiento a los principales avances de la cooperación entre la Policía Federal y la Gendarmería Nacional de Francia.

Los temas en la agenda de cooperación para los próximos años implican impulsar la formación especializada de mandos para la División de Gendarmería, en especial del Agrupamiento de Caballería, del Agrupamiento de Operaciones Especiales, de intervención profesional de proximidad y de formador de formadores para Academias.

La División de Gendarmería de la Policía Federal de México vivió un momento culminante al haber participado, el 14 de julio de 2015, en el desfile conmemorativo de la fiesta nacional de Francia. Sobre la Avenida de los Campos Elíseos de París, los gendarmes mexicanos desfilaron frente a los Presidentes François Hollande y Enrique Peña Nieto, después de meses de una rigurosa preparación para tal ocasión, que incluyó cursos de francés básico y conferencias sobre el arte, la cultura, la historia y las costumbres francesas.

## **2.5 Gendarmerías militares, civiles, mixtas y multinacionales.**

Los estudios realizados para la construcción de la gendarmería mexicana mostraron que si bien las gendarmerías en el mundo comparten características como su orientación a fortalecer la presencia de la autoridad para mantener el control territorial en zonas de debilidad institucional o la amplia capacidad de despliegue operativo, ninguna gendarmería nacional es igual a otra.

Como una de las conclusiones derivadas del estudio comparado, es posible clasificar a las gendarmerías en cuatro tipos, de acuerdo a su mando, adscripción y tipo de formación: las militares, las civiles con componentes de instrucción militar, las gendarmerías mixtas y la gendarmería multinacional.

La adscripción de la gendarmería a un ministerio gubernamental de defensa o por el contrario de seguridad, del interior o de gobernación, no es una cuestión menor de naturaleza administrativa. Dicha situación nos refiere, por una parte, el origen histórico y funcional de las gendarmerías y, por otra, es posible advertir una

tendencia internacional dirigida a desvincular las gendarmerías de las fuerzas armadas, esto es, a desmilitarizar las tareas de Seguridad Pública<sup>58</sup> y a especializar las funciones de Seguridad Interior.

En este orden de ideas, la adscripción de las gendarmerías a ministerios de defensa, si bien tiene una explicación debido al origen histórico de las gendarmerías, en el siglo XXI puede resultar un contrasentido. Como cuerpos intermedios entre las policías comunes y los ejércitos, las gendarmerías están concebidas, entre otras cosas, para permitir que gradualmente los ejércitos abandonen las tareas de seguridad pública que eventualmente realizan en apoyo de las autoridades civiles.

### **2.5.1 Gendarmerías militares: Dos ejemplos, la Guardia Nacional de Venezuela y la Policía Nacional de Colombia.**

La Guardia Nacional de Venezuela es un modelo de gendarmería militar creado a semejanza de la Guardia Civil de España. En junio de 1936, los Gobiernos de Venezuela y España convinieron en que una misión española viajara a Venezuela para establecer, instruir y poner en servicio el mencionado cuerpo.

La Guardia Nacional de Venezuela es uno de los cinco componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela integrada, además, por el ejército, la aviación, la armada y la milicia<sup>59</sup>. Fue fundada el 4 de agosto de 1937 por el entonces Presidente de la República, General en Jefe Eleazar López Contreras, ante “la necesidad inaplazable de organizar una policía rural a caballo,

---

<sup>58</sup> Lutterbeck, *Op. Cit.*, Derek, p.47

<sup>59</sup> Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Gaceta Oficial N° 5.891, 31 de Julio de 2008, República Bolivariana de Venezuela, [http://www.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/63bc229230cf94b5b5151610ac7c5809cd96fef1\\_1293024794.pdf](http://www.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/63bc229230cf94b5b5151610ac7c5809cd96fef1_1293024794.pdf)

a pie o en vehículo, a fin de defender y preservar el hogar venezolano, las garantías individuales y la propiedad”.<sup>60</sup>

Como misión oficial de la Guardia Nacional Bolivariana, su página oficial establece que

en las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país, cooperará en el desarrollo de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación, ejercerá las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuyan las leyes, así como también participará activamente en el desarrollo nacional, en el territorio y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela.

Es importante subrayar que la Guardia Nacional Bolivariana no es un grupo de civiles que conforman una milicia no profesional y de carácter temporal, tal como concibe la constitución mexicana a la Guardia Nacional.

Conforme a la *Constitución Nacional de Venezuela*<sup>61</sup> la Guardia Nacional de Venezuela auxilia a sus Fuerzas Armadas haciéndose cargo de labores de mantenimiento del orden interno, esto es, de seguridad interior:

Artículo 329. El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

---

<sup>60</sup> Cfr. Página web oficial de la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela, <http://www.guardia.mil.ve>

<sup>61</sup> Constitución vigente de Venezuela de 1999 con la Enmienda N° 1 de fecha 15 de febrero de 2009 Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.908

Otro modelo diferente pero con el mismo origen militar es la Policía Nacional de Colombia, que depende del Ministerio de Defensa Nacional de ese país. No obstante, en algunos períodos, la Policía Nacional estuvo adscrita al Ministerio de Gobierno: Desde su origen en 1891 y hasta enero de 1895 y, después, de 1896 a 1904. En 1953 fue adscrita al Ministerio de la Defensa como el cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas. Desde 1991, se atenuó su carácter militar sin dejar de pertenecer al Ministerio de la Defensa, pues la Constitución Política de Colombia, definió a la Policía Nacional como “un cuerpo armado de naturaleza civil”, suprimiéndola del Comando General de las Fuerzas Militares; pero continuando adscrita al Ministerio de la Defensa.<sup>62</sup>

En 1890, Carlos Holguín, entonces presidente de Colombia, mediante una ley del 23 de octubre facultó al Gobierno a contratar “en los Estados Unidos de América o en Europa, una o más personas competentes con el propósito de organizar y capacitar el cuerpo de Policía Nacional”. Es así como se contrató al comisario de la Gendarmería Francesa Juan María Marcelino Gilibert, quien crea el primer cuerpo de la policía nacional, el cual nace oficialmente un año después, el 5 de noviembre de 1891. Al mismo tiempo se eliminó la policía departamental, la policía municipal y el cuerpo de serenos.

La Policía Nacional de Colombia no es una gendarmería, sino, literalmente, una policía nacional. Sin embargo, existe un antecedente histórico de gendarmería colombiana, por una parte y, por otra, una División de la Policía Nacional que realiza funciones propias de una gendarmería: La División de Carabineros y Seguridad Rural. Ambos temas resultan de interés para esta investigación.

En cuanto al antecedente histórico, en 1906 se creó como un cuerpo paralelo al de la Policía Nacional, un cuerpo de gendarmería nacional cuyos comandantes –de extracción militar- ejercieron el mando sobre la Policía Nacional. La vida de esa gendarmería fue efímera pues fue suprimida en junio de 1909.

---

<sup>62</sup> Ley 62 del 12 de agosto de 1993

[http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Direccionamiento\\_estrategico](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Direccionamiento_estrategico)

En cuanto al componente de gendarmería de la actual Policía Nacional de Colombia, resulta de especial interés para la gendarmería mexicana, en virtud de que sigue el mismo modelo estructural que la colombiana, en cuanto a que sus gendarmerías son una división o cuerpo integrante de sus policías. Al crearse la Policía Nacional en 1891, se le fusionó el escuadrón de guardias montados, quienes ya cumplían 25 años de labores. En 1929, la Policía Nacional delegó al Capitán del Ejército Gustavo Matamoros para que se hiciera cargo de la instrucción de entrenamiento personal, debido a la importación que se realizó de un lote de 300 caballos. Así, el 15 de octubre de 1930 se creó la policía montada con el nombre de carabineros.

En 1936, llega a Colombia una misión chilena, con la cual se organizó la policía rural montada. En los años 50 renació el Escuadrón de Carabineros en la Escuela de Cadetes General Santander. En la década de los 90 se crearon las *contraguerrillas* con grupos de reacción para contrarrestar la acción subversiva. En el 2006 se creó la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural que en la actualidad cuenta con 57 Escuadrones Móviles de Carabineros, como unidades tácticas operacionales, equipadas, entrenadas y especializadas en patrullajes y control rural. Dicha División de Carabineros y Seguridad Rural es en cuanto a su adscripción a la Policía Nacional, a sus atribuciones y a su estructura orgánica, un modelo que sirvió de base e inspiración para algunos aspectos de la División de Gendarmería de la Policía Federal de México.

Las funciones de las unidades de Carabineros y Seguridad Rural son:

- Desarrollar planes institucionales en las zonas afectadas por las bandas criminales
- Facilitar la presencia permanente de las autoridades civiles en los municipios
- Detectar con mayor facilidad cultivos ilícitos, laboratorios para el procesamiento de estupefacientes y corredores de movilidad de grupos armados ilegales
- Mejorar la cohesión y tejido social rural, apoyando el desarrollo de obras de

infraestructura

- Reactivar el sector agrícola, ganadero, minero, comercial y turístico
- Ayudar en la recuperación de la riqueza cultural de los campesinos donde deben renacer los reinados populares, fiestas patronales, festivales y corralejas, entre otros.

Las funciones que realiza la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional de Colombia son similares a las que han sido asignadas a la División de Gendarmería de la Policía Federal de México. Sin embargo, deben subrayarse tres diferencias.

Mientras que la unidad colombiana opera esencialmente en áreas rurales, la División de Gendarmería de México puede operar indistintamente en áreas rurales y urbanas. Por otra parte, la gendarmería mexicana no está orientada específicamente a detectar cultivos ilícitos, labor que corresponde, entre otras instancias, a la División Antidrogas de la Policía Federal y, por supuesto, a las Fuerzas Armadas de México. No obstante, en el segundo semestre de 2014 y el primer trimestre de 2015, la gendarmería mexicana ha tenido una participación destacada en la destrucción de plantíos de amapola.<sup>63</sup> Sin embargo, quizá la diferencia más importante es la amplia capacidad de realizar tareas de proximidad social por parte de la gendarmería mexicana.

La experiencia colombiana fue un referente para la instrumentación de la División de Gendarmería de la Policía Federal. Por ello, dentro del proceso de formación de mandos de la gendarmería mexicana, un grupo de 82 mandos, con grados de Oficial a Comisario, participaron en un programa de capacitación impartido en la Escuela de Suboficiales y Nivel Ejecutivo “Gonzalo Jiménez de

---

<sup>63</sup> Trujillo, Javier (Corresponsal), *Destruyen 12 plantíos de amapola en Guerrero*, Periódico *Milenio*, publicada el 5 de enero de 2015, [http://m.milenio.com/policia/sembradios\\_ amapola\\_Guerrero- destruccion\\_cultivos\\_droga\\_Guerrero-Gendarmeria\\_0\\_440356264.html](http://m.milenio.com/policia/sembradios_ amapola_Guerrero- destruccion_cultivos_droga_Guerrero-Gendarmeria_0_440356264.html)

Quesada”, de la Policía Nacional de Colombia, en el municipio de Sibaté, en Bogotá, Colombia. El programa se desarrolló durante la segunda quincena de junio de 2014 e incluyó, entre otros temas: Defensa de instalaciones, gerencia del servicio, doctrina y empoderamiento, comunicación organizacional y de alto impacto y, por último, planeación de operaciones terrestres rurales y urbanas.

### **2.5.2 Gendarmerías civiles: La Gendarmería Nacional de Francia, la Gendarmería de Austria, la Gendarmería Nacional Argentina y los Carabineros de Chile.**

La mayoría de las Gendarmerías con naturaleza civil tuvieron su origen en las fuerzas armadas y después de un proceso de maduración –que puede durar décadas- quedaron adscritas únicamente al Ministerio del Interior (denominado de Gobernación en países como México) o al de Seguridad.

Como mencionamos anteriormente, desde el 1 de enero de 2009 la Gendarmería Nacional de Francia dejó de depender del Ministerio de la Defensa y se incorporó al Ministerio del Interior. Se trata de una tendencia que está presente en otras gendarmerías y muestra, fundamentalmente, una preocupación por actuar con una visión de seguridad pública y de seguridad interior, distinguiéndola de la tarea de los ejércitos.

La experiencia austriaca también es interesante para México pues implica la suma de su policía con su gendarmería. Mientras que en México la Gendarmería es una División de la Policía Federal, en Austria la Policía Federal se constituyó en 2005 mediante la fusión de su antigua gendarmería con su policía y el servicio de investigación criminal. En aquel país, la gendarmería estaba a cargo de la seguridad las zonas rurales que constituyen el 95% de su territorio, mientras que la policía se hacía cargo de la seguridad de las grandes ciudades, como Viena y Salzburgo.

La Gendarmería de Austria se fundó el 8 de junio de 1849, por el mariscal de campo del Ejército Johann Kempen Von Fichstenskam, bajo el gobierno del Kaiser Francisco José I. El nombre de Gendarmería Nacional se ordenó en la ley publicada el 27 de noviembre de 1918, después de la creación de la República, en la que se definió a la Gendarmería Nacional como un cuerpo uniformado y armado, de estructura y organización militar, con misiones de vigilancia del orden y de seguridad pública, pero de carácter civil y con dependencia del Ministerio del Interior.<sup>64</sup>

Por su parte, la Gendarmería Nacional de Argentina fue creada el 28 de julio del año 1938 por el Congreso Nacional, mediante la Ley Número 12.367, durante la presidencia de Roberto M. Ortiz, debido a una “verdadera necesidad pública, destinada a consolidar el límite internacional y garantizar la seguridad de colonos y pobladores en regiones alejadas del país”. Sus funciones son “contribuir decididamente a mantener la identidad nacional en áreas limítrofes, a preservar el territorio nacional y la intangibilidad del límite internacional”.<sup>65</sup>

Su personal está sujeto a un régimen disciplinario castrense, con estructura, capacitación, doctrina militar y formación jurídica para cumplir funciones policiales en tiempo de paz y guerra. Su misión es consolidar los límites internacionales del país protegiendo las fronteras; garantizar la seguridad de los colonos y habitantes de las regiones alejadas y proteger las instalaciones y sitios estratégicos internacionales. La Gendarmería Nacional Argentina participó en la Guerra de Malvinas en 1982. Actualmente depende del Ministerio de Seguridad.

De acuerdo a la Ley de Gendarmería Nacional<sup>66</sup> la gendarmería argentina tiene como misión “satisfacer las necesidades inherentes al servicio de policía” y para ello se integra de Jefaturas de Región, de Agrupación y de Escuadrones.

---

<sup>64</sup> Portal de Internet de la Gendarmería de Austria, <http://www.polizei.gv.at>

<sup>65</sup> Portal de Internet de la Gendarmería Nacional Argentina, [www.gendarmeria.gob.ar](http://www.gendarmeria.gob.ar)

<sup>66</sup> Ley N° 19349 - Ley de Gendarmería Nacional, Publicación en el B.O.: 10 de Enero de 1972

Por lo que se refiere a la República de Chile, los Carabineros son una institución policial técnica y de carácter militar que fue creada en 1927 al fusionarse las policías fiscales y comunales, de carácter civil y urbano, con el cuerpo de Carabineros del Ejército, de naturaleza militar y rural. En el año 2011, Carabineros de Chile dejó de pertenecer al Ministerio de la Defensa para depender desde entonces del Ministerio del Interior.<sup>67</sup>

La Gendarmería de Chile tiene su fundamento jurídico en la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile<sup>68</sup> que define que ésta es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia, cuya misión es “Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las condenas que los Tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual”.

Para cumplir con su misión la gendarmería es dirigida por una Dirección Nacional –cuyo director es nombrado por el Presidente de la República- , que a su vez se integra por la Subdirección Administrativa, la Subdirección Técnica, la Escuela de Gendarmería de Chile, la Central de Apoyo y las Direcciones Regionales.

### **2.5.3 Gendarmerías Mixtas: La Guardia Civil Española.**

Estas Gendarmerías dependen tanto de las Fuerzas Armadas como del Ministerio del Interior. El modelo típico es el de la Guardia Civil Española.<sup>69</sup> Nace

---

<sup>67</sup> Portal de Internet de la Gendarmería de Chile, <http://www.gendarmeria.gob.cl/>

<sup>68</sup> Decreto Ley N° 2.859, Publicado en el Diario Oficial N°30.467, de 15 de Septiembre de 1979

<sup>69</sup> Portal de Internet de la Guardia Civil Española <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/index.html>

el 28 de marzo de 1844 cuando, por Real Decreto, se crea la Guardia Civil como un *“cuerpo especial de fuerza armada de Infantería y Caballería”, con “la denominación de Guardias Civiles”*.<sup>70</sup> Depende del Ministerio del Interior en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios y del Ministerio de Defensa en cuanto a ascensos y misiones de carácter militar.

La Guardia Civil Española también atiende las necesidades del Ministerio de Hacienda relativas a Resguardo Fiscal del Estado y vela por el cumplimiento de las normas y reglamentos relacionados con los diferentes órganos de la Administración Central, la Autonómica y la Local.

Es relevante señalar la relación con el Ministerio de Justicia (Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal) en la labor de policía judicial, con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en las funciones propias de protección de la naturaleza, así como la relación entre la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil y el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, todo ello al amparo de las misiones encomendadas a la Guardia Civil en la Ley 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.<sup>71</sup>

#### **2.5.4 La gendarmería multinacional: EUROGENDFOR o Fuerza de Gendarmería Europea (EGF).**

La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) surge de una iniciativa multinacional con el propósito de reforzar las capacidades en la gestión de crisis internacionales y contribuir al desarrollo de la política de defensa y seguridad común en Europa. Se fundó el 17 de septiembre del 2004, en

---

<sup>70</sup> Ministerio del Interior, Memoria RSC Guardia Civil 2014, España, Septiembre de 2015, pág. 19.

<sup>71</sup> Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Publicado en: «BOE» núm. 63, de 14 de marzo de 1986, páginas 9604 a 9616 (13 págs.), <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6859>

Noordwijk, Holanda, e inició operaciones el 20 de julio de 2006. Está integrada por gendarmes de Francia, Italia, Holanda, Portugal, Rumania, España, Polonia (2008), Turquía (2009) y Lituania (2010).

Esta Gendarmería puede ser considerada como una herramienta de policía integral diseñada para llevar a cabo misiones policiales en diferentes escenarios, incluyendo áreas desestabilizadas, en apoyo a la Unión Europea, las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización del Tratado Atlántico Norte y otras posibles coaliciones creadas a tal fin.

Su uniforme distintivo es azul, cuyo significado heráldico implica verdad y lealtad y es también el color oficial de la bandera de la Unión Europea y, por supuesto, el color distintivo de la mayoría de las policías del mundo. Los vivos del uniforme son en oro y plata, metales nobles según el rango de los esmaltes heráldicos. Además, el amarillo y oro simbolizan la generosidad y altura de miras, mientras la plata significa paz y sinceridad.

La División de Gendarmería de la Policía Federal de México comparte también el color azul con distintivos y vivos en color oro. El lema de la EUROGENDFOR es la expresión latina *Lex paciferat* que en español significa “La ley trae la paz”. La frase pretende remarcar el estrecho vínculo entre el reforzamiento de la ley y el restauramiento de entornos seguros y saludables, la piedra angular del compromiso de la EUROGENDFOR. Por su parte, en coincidencia con la EUROGENDFOR, la Policía Federal de México ha utilizado como frase distintiva durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto la de “Policía para la Paz”, mientras que la División de Gendarmería de la Policía Federal de México utiliza el concepto de “Seguridad para la prosperidad”.

El símbolo del escudo de la EUROGENDFOR es una granada con un penacho llameante, que simboliza las raíces militares comunes de las fuerzas de policía. La granada tradicionalmente significa el coraje de las tropas militares, recordando la bravura de los primeros granaderos mientras manejaban estos inestables proyectiles. El penacho llameante también es el símbolo de identidad

común en varias gendarmerías y forma parte del escudo de la División de Gendarmería de la Policía Federal de México.

El escudo de la EUROGENDFOR se integra además por una corona que simboliza la victoria; resalta como idea la doble naturaleza de la EUROGENDFOR, que posee ambas capacidades: civiles (laureles) y militares (roble). Además, el escudo integra una espada de doble filo que marca el estatuto militar de la EUROGENDFOR, que es la herramienta de combate concluyente, el arma de la verdad que actúa a favor del triunfo de la ley. Además, sobre un fondo azul cielo, la espada de doble filo en forma de crucifijo simboliza la fuerza.

En 2015 el estado de fuerza reportado de la EUROGENDFOR es de 2,300 integrantes. Sus principales características son ser una fuerza "operativa, pre-organizada, robusta y de rápido despliegue".<sup>72</sup> Contribuye a la política de defensa y seguridad europea, incluso cuando no se despliega bajo bandera de la Unión Europea. Es flexible en cuanto a que puede desplegarse bajo un mando militar, en caso de un conflicto de gran intensidad, o bien, bajo una cadena de mando civil. Es autónoma en cuanto a que es capaz de actuar por sí sola o junto con otras fuerzas locales. Tiene capacidad de gestión pues cuenta con las herramientas y habilidad para atender cada aspecto de las distintas fases de una crisis:

- Fase inicial: A través de operaciones de estabilización, garantizando el orden y la seguridad, sustituyendo o reforzando fuerzas de policía locales debilitadas o inexistentes;
- Fase de transición: Cumpliendo con su cometido como parte de la fuerza expedicionaria, facilitando la coordinación y la cooperación con unidades de policía internacional y local.
- Fase de repliegue: Facilitando una transferencia fluida y continua de las responsabilidades de la cadena de mando militar al civil.

---

<sup>72</sup> De acuerdo con la *Declaratoria de Intenciones y el Tratado de la Fuerza de Gendarmería Europea*.

En 2007, la EUROGENDFOR realizó su primera participación en una misión de control de crisis: la operación de la Unión Europea EUFOR “ALTHEA” en Bosnia-Herzegovina. En 2009 participó en la misión dirigida por la OTAN en Afganistán, conocida como Fuerza de Asistencia y Seguridad Internacional. Desde febrero y hasta diciembre del 2010, la EUROGENDFOR apoyó la misión en Haití de Naciones Unidas (MINUSTAH) después del devastador terremoto que asoló la república caribeña.

Los importantes pasos dados hasta ahora, a través de sus compromisos con la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han permitido a la EUROGENDFOR alcanzar una mejora considerable en sus capacidades para planificar y obtener experiencia en la ejecución de operaciones incrementando de este modo su fiabilidad dentro de la comunidad internacional. A pesar de ser una organización internacional relativamente joven, la EUROGENDFOR ha probado de ser una herramienta eficaz en una variada gama de operaciones en la gestión de crisis, contribuyendo a la paz y a la seguridad internacional.

## **2.6 Antecedentes históricos de la Gendarmería en México.**

En la segunda mitad del Siglo XIX es posible encontrar al menos cuatro antecedentes de la actual gendarmería mexicana: Los guardias rurales o resguardos creados en 1857 por José María Lafragua, a semejanza de la Guardia Civil de España, –la gendarmería española- y que operaron hasta 1910; los Gendarmes Imperiales de Napoleón III, que actuaron en México durante la intervención francesa entre 1863 y 1867; la Legión de Gendarmería creada por Maximiliano, que actuó entre 1864 y 1867 y la Gendarmería Fiscal creada por Porfirio Díaz en 1885. Nos referiremos brevemente a ellas.

Al triunfar en México la revuelta liberal de 1854, el partido victorioso dio principio al período histórico que ha recibido el nombre de “Reforma”. La principal preocupación de los gobernantes fueron los problemas de seguridad interior, pues de ésta dependía el progreso económico, principal postulado liberal. Los caminos

tenían que ser seguros para viajeros y mercancías que se veían en constante amenaza por actos de bandolerismo, con el propósito de atraer capitales e inmigrantes extranjeros.

El primer esfuerzo de brindar seguridad a la economía –uno de los principales postulados de la actual División de Gendarmería de la Policía Federal– lo encontramos durante la presidencia de Ignacio Comonfort, predecesor del Presidente Benito Juárez. Comonfort ejerció el cargo entre el 1º de diciembre de 1855 y el 30 de noviembre de 1857. José María Lafragua, ministro de Gobernación del Presidente Comonfort estaba a cargo de generar un modelo para mejorar la Seguridad Pública.

Paul J. Vanderwood, historiador norteamericano especialista en México de los siglos XIX y XX recoge al respecto la siguiente información:

Los jefes de la Reforma victoriosa llevaban en la capital menos de un mes cuando, en noviembre de 1855, los editores de periódicos y funcionarios municipales comenzaron a bombardearlos con exigencias para que el gobierno federal se hiciera cargo de la protección que necesitaban quienes transitan por los caminos del país. Los estados, por si mismos, no podían satisfacer la necesidad de seguridad, cosa que hacía indispensable una iniciativa y el apoyo financiero del gobierno federal.<sup>73</sup>

José María Lafragua consiguió una copia del reglamento que normaba la vida de la Guardia Civil Española, una institución joven en aquel tiempo –tenía nueve años de estar operando, pues fue fundada en 1844– y lo discutió con expertos en asuntos políticos. De aquellas conversaciones surgió la idea de “dotar al México rural de una fuerza policiaca cuyo modelo fuera la Guardia Civil Española, pero cuyas características se adaptaran a las necesidades del país”.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Vanderwood, Paul J, *Los rurales mexicanos*, trad. de Roberto Gómez Ciriza, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, primera reimpresión de 2014, pp. 25 y 26.

<sup>74</sup> Vanderwood, Paul J, *Op. Cit.*, p. 26.

Con base en las necesidades políticas y la realidad económica, Lafragua buscó que las entidades federativas colaboraran con el gobierno federal en la organización y mantenimiento de las fuerzas de Seguridad Pública. La policía concebida por Lafragua se formó con base en un proyecto conjunto de las autoridades federales y estatales. Se elaboró un extenso código fundamental que definió la política relativa a la fuerza policiaca mexicana, detallando sus deberes, su organización y la administración y jurisdicción de sus unidades.

El 16 de enero de 1857, el Presidente Comonfort firmó el decreto que dio vida a la guardia mexicana, bajo el nombre de *Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad de la República Mexicana*. Al haberse constituido la guardia de seguridad de la República Mexicana bajo el modelo de la Guardia Civil de España, constituye, al menos en modelo y al respaldo de su marco jurídico, el primer antecedente de gendarmería mexicana.

Entre sus principales características se encuentra que a diferencia de la Guardia Civil de España, sus miembros no prestaban servicios en las regiones de donde eran originarios. La guardia mexicana se conformaba por pelotones de ocho hombres, a caballo o a pie, que tenían como misión dar seguridad tanto en el campo como en las poblaciones. Los integrantes se reclutaban tanto de civiles voluntarios como de militares retirados. Los sueldos eran idénticos a los del ejército, por lo que un policía recibía poco menos de veinte pesos al mes (que equivalían a veinte dólares de esa época). La organización general quedó a cargo del Ministerio de Gobernación. Las unidades a pie eran financiadas por los gobiernos estatales mientras que las unidades a caballo por el gobierno federal.

En la práctica, esta institución solo funcionó en algunas zonas del centro del país. La mayoría de los municipios no lograron conformar una fuerza policial, ante las enormes carencias económicas del momento.

Cuatro años después, el 5 de mayo de 1861, se crearon cuatro cuerpos de rurales. El gobierno –según narra Vanderwood- vaciló para decidir si los rurales debían depender del Ministerio de Gobernación o del de Guerra. Al final el Congreso asignó el presupuesto al Ministerio de Gobernación y la operación al Ministerio de Guerra. Las guardias o fuerzas rurales de policía alcanzarían su

apogeo hacia 1876, bajo la Presidencia de Porfirio Díaz, en que sumaban unos 1,300 integrantes en siete unidades o divisiones. Hacia 1881, fecha en que Porfirio Díaz terminó su primer período presidencial, el estado de fuerza llegó a 1,767 policías rurales. Para 1910, en la víspera de la Revolución Mexicana, había 2,704 policías rurales.<sup>75</sup> En su mayoría carecían de educación y formación, eran de clase baja y estaban ahí por ganar un salario fijo. Hasta aquí el primer antecedente. Veamos el siguiente.

Adrien Kippeurt, nacido en Metz, en 1989, es un historiador integrante de la Gendarmería Nacional de Francia, que dedicó sus estudios de posgrado en la prestigiada universidad Sorbonne-Paris IV al análisis de la exportación del modelo de la gendarmería francesa a México, con motivo de la expedición e intervención ordenada por Napoleón III en México, entre 1861 y 1867. En el presente apartado y en adelante nos referiremos fundamentalmente a su investigación, titulada *La gendarmerie au mexique*.<sup>76</sup>

Antes de entrar en materia, se impone un breve recuento histórico de esa época. En 1861, las elecciones dieron el triunfo al liberal Benito Juárez. De inmediato, el Presidente reorganizó la administración y la educación y estableció el sistema métrico decimal. Sin embargo, la escasez de fondos lo forzó a suspender el pago de las deudas del gobierno, tanto de los intereses de los préstamos usurarios británicos como de los reclamos franceses y españoles. La medida fue aprovechada por los monarquistas mexicanos residentes en Europa para interesar al emperador de Francia, Napoleón III, en el proyecto de instaurar una monarquía en México.<sup>77</sup> El emperador francés soñaba con construir un “muro latino” que

---

<sup>75</sup> *Ibíd*, p. 51.

<sup>76</sup> Kippeurt, Adrien, *La gendarmerie au Mexique 1861-1867, La première <OPEX> de gendarmes français*, publicado en *Force publique*, Revue de la société nationale histoire et patrimoine de la gendarmerie, No. 7, septiembre de 2012.

<sup>77</sup> Vázquez, Josefina Zoraida (*et. al.*), *De la independencia a la consolidación republicana*, Nueva historia mínima de México, Ed. El Colegio de México, México, 2004, pp. 175.

serviera de contención a la expansión anglosajona. El 31 de octubre de 1861, Gran Bretaña, España y Francia firmaron la *Convención de Londres* en la que acordaron bloquear los puertos mexicanos del Golfo para presionar a la reanudación de pagos.

La flota española llegó a Veracruz en diciembre de 1861 y la francesa y británica en enero de 1862. Entre los 8,500 primeros soldados franceses en México se encontraba el primer contingente de Gendarmes Imperiales que tocaron territorio nacional y que tenían como primera misión asumir las funciones de policía militar. En total, entre 1862 y 1867, fueron desplegados en México 158 gendarmes franceses de los cuales murieron 27.<sup>78</sup> En esos cinco años fueron enviados a México 38,500 soldados franceses, de los cuales murieron aproximadamente 8,000, de ellos 6,650 en combate y el resto de diferentes enfermedades, principalmente malaria.

Regresemos a los primeros meses de 1862. El Presidente Juárez envió al ministro Manuel Doblado a negociar y autorizó el desembarco de las tropas. Los españoles y británicos se retiraron con la promesa de un futuro pago, pero los franceses permanecieron. Apoyándoles se encontraba un mexicano: el general conservador Juan M. Almonte, hijo del caudillo de la independencia José María Morelos.

El 17 de abril de 1862 los franceses iniciaron su avance. Juárez decretó una amnistía a los generales conservadores y autorizó la formación de guerrillas. El General Ignacio Zaragoza se preparó para defender Puebla del mejor ejército del mundo y el 4 y 5 de mayo, las tropas de Zaragoza derrotaron al ejército francés, comandado por el Conde de Lorencez. La humillación motivó que Napoleón III enviara 30,000 soldados más.

Un año después, en 1863 y sin el General Zaragoza que había muerto de tifo, Puebla cayó en manos de los franceses, que en junio de ese año ocuparon la Ciudad de México. Juárez se vio obligado a abandonar la capital. Los franceses convocaron a una asamblea de notables y proclamaron el Imperio el 19 de julio de

---

<sup>78</sup> Kippeurt, Adrien, *Op. Cit.*, p. 16.

1863, anunciando que invitarían a Maximiliano de Habsburgo a ocupar el trono mexicano. Mientras tanto, todas las decisiones las tomaba el General Achile Bazaine, de acuerdo a las instrucciones de Napoleón III. El 10 de abril de 1864, Maximiliano aceptó el trono, previa condición de que el pueblo de México se lo pidiera, condición que los monarquistas mexicanos cumplieron con varios miles de firmas.

Maximiliano firmó dos tratados con Napoleón III en los que Francia se comprometía a mantener un ejército de 28,000 soldados y a conceder un crédito de 175 millones de francos, de los cuales Maximiliano solo recibiría 8 pues el resto sería para pagar la deuda con Francia. El 28 de mayo de 1864, Maximiliano y Carlota llegaron al puerto de Veracruz, para una aventura que concluiría tres años después, con su fusilamiento, el 18 de junio de 1867.

Regresemos a enero de 1862, cuando los primeros gendarmes en México fueron desplegados desde la posesión francesa de ultramar de Isla Martinica y en 1863 desde Isla Guadalupe.<sup>79</sup> Los gendarmes se encontraban bajo el mando del Comandante Eugene Chavannes de Chastel, acompañado de los oficiales Georges Lamarche, Toussaint Lauriac, Frédéric Amet, Henry Cullet, Aimé Lambert y Joseph Dulyan de Rochefort, todos bajo el mando del General Achile Bazaine. La edad promedio de los gendarmes era de 41 años y su participación en la campaña de México les permitiría obtener una promoción.<sup>80</sup>

En cuanto a las misiones de la gendarmería francesa en México, existen reportes que documenta Adrien Kippeurt relativos al traslado de presos en Durango y Zacatecas en 1865, así como su participación en un combate en Paso de Tablas, Querétaro, en 1866.<sup>81</sup>

En los años de la intervención francesa, en México existían tres cuerpos de seguridad con diferentes terminologías: policías, para las grandes ciudades y los creados por José María Lafragua: guardias rurales o *resguardos*, para el resto del

---

<sup>79</sup> *Ídem*, p. 30.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 34.

territorio y guardias municipales, en algunas localidades. Kippeurt atribuye a los *resguardos* características embrionarias de una gendarmería en México, al constituirse en unidades de control territorial, misión característica de la gendarmería. Esto no es una casualidad, pues el modelo adoptado por Lafragua, como hemos señalado, fue la Guardia Civil de España.

La denominación oficial de *resguardos* fue instituida por la intervención francesa el 6 de noviembre de 1863. El 9 de diciembre de 1863, el General Bazaine decide establecer *resguardos* en todas las localidades posibles a fin de garantizar la seguridad. Los *resguardos* se integraban con habitantes de las mismas localidades a proteger –en una modificación al proyecto original de Lafragua- y con combatientes mexicanos hostiles a Benito Juárez. La iniciativa de los *resguardos*, no obstante, se enfrentó por una parte a la falta de armas y, por la otra, a la ausencia de apoyo del tesoro francés. Algunos mandos militares conservadores constituyeron *resguardos* con tropas que habían estado adscritas al General Miramón. Sin embargo, no defendían propiamente la seguridad interior sino los intereses particulares de quienes les comandaban y, de manera eventual, se constituían en fuerzas auxiliares de las tropas de intervención francesas.

La necesidad de los franceses de controlar los *resguardos* se hizo prioritaria. En abril de 1864, el General Bazaine demandó reportes permanentes de esas tropas populares, más aún ante la inminente llegada de Maximiliano, a finales de mayo de ese año.

El 7 de noviembre de 1864, un decreto imperial reordenó la conformación de dichas fuerzas auxiliares. En adelante los *resguardos* se convertirían en dos especies: guardias rurales fijas y guardias rurales móviles. Esta conformación era idéntica a la de la gendarmería francesa.<sup>82</sup>

No es posible concebir al *gendarme* bajo un mismo modelo o definición en las diferentes etapas históricas en los distintos países. Aunque se denominen igual, no significa lo mismo el concepto de *gendarme* impulsado en México, por Maximiliano de Habsburgo, al crear la *Legión de Gendarmería* en 1865 –que

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 43.

existiría hasta 1867-, que el postulado en cualquier país del mundo en el siglo XIX y menos en el XXI.<sup>83</sup> Atribuir una supuesta falta de innovación en el nuevo modelo mexicano de gendarmería al hecho de que hace siglo y medio existiera otra institución de igual denominación en México<sup>84</sup> es un argumento simplista, pues para ello sería necesario comparar la misión, las atribuciones y el contexto histórico.

No era propiamente una gendarmería –al menos bajo lo que hoy entendemos por dicho concepto- la *Gendarmería Fiscal* que estableció Porfirio Díaz, en 1885. La Gendarmería Fiscal se integraba por 806 elementos y contaba con un presupuesto de 653,500 pesos que incluía la nómina, así como “casa y gastos”. Se integró con el noveno cuerpo de rurales de Nuevo León, los escuadrones de las colonias militares de Coahuila, Chihuahua, Sonora y Durango, las compañías de policía fiscal, los contraresguardos del Norte y de Sonora y los cabos y celadores de las Jefaturas de la Hacienda de Chihuahua, Coahuila y Durango. Esta policía aduanal –más que una Gendarmería- dependía de la Secretaría de Hacienda. Dicho cuerpo tenía como zona de operación “la línea

---

<sup>83</sup> Barrón Cruz, Marín Gabriel, Gendarmería: a la mexicana, INACIPE, [http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE\\_opina/articulos\\_recientes/gendarmeria.php](http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE_opina/articulos_recientes/gendarmeria.php) Resulta inexacta la afirmación del investigador Martín Gabriel Barrón Cruz que postula que “hay algo que los impulsores olvidaron y es que la Gendarmería ya existió en México, pues se instauró bajo la intervención francesa que rigió Maximiliano de Habsburgo (1864-1867). Ello sucedió al emitirse la *Ley Orgánica del Ejército* (28 de enero de 1865), en el artículo 9 de la misma se establece que habría una Legión de Gendarmería” como base para concluir: “¿Dónde está la innovación y los nuevos aportes? La respuesta es NINGUNO”.

<sup>84</sup> La aventura de los gendarmes imperiales de México terminó dos años después de su creación, en 1867, con el retiro de las tropas francesas: “Era un símbolo del Imperio, por lo tanto, Benito Juárez la suprimió”, analiza Kippeurt, citado por Martín Barrón.

fronteriza del norte” y como función perseguir el contrabando y vigilar los procedimientos aduanales.

## **2.7 Diferencia entre la Gendarmería y la Guardia Nacional**

Una de las críticas que inicialmente recibió el proyecto de instrumentar una gendarmería en México fue argumentar que carecería de sentido al no haberse aprovechado el andamiaje constitucional de otra figura ya prevista en la Carta Magna y que, bajo la óptica de algunos académicos, podría constituir una solución en materia de seguridad: la Guardia Nacional. En este apartado abordaremos las diferencias conceptuales entre Guardia Nacional y la Gendarmería, para subrayar sus diferencias y dejar claro que la Guardia Nacional no atiende al espíritu y fin para el que se concibió la Gendarmería.

Martín Barrón, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales, afirmó que “...la Gendarmería, que será una nueva división de la Policía Federal, no tiene un soporte constitucional, como sí ocurre con la Guardia Nacional, que tiene su acta de nacimiento en los artículos 35, 36 y 89 de la Constitución. – ¿Qué significa para usted la próxima puesta en marcha de la Gendarmería? –Un maquillaje institucional, porque no tiene legitimidad en la Constitución, lo cual sí tiene la Guardia Nacional”.<sup>85</sup>

La Guardia Nacional tuvo una razón de ser y un momento histórico en que constituyó la solución de diversos problemas de seguridad, sin embargo, hoy es letra muerta, como afirma el historiador Juan Manuel Villalpando César, en un

---

<sup>85</sup> Castillo García, Gustavo, La Gendarmería, sin soporte constitucional, Entrevista a Martín Barrón Cruz, Periódico *La Jornada*, 3 de agosto de 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/08/03/politica/013n2pol>

espléndido trabajo de investigación sobre la evolución de la Guardia Nacional en México.<sup>86</sup>

En palabras del historiador, la Guardia Nacional es “una institución de naturaleza eminentemente federalista (...), es la mínima fuerza pública con que cuentan cada uno de los Estados para que sus ciudadanos puedan cumplir con el mandato de colaborar en la defensa del país y contribuir a conservar el orden interno. No se trata de que las entidades federativas posean ejércitos particulares; es una garantía que se les reconoce para que cuenten con elementos de carácter militar suficientes para solventar sus necesidades internas. La temporalidad es su nota distintiva y no es un ejército ni regular ni profesional”.

Según explica Villalpando César, la Constitución de Cádiz contemplaba en sus artículos 362 y 363 a “las milicias”, al establecer que “habrá en cada provincia cuerpos de milicia nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas; el servicio de estas milicias no será continuo y solo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran”. Dichas disposiciones establecían el arraigo de la milicia a su respectiva provincia, pudiendo el Rey disponer de ellas dentro de la misma provincia y, mediante el consentimiento de las Cortes, fuera de la provincia de que se tratase. Aunque la Constitución de Cádiz de 1812 no tuvo vigencia plena en la Nueva España, estableció con estas disposiciones las bases conforme a las cuales operarían las milicias –la Guardia Nacional- en los años siguientes.

La Guardia Nacional está integrada por un grupo de ciudadanos con instrucción en el manejo de armas capaz de reunirse en situación de necesidad para apoyar al ejército regular. En este sentido, la guardia nacional es una *milicia* y sus integrantes son *milicianos*. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua

---

<sup>86</sup> Cfr. Villalpando César, Juan Manuel, *La evolución histórico jurídica de la Guardia Nacional en México*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/29.pdf>

Española establece como uno de los significados de la palabra *milicia* al “conjunto de voluntarios armados no pertenecientes al ejército regular”.<sup>87</sup>

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 dispuso que: “El Congreso tendrá facultad para promover lo necesario para organizar, armar y disciplinar la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso”. El Constituyente mexicano de 1824 adoptó casi textualmente dicha disposición de la constitución norteamericana, artículos que prácticamente sin modificaciones fueron transcritos por los constituyentes de 1857 y 1917. Casi un siglo después, la Guardia Nacional Mexicana está contemplada en los artículos 10, 31 fracción III, 36 fracción II, 73 fracción XV, 76 fracción IV, 78 fracción I y 89 fracción VII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Guardia Nacional tuvo una destacada participación en diversas gestas militares, como la intervención norteamericana en México. Sin embargo, en la práctica se extinguió durante la época de mayor esplendor del gobierno centralista de Porfirio Díaz, hacia 1880. Una institución de espíritu federalista, como la Guardia Nacional, no tenía un buen pronóstico en un gobierno centralista.

Las diferencias entre Gendarmería y Guardia Nacional son obvias: la Gendarmería es permanente y profesional, mientras que la Guardia Nacional es temporal y hasta cierto punto improvisada.

---

<sup>87</sup> Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://dle.rae.es/?id=PFMimU3>

## 2.8 ¿Por qué una Gendarmería en el México del Siglo XXI?

Las razones podrían sintetizarse en los siguientes puntos. Primero: era necesario disponer de una fuerza que permitiera asegurar el control territorial del Estado mexicano en aquellos municipios con franca debilidad institucional para hacer frente a los problemas de Seguridad Pública que, habiéndose desbordado, constituían materia de la Seguridad Interior y en consecuencia de la agenda de Seguridad Nacional. Segundo: Era necesario generar un modelo de seguridad que permitiera contribuir a la desmilitarización de las funciones de Seguridad Pública. Tercero: Ante las afectaciones que la delincuencia organizada generaba en ciclos económicos y productivos como el turismo o la agricultura, se hacía necesario un modelo que permitiera a los ciudadanos desempeñar sus actividades con regularidad, protegiendo las fuentes de empleo y el desarrollo económico. Cuarto: Ante la falta de credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones policiales, era necesario construir un modelo policial que por el perfil de sus integrantes y su profesionalización lograra de mayor credibilidad y confianza que las policías municipales y de las entidades federativas. Quinto: La Policía Federal y las Fuerzas Armadas habían intervenido subsidiariamente ante la inexistencia o incapacidad de las autoridades locales para combatir la delincuencia. Fortalecer la Policía Federal mediante una nueva División con las características de la Gendarmería contribuía a incrementar las capacidades de la federación para apoyar a las entidades federativas y los municipios.

En materia de lucha contra la delincuencia organizada, la policía mexicana ha focalizado sus esfuerzos en detener líderes criminales y combatir sus estructuras organizacionales.<sup>88</sup> Además, en México se han generado instrumentos legales

---

<sup>88</sup> Presidencia de la República, Segundo informe de gobierno 2013-2014. 1.3 Mejorar las condiciones de Seguridad Pública. Neutralización de objetivos relevantes de la delincuencia organizada, [http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo\\_Informe\\_Escrito\\_Complet](http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_Escrito_Complet)

para la prevención del lavado de dinero mediante operaciones con recursos de procedencia ilícita y también en materia de extinción de dominio con el propósito de impactar las estructuras financieras de la delincuencia organizada.

El análisis del comportamiento de las estructuras criminales en las últimas décadas ha demostrado que perseguir objetivos criminales de alto impacto no es suficiente, pues las organizaciones criminales se regeneran, se transforman o son sustituidas por otras, ante el auge de nuevos mercados ilícitos, como el del cultivo de amapola, en 2014 y 2015. Por ello era necesario impulsar nuevas estrategias, como generar un nuevo modelo de operación policial que contribuyera a disminuir los factores que originan la criminalidad al coadyuvar a que los ciclos económicos se cumplan, al tiempo que procura evitar que la economía formal sea una fuente alterna de recursos financieros para la delincuencia organizada. La nueva División de Gendarmería está orientada a este modelo.<sup>89</sup>

Entre los principales grupos económicos afectados se encuentran agricultores, ganaderos, prestadores de servicios turísticos, transportistas y otros

---

[o.pdf](#) "Del 1 de septiembre de 2013 al 31 de julio de 2014 se neutralizaron 16 objetivos relevantes de la delincuencia organizada (12 detenidos y cuatro abatidos), entre los que destacan tres líderes de las principales organizaciones delictivas. En total de los 122 objetivos relevantes de la delincuencia organizada, el Gobierno de la República neutralizó a 84 (capturados 71 y 13 abatidos, al resistirse con violencia a las acciones de la ley). Actualmente se trabaja en la ubicación de los 38 restantes". Para febrero de 2016, habían sido capturados 99 de los 122 objetivos.

<sup>89</sup> El presente capítulo denominado ¿Por qué una Gendarmería en México? está basado en un discurso que Enrique Francisco Galindo Ceballos, entonces Comisionado General de la Policía Federal, dirigió a los futuros mandos de la División de Gendarmería, en el Auditorio de la Ex Hacienda de Belén de las Flores, Ciudad de México, el 25 de julio de 2014.

actores económicos relacionados. La delincuencia organizada debilitó el desarrollo económico de algunas localidades del país, encareciendo los costos de producción de bienes y servicios en la economía formal y alteró el desarrollo de diversas actividades, motivando la pérdida de empleos y oportunidades lícitas de trabajo.

La delincuencia organizada ha afectado el desarrollo económico en diversas regiones del país, encareciendo los costos de producción de bienes y servicios en la economía formal, ya sea como consecuencia del pago de mecanismos de protección y de seguros, o bien en virtud de las pérdidas derivadas de robos, extorsiones y amenazas. Asimismo, han alterado el desarrollo de algunas actividades económicas, con la consecuente pérdida de empleos y oportunidades lícitas. El miedo de transportar mercancías o de viajar a determinada zona para disfrutar de servicios turísticos son un lamentable reflejo de la inseguridad.

La producción de limón es un ejemplo. El kilo de limón a pie de árbol cuesta tres pesos. Ese kilo, después de cruzar todos los procesos del ciclo económico, llegaba al mercado a la Ciudad de México costando, en los primeros meses de 2014, hasta 80 pesos, como consecuencia de los embates de la delincuencia organizada.

La cosecha de sorgo en Tamaulipas es de casi cuatro millones de toneladas anuales, con un valor estimado en nueve mil 500 millones de pesos, que implican la generación de 201 mil empleos temporales, aproximadamente. La cosecha 2014 se encontraba en riesgo ante el embate de la delincuencia organizada con lo que podrían perderse millones de pesos y miles de empleos. Si hay alteraciones en el precio del sorgo, una de las fuentes de alimento para el ganado, éstas podrían impactar el precio de la carne. La falta de trabajo afecta a la generación de oportunidades, disminuye la derrama económica y en consecuencia la inversión.

En la zona turística de Valle de Bravo, Estado de México, a finales de 2013 y principios de 2014, se produjeron secuestros que motivaron una disminución de visitantes con las consecuentes afectaciones económicas a los habitantes de la región que viven de la venta de bienes y servicios al turismo. Puertos como

Altamira en Tamaulipas o Acapulco en Guerrero vieron disminuida la presencia del turismo ante el incremento de fenómenos delictivos. Algunas zonas de tránsito de mercancías y que al mismo tiempo son paso de migrantes, presentaban especiales debilidades institucionales que motivaban fortalecer la presencia del estado mexicano para combatir delitos como la trata de personas. Tal es el caso de algunas regiones del estado de Chiapas, en el sur, o a Tijuana, en el norte del país.

La División de Gendarmería constituye un nuevo modelo de operación que se basa en la prevención policial orientada a la protección de las fuentes de empleo, con base en un ejercicio previo de planeación y calendarización de actividades económicas en riesgo para definir su despliegue, considerando el análisis de los indicadores delictivos y económicos relacionados con un ciclo económico agrícola, ganadero, minero, pesquero, manufacturero o turístico, entre otros.

Lo anterior se desprende del *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, al describir las funciones de la División de Gendarmería y, específicamente, de la Dirección General de Planeación y Logística de la División de Gendarmería:

**Artículo 17 Bis.-** Corresponde a la División de Gendarmería:

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

a) Ante la presencia de la delincuencia organizada o al alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;

b) Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos, o

**Artículo 106 Bis.-** Corresponde a la Dirección General de Planeación y Logística de la Gendarmería:

I. Realizar el calendario anual de operaciones de la División de Gendarmería con base en el análisis de la información derivada de las bases de datos de la Institución y el análisis criminológico y sociodemográfico a que se refiere la fracción II del artículo 17 Bis del presente Reglamento;

La División de Gendarmería cuenta con capacidades de reacción operativa pero su despliegue no debe obedecer solamente a reaccionar ante fenómenos delictivos, sino a prevenirlos y anticiparse a ellos. La función de reacción continuará siendo atribución de la División de Fuerzas Federales, principalmente. La División de Gendarmería debe interactuar, nutrirse y aprovechar la experiencia acumulada por las otras seis divisiones de la Policía Federal, que están a cargo de la prevención y seguridad en carreteras y aeropuertos federales, la investigación de los delitos, la lucha antidrogas, la investigación de la ciberdelincuencia, la criminalística de campo y la generación de inteligencia.

La protección de un ciclo económico –agrícola, por ejemplo- no sólo implica la siembra y la cosecha y no necesariamente inicia y concluye en la misma entidad federativa. La maquinaria, los fertilizantes e insumos pueden venir de otras entidades y el producto o los bienes pueden ser vendidos en otras regiones e inclusive en otros países. Por ello, el despliegue operativo de la División de Gendarmería es itinerante y temporal. Al proteger los ciclos productivos y las fuentes de empleo que generan es posible disminuir el número de colaboradores de la delincuencia al posibilitar trabajos lícitos mejor remunerados.

En conclusión: estimamos que la División de Gendarmería fue una política pública idónea a los retos que presentaba el momento histórico en que fue construida.

### 3. La construcción de la División de Gendarmería de la Policía Federal

Como mencionamos anteriormente, el 14 de julio de 2015, una compañía de la División de Gendarmería de la Policía Federal de México marchó al frente del contingente militar y policial que desfiló en los Campos Elíseos, en París, con motivo de la Fiesta Nacional de Francia. Se trataba de una distinción del gobierno francés al gobierno y el pueblo de México. De hecho, México ha sido el primer país latinoamericano invitado a participar en el grupo de honor del aniversario de la toma de La Bastilla.<sup>90</sup>

La historia inició 32 meses antes. El 17 de octubre de 2012, también en París, Francia, país que es la cuna de la gendarmería más antigua del mundo. Enrique Peña Nieto, en su carácter de Presidente Electo, se reunió con líderes de las empresas francesas con mayor participación económica en México. En su discurso reveló que había solicitado la cooperación del mandatario de Francia, François Hollande, para encontrar un diseño propio para la creación en México de una Gendarmería Nacional, que tuviera como referencia la Gendarmería que históricamente ha existido en Francia. El Presidente electo agregó que dicha institución tendría formación militar pero estaría bajo el mando de una institución de carácter civil.<sup>91</sup> Este hecho motivó conocer los fundamentos del modelo francés de gendarmería así como algunos antecedentes históricos de gendarmerías en México.

¿Cómo fue que el Presidente Electo postuló la Gendarmería como una de las principales propuestas para contribuir a solucionar los problemas de seguridad en

---

<sup>90</sup> La delegación también estuvo conformada por integrantes de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

<sup>91</sup> Gendarmería mexicana, formación militar bajo mandos civiles, *El Economista*, 18 de octubre de 2012,

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/10/18/gendarmeria-mexicana-formacion-militar-bajo-mandos-civiles>

México? Diferentes actores políticos y académicos coinciden en que fue el General Óscar Naranjo, quien fuera Director General de la Policía Nacional de Colombia, quien inicialmente y en su carácter de asesor, sugirió la idea al entonces candidato a la Presidencia, Enrique Peña Nieto.<sup>92</sup> En junio de 2012, el General Óscar Naranjo había sido presentado por el candidato Enrique Peña Nieto como su asesor en materia de seguridad.

¿Cuál era el contexto histórico de dicha propuesta? Desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se ha llevado a cabo una intensa persecución contra la delincuencia organizada. Sin embargo, a partir de 2006 la intervención de las fuerzas armadas dejó de ser temporal y se volvió permanente en varios municipios y entidades federativas, complementando o sustituyendo a fuerzas policiales. Los niveles de violencia alcanzados entre los grupos con rivalidades delincuenciales hicieron necesaria la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública. Este hecho, cuestionado pero inevitable, fue motivado por la notoria debilidad institucional o inclusive la ausencia de muchas policías municipales o estatales, como se ha reiterado.

Por ello, era necesario proponer una política pública que permitiera, de manera gradual, que las fuerzas armadas regresaran a los cuarteles, en la medida

---

<sup>92</sup> Entre otras notas que atribuyen al General Óscar Naranjo haber efectuado la propuesta inicial o bien brindar asesoría específica sobre el tema, pueden consultarse las siguientes: Ortega A. José *¿Lista, la Gendarmería Nacional?*, 24 de diciembre de 2012, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C.,

<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/temas-de-interes/seguridad/739-lista-la-gendarmeria-nacional>

*En julio liberan los primeros recursos para la Gendarmería.* Publicada el 25 de marzo de 2013, El Informador,

<http://movil.informador.com.mx/mexico/2013/446700/6/en-julio-liberan-los-primeros-recursos-para-la-gendarmeria.htm>

en que las policías municipales y de las entidades federativas adquieran las fortalezas y capacidades institucionales para cumplir con su tarea. Dicha gradualidad podría implicar al menos una década, en caso de sumar las voluntades y recursos necesarios.

La misión de las fuerzas armadas es diferente a la de las policías. Conforme a la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, las fuerzas armadas deben defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas y, en caso de desastre, prestar auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas<sup>93</sup>. Enfrentar a la delincuencia corresponde originariamente a las policías y no a los ejércitos, que asumen esa función de manera subsidiaria, cuando los temas de Seguridad Pública, por su relevancia en la agenda pública, se convierten en materia de Seguridad Interior.

Las policías forman parte de las instituciones de seguridad pública: “La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones policiales...”<sup>94</sup> En consecuencia, como instituciones de seguridad pública, las policías deben tener un carácter civil y no militar, tal como lo dispone el artículo 21 constitucional que establece, en el párrafo noveno, que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Estos son los hechos y los fundamentos que motivaban al gobierno entrante a construir una nueva política en materia de seguridad pública y seguridad interior.

Un día después del anuncio sobre la creación de la gendarmería que efectuó el Presidente Electo en París, el vicecoordinador de Seguridad y Justicia del equipo de transición manifestó en la Ciudad de México, en una reunión con Senadores, que para integrar la nueva gendarmería se convocaría a 40 mil

---

<sup>93</sup> Artículo 1º de la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1986 (última reforma publicada el 11 de noviembre de 2014).

<sup>94</sup> Artículo 3º de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

efectivos de las secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina que en ese momento, según su dicho, se encontraban destinados al combate del narcotráfico y el crimen organizado.<sup>95</sup>

La declaración del integrante del equipo de transición generó inquietudes, especialmente en académicos y en organizaciones de la sociedad civil, que se prolongaron en el tiempo, sobre la idoneidad civil o militar del proyecto y también en relación con el número de integrantes. Para muchos significaba que la gendarmería sería integrada por militares en activo, vestidos con uniforme policial y bajo un mando civil. Sin embargo, el Presidente Electo había expresado como características iniciales, que la gendarmería estaría integrada por personas con formación militar –lo cual no implicaba que los integrantes de la gendarmería fueran militares- y bajo un mando civil. Por otra parte, el presidente no hizo ninguna referencia, hasta ese día, en relación con el número de integrantes.

El 2 de diciembre de 2012 –al día siguiente de la toma de posesión del Presidente Enrique Peña Nieto –se firmó el Pacto por México. Dicho documento definió en el compromiso 76, que “Se creará la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad”. Debe subrayarse que precisamente garantizar el control territorial es una de las misiones comunes de las diferentes gendarmerías del mundo.

Dos semanas después, el 17 de diciembre de 2012, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, instruyó a Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, a “iniciar los trabajos que permitan, a la brevedad, la creación de la Gendarmería”. Esta instrucción presidencial dirigida al Secretario de Gobernación

---

<sup>95</sup> Barraza, Emile, Francia: Gendarmería nacional, el modelo que desea Peña Nieto, Declaración atribuida a Jorge Carlos Ramírez Marín, *Revista Proceso*, 2 de noviembre de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=324190>

–y no al General Secretario de la Defensa Nacional-, revelaba desde entonces el mando y carácter civil de la nueva gendarmería mexicana. En el mismo discurso, el Presidente agregó que “se prevé que esta nueva institución pueda contar, en su inicio, con 10 mil elementos”, siendo ésta la primera y única definición en cuanto al número de integrantes.

El 8 de febrero de 2013, el Maestro Enrique Francisco Galindo Ceballos, entonces Comisionado General de la Policía Federal recibió del Doctor Manuel Mondragón y Kalb, que era el Comisionado Nacional de Seguridad, la instrucción de analizar alternativas para crear la Gendarmería. Se había decidido instrumentar la Gendarmería dentro de la Policía Federal –órgano administrativo desconcentrado adscrito al Comisionado Nacional de Seguridad, que a su vez depende de la Secretaría de Gobernación- como un nuevo modelo de operación policial diferente a los modelos que ya existían no sólo al interior de la propia Policía Federal, sino en México.

Conforme a las instrucciones presidenciales expresadas en diferentes instancias, en ese momento era posible esbozar una primera definición de la gendarmería mexicana como un cuerpo policial cuyos integrantes tendrían formación militar y estarían bajo el mando del Secretario de Gobernación. Su misión sería contribuir al control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad y que, en una primera etapa, estaría conformada por 10,000 integrantes.

En los primeros meses de 2013 se llevaron a cabo diversas reuniones entre titulares y funcionarios de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Comisión Nacional de Seguridad y la Policía Federal para trazar los primeros aspectos del nuevo modelo. Se analizaron opciones de reclutamiento y selección así como algunas primeras propuestas tanto del programa de formación inicial como de la imagen de la nueva institución. Se estudiaron, además, alternativas e impactos presupuestales para financiar el proyecto. La duda inicial era si los primeros integrantes de la gendarmería podrían proceder de un

desprendimiento de las fuerzas armadas o, por el contrario, de un reclutamiento realizado en la sociedad civil.

Como hemos mencionado, se decidió que la Gendarmería sería una nueva División de la Policía Federal, conformada por civiles de nuevo ingreso. La tarea de conceptualizar e instrumentar la Gendarmería como una nueva División de la Policía Federal fue asignada el 1º de marzo de 2013 a la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) de la Policía Federal, a cargo del entonces Comisario Jefe Maestro Álvaro Vizcaíno Zamora, Coordinador del Sistema de Desarrollo de la Policía Federal.<sup>96</sup> A partir de entonces y hasta el 22 de agosto de 2014, esto es, a lo largo de año y medio, se diseñó y construyó la División de Gendarmería de la Policía Federal, con sus primeros 5,000 integrantes.

Para construir una gendarmería mexicana había que definir un concepto y un objetivo específico, más allá de los elementos iniciales conceptuales que fueron el carácter y mando civil, estar destinada al control territorial y contar, en principio, hasta con 10,000 integrantes. Un punto de partida era el análisis comparado, entre países y también entre épocas históricas. Ciertamente había muchos otros puntos de partida, tales como la consideración elemental de presupuestos, tiempos, posibilidades, capacidades institucionales, el marco legal y otros factores que inciden en la planeación estratégica de un proyecto de esta naturaleza. Sin embargo, el primer paso era definir cuál era la mejor manera de adoptar un modelo de gendarmería en México conforme a la realidad histórica y las necesidades del país. Esto es, había que definir con claridad la misión de la nueva institución.

---

<sup>96</sup> El autor de este trabajo fue designado Coordinador del Sistema de Desarrollo de la Policía Federal el 2 de febrero de 2013, por el Maestro Enrique Francisco Galindo Ceballos, Comisionado General de la Policía Federal. El Comisionado Nacional de Seguridad era el Dr. Manuel Mondragón y Kalb.

A continuación se presenta una cronología elaborada por el autor de este trabajo que refleja las diferentes etapas en la construcción de la División de Gendarmería de la Policía Federal:

El 2 de diciembre de 2012, se firmó el Pacto por México y se estableció, en el compromiso 76, que “Se creará la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad”.

El 17 de diciembre de 2012, en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Enrique Peña Nieto, Presidente de la República Mexicana, instruyó a Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación a “Iniciar los trabajos que permitan, a la brevedad, la creación de la Gendarmería”.

A partir de dicha instrucción, inició un proceso de análisis de alternativas, planeación, conceptualización, presupuestación y desarrollo que se efectuó durante los primeros meses de 2013.

El 8 de febrero de 2013, la Policía Federal recibió de parte del Comisionado Nacional de Seguridad, la instrucción de participar en el proceso de análisis de alternativas para crear la Gendarmería.

El primero de marzo de 2013, el Comisionado Nacional de Seguridad instruyó a la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial a hacerse cargo de la planeación e instrumentación de la Gendarmería, en el marco de sus atribuciones: reclutamiento, selección, evaluación y formación inicial de los futuros integrantes de la Policía Federal.

En el mes de marzo de 2013, se efectuaron diversas reuniones con los responsables de las áreas presupuestales de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, el Comisionado Nacional de Seguridad y la Policía Federal, con el propósito de desarrollar un presupuesto inicial para la conformación de la Gendarmería.

El 12 de junio de 2013, el Vicepresidente de la mesa directiva de la Comisión permanente del H. Congreso de la Unión comunicó el punto de acuerdo aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo, mediante el cual se solicitó al Secretario de

Gobernación un informe sobre la ruta crítica planeada para la conformación de la nueva División de Gendarmería, el cual fue atendido el 4 de julio del mismo año.

El 18 de julio de 2013, la Dirección General de Control de Confianza de la Policía Federal concluyó la elaboración de dos perfiles de puesto para policías federales integrantes de la División de Gendarmería en las modalidades de reacción y proximidad, conforme a los cuales se desarrollarían las evaluaciones de Control de Confianza para quienes aspiraran a ingresar a la División.

El 22 de julio de 2013, la Dirección General de Control de Confianza de la Policía Federal concluyó la elaboración de cinco perfiles de puesto para mandos de la nueva División de Gendarmería, incluyendo los siguientes: Jefe de División, Coordinador, Jefe de Agrupamiento, Jefe de Compañía y Jefe de Sección, conforme a los cuales se desarrollarían las evaluaciones de Control de Confianza para quienes aspiraran a ingresar a la División.

El 8 de agosto de 2013, el Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal aprobó las convocatorias de reclutamiento para la incorporación a la Policía Federal de aspirantes a ingresar a la nueva División de Gendarmería, una con perfil reacción, con edad mínima de 18 años y estudios correspondientes a enseñanza media básica (secundaria) y otra con perfil proximidad con edad mínima de 20 años y estudios mínimos de nivel medio superior (bachillerato).

El 23 de agosto de 2013, en la XX Sesión Ordinaria del Consejo de Desarrollo Policial de la Policía Federal, fueron aprobadas las convocatorias de ingreso a la División de Gendarmería.

El 26 de agosto de 2013, con base en reclutamientos previos y considerando las convocatorias aprobadas, inició el curso de formación inicial. El curso tiene una duración de 1,422 horas clase. La primera generación de cadetes para la nueva División de Gendarmería contó con 460 alumnos. En total, durante 2013 y 2014, 7 generaciones de cadetes iniciaron el proceso de formación con un total de 6,444 alumnos que ingresaron a 7 diferentes academias: Academia Regional de Seguridad Pública del Centro (Barrientos); Centro Regional de Actualización en Materia de Seguridad Pública (Lagartos); Academia Superior de la Policía Federal,

en San Luis Potosí (ASSP); Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado en Hermosillo, Sonora (ISSPE); Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública, en la Academia Regional y el Cuartel de la Policía Federal en Culiacán, Sinaloa; Centro de Mando de la Policía Federal de Ciudad Juárez, Chihuahua; Academia Nacional de Administración Penitenciaria y Academia Estatal de Policía en Veracruz.

El 27 de agosto de 2013, en el marco de la XXXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Comisionado Nacional de Seguridad informó en presencia del Presidente de la República, a los integrantes del Consejo que: “Se realizaron modificaciones técnicas y organizacionales al proyecto de Gendarmería con el propósito de acercarlo a las necesidades de la población, tomando en cuenta la opinión de líderes sociales y académicos”. En el discurso, el Comisionado Nacional de Seguridad informó que:

De conformidad con el artículo 21 Constitucional, la Gendarmería será una institución de seguridad pública de naturaleza y mando civil, con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad territorial en poblaciones rurales y periurbanas. La Gendarmería será una División de la Policía Federal, integrada por 5,000 integrantes. La División de Gendarmería intervendrá para garantizar la seguridad de la población en rutas de tránsito de insumos y mercancías, de paso de migrantes, de producción agrícola, pesquera y forestal y otras que pudieran encontrarse vulneradas por la delincuencia en zonas rurales o marginadas. La División de Gendarmería debe brindar seguridad a las personas y sus bienes, así como coadyuvar con autoridades locales en la prevención de la comisión de delitos y en el restablecimiento del orden público, lo anterior con el propósito de apoyar y respaldar el desarrollo económico, rural y regional. A esa fecha habían sido reclutados 1,710 aspirantes a cadetes y se continuaría con el reclutamiento y selección de los cadetes restantes.

El 4 de septiembre de 2013, el Comisionado Nacional de Seguridad se dirigió mediante oficio al Secretario de la Defensa Nacional, solicitando el apoyo de esa

Secretaría para el diseño e impartición del Curso de Formación Militarizada que formaría parte del Programa de Formación Inicial de los integrantes de gendarmería.

El 17 de septiembre de 2013, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la creación del programa *E017* denominado *Gendarmería Nacional* que implicaba la transferencia, vía la Secretaría de Gobernación a la Policía Federal, de hasta 1,500 millones de pesos para ese año.

El 30 de septiembre de 2013, el periódico *El Sol de San Luis* informó sobre la participación de un grupo de cadetes de la nueva División de Gendarmería que participaron en los trabajos de reforestación del parque Tangamanga II en la capital del Estado de San Luis Potosí, como parte de las actividades de formación y vinculación social. Esta actividad sería la primera práctica de proximidad que realizarían los cadetes. Tanto en diciembre de 2013 como en Semana Santa de 2014, se desplegó a la totalidad de los cadetes para apoyo a vacacionistas en carreteras, centrales de autobuses, aeropuertos, playas y centros turísticos del país.

En octubre de 2013, se efectuaron reuniones sobre el presupuesto de la División de Gendarmería con representantes de la Secretaría de Gobernación y de la Policía Federal, con el propósito de concretar la transferencia presupuestal hasta por 1,500 millones de pesos para la capacitación, así como para la adquisición de armamento y equipo.

El 14 de octubre de 2013, mediante el *Kiosko* informativo de la Intranet y los correos personales de la Policía Federal, se difundió la primera convocatoria interna para aspirantes a mandos de la nueva División de Gendarmería. La segunda convocatoria se publicó el 19 de noviembre de 2013 y la tercera el 9 de enero de 2014.

El 3 de diciembre de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, en el que asignó un monto de 4,500 millones de pesos para la construcción de la División de Gendarmería de la Policía Federal.

Del 6 al 11 de diciembre de 2013, una delegación de la Gendarmería Francesa, encabezada por el Coronel Didier Chipoy, visitó México con el propósito de articular mecanismos de colaboración para la creación de la nueva División de Gendarmería.

El 12 de diciembre de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa Sectorial de Gobernación, en el que se estableció que “se reorganizará la Policía Federal para crear la nueva División de Gendarmería y hacer más eficiente la operación de la Institución”.

El 11 de marzo de 2014 llegó a México una delegación de siete mandos de la gendarmería francesa encabezados por el Teniente Coronel Raymond Laffont, quienes durante cuatro semanas trabajaron en coordinación con el equipo de SIDEPOL en el diseño del programa de capacitación de mandos de la División de Gendarmería y en diferentes asesorías.

El 10 de abril de 2014, con motivo de la visita a México de Françoise Hollande, Presidente de Francia, el mandatario francés y el Presidente Enrique Peña Nieto firmaron la Declaración de Intención relativa a la Creación de la Gendarmería Nacional Mexicana.

El 28 de abril de 2014 inició en la Academia Superior de la Policía Federal ubicada en San Luis Potosí, un curso para 195 aspirantes a mandos de la División de Gendarmería, impartido por 10 instructores de la Gendarmería Francesa, que concluyó el 6 de junio del mismo año.

El 30 de abril de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa Nacional de Seguridad Pública en el que se estableció en el objetivo 2, estrategia 2.3, línea de acción 2.3.5 “Fortalecer la presencia institucional del Estado a través de la División de Gendarmería de la Policía Federal”.

El 19 de mayo de 2014 inició el primer escalón de la formación militarizada de cadetes, con la mitad del estado de fuerza, el cual concluyó el 13 de junio del mismo año, con una duración de 180 horas clase. Se llevó a cabo en el Campo Militar 34-C ubicado en San Miguel de los Jagüeyes, Estado de México.

El 16 de junio de 2014 inició el segundo escalón de la formación militarizada de cadetes, con la otra mitad del estado de fuerza, el cual concluyó el 11 de julio

del mismo año, con una duración de 180 horas clase. Se llevó a cabo en el Campo Militar 34-C ubicado en San Miguel de los Jagüeyes, Estado de México.

El 18 de junio inició un curso para 82 mandos de la División de Gendarmería impartido en Colombia por instructores de la Policía Nacional de Colombia, el cual concluyó el 29 de junio del mismo año.

El 30 de junio de 2014, conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, el Comisionado Nacional de Seguridad rindió un informe a la mesa directiva del Congreso de la Unión sobre el ejercicio del presupuesto asignado para la nueva División de Gendarmería.

El 25 de julio de 2014 se llevó a cabo la ceremonia de graduación del curso de formación militarizada de cadetes, en el Campo Militar 34-C ubicado en San Miguel de los Jagüeyes, Estado de México.

El 22 de agosto de 2014, el Presidente de la República encabezó la ceremonia de abanderamiento y presentación de la División de Gendarmería.

### **3.1 Un nuevo modelo de seguridad ciudadana.**

La Organización de los Estados Americanos afirma que la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia ha motivado la utilización de conceptos diversos como el de seguridad ciudadana, como un “enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas, puesto que los conceptos seguridad pública y seguridad nacional se asocian más a la seguridad del Estado.”<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Organización de los Estados Americanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009*, <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridaddiv.sp.htm>.

En las últimas dos décadas, el concepto tradicional de *seguridad pública* se ha fortalecido al sumar a éste la vertiente conceptual de *seguridad ciudadana*.<sup>98</sup> Bajo este nuevo modelo, las policías suman al rol tradicional que han desempeñado como el brazo coactivo que utiliza la fuerza legítima del Estado, el de concebirse como prestadores de un servicio público –que como los servicios públicos de educación, salud o transporte, por citar algunos,- debe contribuir a facilitar la vida de la comunidad a la que sirven.

La seguridad ciudadana se basa en una alianza entre los ciudadanos y las autoridades para lograr el ideal de *vivir bien* mediante la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, tomando como punto de partida a las personas y su familia, unidad básica de la sociedad. Garantizar que las personas puedan desarrollar sus actividades y capacidades en orden y tranquilidad en la búsqueda de su realización personal permite cumplir con la función policial de brindar seguridad ciudadana en el marco del Estado de Derecho. Se trata de una función protectora que no sólo respeta los derechos de las personas, sino que genera acciones positivas para su protección. La seguridad es un medio y no un fin. La seguridad es un medio para lograr prosperidad.

La seguridad ciudadana está relacionada con la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales y sociales en el marco de la ley, con base en la promoción de la cultura de la legalidad y la participación de las instituciones públicas y sociales. En el modelo de seguridad ciudadana, las policías buscan aportar a los fines de la sociedad, que en la concepción Aristotélica se traduce en el *bien común* y que hoy en día podemos sintetizar en vivir en un *México en paz*.

En palabras de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, se trata de lograr un México “donde cada quien pueda escribir su propia historia de éxito y sea feliz, donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia que anhelan las

---

<sup>98</sup> Al respecto se sugiere consultar a Carrión, Fernando y Dammert, Manuel (compiladores), *Economía política de la Seguridad Ciudadana*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador), Quito, Ecuador, 2009.

familias, para hacer de la nuestra, una nación tranquila en la que se respeten cabalmente los derechos humanos”.<sup>99</sup>

Un México en paz requiere la consolidación de la fortaleza institucional. En el capítulo de diagnóstico del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* se establece que “las instituciones de seguridad del país deben tener como fin prioritario garantizar la integridad física de la población. México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos. Asimismo, esta carencia incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas”.<sup>100</sup>

Por lo anterior, el Presidente de la República instruyó al Secretario de Gobernación a “iniciar los trabajos que permitan, a la brevedad, la creación de la Gendarmería”.<sup>101</sup> Así, desde el 17 de diciembre de 2012 dio inicio un proceso de planeación y desarrollo de un nuevo modelo de política pública en materia de seguridad, que partió del análisis de la historia y evolución de las principales gendarmerías del mundo, para definir un concepto propio acorde a las características y necesidades de México y del momento histórico que vivimos.

Posteriormente se estableció en el *Programa Sectorial de Gobernación*<sup>102</sup> que, para tal efecto, se reorganizaría la Policía Federal para “crear la nueva

---

<sup>99</sup> Presentación del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, firmada por Enrique Peña Nieto, Presidente de la República. *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2013.

<sup>100</sup> *Ídem*. Consultar “Introducción y visión general. Capítulo 2. Diagnóstico general: México enfrenta barreras que limitan su desarrollo”, p. 15.

<sup>101</sup> Durante la segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, efectuada el 17 de diciembre de 2012.

<sup>102</sup> *Programa Sectorial de Gobernación*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2013. Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia. Estrategia 2.1. Contribuir a garantizar la Seguridad Nacional.

División de Gendarmería y hacer más eficiente la operación de la institución”. Más adelante, el *Programa Nacional de Seguridad Pública*<sup>103</sup> concibió la estrategia de “fortalecer la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos”, mediante la línea de acción de “fortalecer la presencia institucional del Estado a través de la División de Gendarmería de la Policía Federal”.

Para implementar una estrategia que coadyuve a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana, es necesario que primero exista un consenso sobre el significado de seguridad ciudadana. Uno de los intentos para establecer una definición de seguridad ciudadana se llevó a cabo por medio del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>104</sup>

El informe establece que la construcción de una visión común sobre seguridad ciudadana es un reto compartido e inaplazable e indispensable para la efectividad de la cooperación en América Latina. Por lo tanto, se reconoce la inexistencia de un consenso en cuanto al significado de seguridad ciudadana.

---

Línea de acción 2.2.6. Reorganizar a la Policía Federal y crear la División de Gendarmería de la Policía Federal para hacer más eficiente su operación.

<sup>103</sup> *Programa Nacional de Seguridad Pública*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de abril de 2014. Objetivo 2.- Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población. Estrategia 2.3 Fortalecer la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos. Línea de Acción 2.3.5 Fortalecer la presencia institucional del Estado a través de la División de Gendarmería de la PF.

<sup>104</sup> Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: *diagnóstico y propuestas para América Latina*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

<http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHAL%20Informe%20completo.pdf>

El informe define seguridad ciudadana como la planeación, organización y ejecución de políticas integrales y participativas cuyo fin no solo es disminuir el delito, sino contribuir a la creación y fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano. Es el resultado de una política orientada hacia una estrategia integral que incluye: Mejoría en la calidad de vida de la población; acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia; justicia accesible, ágil y eficaz y, educación basada en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, tolerancia y en la construcción de cohesión social.

La seguridad ciudadana debe aspirar a enfrentar el delito y la violencia sin reproducir o aumentar el uso de la violencia, haciendo énfasis en la prevención, la apertura de espacios para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades democráticas del Estado.

El informe destaca que el delito y la violencia tienen una dimensión local importante que debe servir de base para la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, la alta incidencia de determinado delito puede acentuarse en algún municipio o entidad, pero no de manera generalizada en el país y viceversa. Por lo tanto, las amenazas a la seguridad ciudadana deben ser atendidas mediante respuestas diferenciadas, focalizadas. El ámbito de actuación debe ser local, nacional, regional y global, con el objetivo de construir una visión de seguridad ciudadana que priorice el desarrollo humano. Son necesarias políticas integrales pero focalizadas, basadas en el conocimiento de las necesidades locales y llevadas a cabo con la participación activa de las comunidades afectadas.

La construcción de la División de Gendarmería motivó que por primera vez se llevara al *Reglamento de la Ley de la Policía Federal* el concepto de proximidad social como función de la policía, incorporando el concepto de seguridad ciudadana dentro de las funciones de la seguridad pública, el cual se definió, en su artículo 2, de la siguiente manera:

XII Bis. Proximidad Social, a la vinculación de las Instituciones de Seguridad Pública con la sociedad, generando confianza y cercanía, obteniendo de esta relación información relevante para la prevención e investigación de los delitos y protección de esa sociedad;

Además, una de las tres Direcciones Generales de la División de Gendarmería tiene como función central la realización de tareas de proximidad social, como pilar fundamental para promover la seguridad ciudadana. Esto quedó reflejado en el *Reglamento de la Ley de la Policía Federal* de la siguiente manera:

**Artículo 106 Quáter.-** Corresponde a la Dirección General de Proximidad Social de la Gendarmería:

- I. Implementar la participación de los Integrantes de la División de Gendarmería en programas, estrategias y acciones en materia de proximidad social;
- II. Instrumentar actividades permanentes de apoyo a las comunidades, instalaciones, eventos, rutas, regiones y zonas en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería;
- III. Dirigir, en el ámbito de competencia de la Institución, la participación de los Integrantes de la División de Gendarmería en acciones de coordinación con la sociedad civil para la prevención del delito;
- IV. Dar seguimiento a los planteamientos de los distintos actores sociales con los que interactúa la División de Gendarmería;
- V. Recabar información de la sociedad civil que permita generar estrategias para la prevención de los delitos;
- VI. Verificar que las actividades de los Integrantes de la División de Gendarmería se lleven a cabo mediante protocolos de operación en comunidades indígenas, población con alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos, y
- VII. Las demás que le confieran este Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, así como aquellas funciones que le encomiende el inmediato superior de quien dependa.

### 3.2 La misión de la Gendarmería en el nuevo marco constitucional de los Derechos Humanos.

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del año 2011 es uno de los fundamentos centrales de la nueva División de Gendarmería de la Policía Federal. Tradicionalmente se han concebido las obligaciones de las policías en el marco de los Derechos Humanos como un ejercicio basado en conductas tendientes a respetar los derechos de los ciudadanos, absteniéndose de afectar sus garantías de seguridad jurídica, actuando en un marco de legalidad conforme a protocolos.

A partir de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, todas las autoridades –por supuesto también las policías-, cada una en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos fundamentales, lo mismo el derecho a la salud que a la vivienda, el derecho a recibir educación o a trabajar en lo que más acomode a cada quien. Evidentemente, esta nueva obligación tiene diferentes alcances según la autoridad de que se trate, conforme al ámbito de sus respectivas atribuciones y competencias. Así quedó establecido en el artículo 1º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>105</sup> a partir de la reforma en materia de Derechos Humanos de junio de 2011.

---

<sup>105</sup> Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

Como consecuencia de la citada reforma a la Carta Magna, las autoridades de los tres órdenes de gobierno no solamente deben respetar los derechos constitucionales mediante conductas de abstención, sino que deben hacer todo lo posible, en el ámbito de su competencia, para lograr la eficacia plena de los derechos.

Conforme al texto del artículo 1º de la Constitución, son cuatro las nuevas obligaciones de todas las autoridades en relación con los Derechos Humanos y se expresan en los siguientes verbos: *promover, respetar, proteger y garantizar*. En el marco de actuación de la Policía Federal las acciones en relación con dichos verbos se han desplegado en la línea de *respetar* los Derechos Humanos mediante programas de profesionalización y protocolos de actuación tendientes a que en la operación, los integrantes de la Institución se conduzcan en apego y respeto a los derechos fundamentales. Ahora, la nueva División de Gendarmería se orientará a *proteger* los Derechos Humanos.

La obligación constitucional de *proteger* los Derechos Humanos significa, en palabras de Carbonell, que

el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, lo que incluye mecanismos no solo reactivos frente a las violaciones, sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho.<sup>106</sup>

---

progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

<sup>106</sup> Cfr. Carbonell, Miguel. “Las obligaciones del Estado Mexicano en el artículo 1º de la Constitución Mexicana”, publicado en *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un paradigma*, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, p.65

Lograr progresivamente<sup>107</sup> la plena efectividad de los Derechos Humanos de carácter civil, político, económico, social, cultural y ambiental implica buscar las mejores condiciones posibles para los grupos menos favorecidos económicamente, optimizando los recursos y afinando las estrategias. Los Derechos Humanos pueden servir como motivación de muchas actividades desde la legislación, la aplicación de la ley y la acción ciudadana para prevenir y evitar las violaciones de los derechos, como lo afirma Amartya Sen, Premio Nobel de Economía. Se trata de diferentes actividades que pueden contribuir conjunta o separadamente a impulsar la realización de las libertades humanas.<sup>108</sup>

En el ámbito de competencia de la Policía Federal se trata de sumar a los esquemas de reacción, investigación e inteligencia, nuevos modelos de prevención a través de medidas activas y acciones positivas para proteger los derechos humanos. Nos referimos, por supuesto, a la protección activa de *otros* derechos humanos más allá de los que tradicionalmente protege la Policía Federal, como los de la vida y la integridad física de las personas, el derecho a la propiedad, la libertad de tránsito o la seguridad jurídica.

### **3.3 Un nuevo paradigma en materia de seguridad ciudadana: la protección activa al derecho al trabajo.**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 definió como estrategia general -que articula todas las políticas públicas- generar “mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial”. El Plan Nacional de Desarrollo establece que una constante presente en las historias de éxito a nivel internacional ha sido el dinamismo de la productividad.

---

<sup>107</sup> En principio de progresividad está contenido en el artículo 1º de la Constitución Mexicana.

<sup>108</sup> *Cfr.* Sen, Amartya (premio Nobel de Economía 1998), *La idea de la justicia*, Editorial Taurus, México, 2010, pp. 396 a 399.

Elevar la productividad de la economía en su conjunto “puede alcanzarse a través de distintos canales, los cuales no son excluyentes y se refuerzan entre sí”. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo cita como canales, entre otros, elevar la eficiencia al interior de las empresas, la innovación y el desarrollo tecnológico, la capacitación, la creación de incentivos para que quienes laboran en la economía informal se integren a la economía formal, fomentar la libre competencia entre los sectores de la economía y, en el tema que nos ocupa, que es el de la seguridad, brindar garantías jurídicas y salvaguardar la integridad física de la población.<sup>109</sup>

En el marco de los trabajos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se llevó a cabo una amplia consulta ciudadana, mediante la página de internet [www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx). El 67% de los participantes consideró que la medida más efectiva para prevenir la delincuencia es ampliar las oportunidades de empleo de la juventud y otros grupos vulnerables. Es en este contexto y en cumplimiento a la obligación constitucional de proteger activamente los derechos fundamentales, que se desarrolla un nuevo paradigma en materia de seguridad ciudadana, a cargo de la nueva División de Gendarmería de la Policía Federal: la protección activa al derecho al trabajo.

Se formula así una nueva misión para la Policía Federal en general y para la nueva División de Gendarmería, en particular: establecer cómo la seguridad puede proteger el ejercicio de los derechos reconocidos por la Carta Magna, entre ellos, el de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que acomode a cada persona, siendo lícitos<sup>110</sup> sin que éste derecho se vea afectado o impedido por la acción ilícita de otros particulares. Se trata de direccionar las estrategias de la Policía Federal hacia el mapa de ruta que ha trazado el Gobierno de la República en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>109</sup> Plan Nacional de Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación*. 20 de mayo de 2013.

<sup>110</sup> Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en este contexto en el que se crea la División de Gendarmería de la Policía Federal, como una división altamente especializada que busca contribuir a que México alcance su máximo potencial, al ser un medio para coadyuvar a que las personas desarrollen sus actividades y capacidades en orden y tranquilidad, en un *México en paz*. Para ello, la Gendarmería tiene como misiones específicas fortalecer la presencia de la autoridad en aquellas localidades o regiones donde existan debilidades institucionales<sup>111</sup> para que, mediante la instrumentación de acciones de coordinación y la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, se fortalezcan las capacidades estructurales e institucionales y la cohesión social.

La División de Gendarmería protegerá el derecho de las personas de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos que decidan realizar, con el propósito de generar condiciones que faciliten el desarrollo económico local y regional posibilitando la creación de nuevos empleos. Esta función se enmarca, por supuesto, en el artículo 21 constitucional, pues como una nueva División de la Policía Federal, la Gendarmería comparte los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos en el ejercicio de las funciones de seguridad pública.

Además el mismo artículo constitucional, en su décimo párrafo, constituye un fundamento para la nueva División al ser ésta parte de una institución de Seguridad Pública, la Policía Federal, que es de carácter civil, disciplinado y profesional, características que comparten los integrantes de la nueva División.

Con motivo de la ceremonia de abanderamiento de la División de Gendarmería, el Presidente de la República expresó así la misión de la nueva institución, en relación con la protección activa al derecho al trabajo:

---

<sup>111</sup> Durante la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, efectuada el 17 de diciembre de 2012, el Presidente de la República instruyó al Secretario de Gobernación a “iniciar los trabajos que permitan, a la brevedad, la creación de la Gendarmería; este cuerpo será responsable de fortalecer el control territorial en los municipios con mayor debilidad institucional”.

La Gendarmería contribuirá a proteger a los mexicanos sus bienes y fuentes de trabajo cuando éstos sean amenazados por la delincuencia. Su misión es fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad pública locales, y salvaguardar los ciclos productivos en las ciudades y estados que así lo requieran. Con esta línea de acción, la Gendarmería contribuirá a contener y desarticular aquellas organizaciones delincuenciales que minan la actividad económica, en un territorio determinado, a través de ilícitos como el robo, la extorsión o el secuestro. En otras palabras, la Gendarmería es una nueva fuerza policial que brindará seguridad ciudadana, y protegerá el desarrollo regional de México.<sup>112</sup>

La inseguridad es una de las principales causas de la falta de crecimiento de la economía, de la disminución de la inversión o de que no se incremente la producción y el empleo. En su concepción, la División de Gendarmería busca contribuir a invertir el paradigma. No puede haber seguridad sin desarrollo y el desarrollo no puede tener lugar sino en un entorno de seguridad.

Una buena política económica es una buena política de seguridad y también a la inversa: una buena política de seguridad es una excelente política económica.

La División de Gendarmería propone un nuevo modelo de seguridad ciudadana y de operación policial que construya un círculo virtuoso –un ciclo del empleo- que promueva la equidad social: cuando se incrementa la inversión, sube la producción y en consecuencia el empleo, pues se requiere de más trabajadores en todos los niveles para concretar el incremento de la producción.

---

<sup>112</sup> Discurso del Presidente de la República con motivo de la Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Nueva División de Gendarmería de la Policía Federal, el 22 de agosto de 2014.

A mayor empleo se incrementa el ingreso de las familias y, con un ingreso adecuado, se estimula el consumo y, si hay excedentes, el ahorro. El ahorro se canaliza al sector financiero y genera más inversión, empleo y consumo.<sup>113</sup>

Adicionalmente se reduce un costo de la actividad económica cuando se realiza en condiciones de inseguridad: el costo del riesgo. Dicho costo se explica cuando, al no existir condiciones de seguridad, o bien la actividad económica disminuye o los agentes económicos incurren en mayores costos derivados de seguros o medidas de autoprotección o incluso en el pago de extorsiones y contribuciones ilícitas.

La pobreza, el desarraigo y la inseguridad van de la mano. Ante ello, deben fomentarse las libertades y la protección a los derechos humanos, construyendo entornos sociales justos y políticamente responsables.<sup>114</sup> La efectiva protección de la ciudadanía y de sus bienes favorece la creación de empresas, la inversión y la generación de empleos, elementos indispensables para el progreso del país.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Dos reconocidas autoridades económicas, Paul Samuelson (Premio Nobel de Economía 1970) y William D. Nordhaus subrayan que el papel económico del Estado implica generar programas que promuevan la equidad para redistribuir ingresos (Samuelson, Paul A. y William D. Nordhaus, *Economics*, 15th edition, New York, McGraw Hill, 1995, p.30.

<sup>114</sup> Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, ha dedicado buena parte de sus estudios a postular la teoría de la *economía del bienestar*. En ella aborda con amplitud los conceptos aquí descritos. Sobre el particular se recomienda consultar: Lüchinger, René, Los doce economistas más importantes de la historia. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2012, pp.154 y 155.

<sup>115</sup> Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. *La inseguridad pública en México*. Revista Entorno, No. 168, COPARMEX, 2002, p. 2

### **3.4 Una nueva generación de indicadores en materia de seguridad**

La Gendarmería debe ser una División de resultados medibles por una nueva generación de indicadores hasta ahora no utilizados por las corporaciones policiales. El incremento del empleo, de la producción, de la derrama económica por la prestación de servicios o de las exportaciones en las zonas donde se despliegue deberán ser nuevos índices para medir su eficacia, más allá de los indicadores tradicionales y no menos necesarios como la reducción de la incidencia delictiva, el número de detenidos o de objetos o productos del delito asegurados o el número de kilómetros patrullados.

El incremento del empleo o de la producción dependen de una pluralidad de factores, no obstante, podrán establecerse algunos parámetros comparativos que permitan medir con objetividad la eficacia de la División de Gendarmería. Además, la percepción ciudadana sobre la seguridad en las zonas donde se encuentren desplegados será un factor de medición fundamental. La Gendarmería es un nuevo modelo de operación policial para atender una misión diferente pero complementaria a las misiones que actualmente realizan las demás Divisiones de la Policía Federal. En este sentido, como toda institución de nueva creación, de manera gradual pero firme y constante deberá consolidar sus resultados y, con ellos, la aceptación y confianza ciudadana.

Cuando la Gendarmería ya había cumplido 8 meses desde la ceremonia de abanderamiento encabezada por el Presidente de la República, el 22 de agosto de 2014, ya era posible efectuar algunas mediciones con este nuevo modelo de indicadores de seguridad.

En los primeros meses de 2014, el kilo de limón llegó a costar hasta 80 pesos en la Ciudad de México. El 14 de marzo de 2014, el autor de este trabajo verificó que el kilo de limón se encontraba a 75 pesos. Como se explicó anteriormente, el kilogramo de dicho producto, a pie de árbol, esto es, recién cosechado, es de 5 pesos por kilo. ¿Cómo es posible que cueste 15 veces más? Durante 2013, organizaciones criminales arraigadas en el Estado de Michoacán,

uno de los principales productores de limón en el país, atacaron en diferentes ocasiones a productores de limón.

El 10 de abril de 2013, el Gobierno del Estado de Michoacán informó la muerte de 14 personas en enfrentamientos y emboscadas en municipios de Michoacán, entre ellos ocho productores y recolectores de limón, agredidos por hombres armados en Apatzingán, mientras que otros 16 recolectores de limón resultaron heridos, tras regresar de un evento por el aniversario luctuoso de Emiliano Zapata, en que demandaban garantías para poder continuar con su trabajo. Los productores de limón solicitaron el apoyo del gobierno estatal ante el cierre de empacadoras en los municipios de Tepalcatepec, Buenavista y La Ruana.<sup>116</sup> Este hecho fue quizá el de mayor impacto contra quienes se dedicaban a producir limón, sin embargo, prácticamente todos los días, durante ese año, los medios de comunicación dieron cuenta de diversos delitos contra productores del campo.

El 10 de abril de 2014, el periódico Excélsior publicó una investigación especial sobre la muerte de los limoneros ocurrida un año antes. Las víctimas eran jornaleros y pequeños productores que tenían varios días sin poder colocar el limón que cosechan debido al veto impuesto por la delincuencia; semanas antes, una de las empacadoras de Buenavista Tomatlán había sido incendiada y otra cerrada, mientras que las de Apatzingán eran amenazadas si recibían la cosecha procedente de Buenavista.

Cabe señalar que en ningún otro municipio de México como en Buenavista, Michoacán, se producen tantos cítricos como en esta demarcación de la Tierra Caliente michoacana; 600 toneladas es la producción promedio cada día y la derrama económica supera los 45 millones de pesos diariamente, unos mil 350

---

<sup>116</sup> *Productores de limón, entre muertos de Michoacán, El Universal*, 10 de abril de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/916016.html>

millones al mes. Como consecuencia de los costos indirectos generados por la criminalidad, el costo del producto se encareció.<sup>117</sup>

El gobierno de la república inició el Operativo Michoacán. La Policía Federal, por conducto principalmente de la División de Fuerzas Federales, inició un despliegue operativo de reacción para contener al grupo criminal denominado “Caballeros Templarios”. A dicho operativo se sumaría la naciente División de Gendarmería de la Policía Federal. El 10 de septiembre de 2014, unas semanas después del abanderamiento presidencial de la nueva División, 300 elementos de la Gendarmería arribaron a La Ruana, en Buenavista Tomatlán, Michoacán. Los gendarmes fueron bien recibidos:

Otros labriegos coinciden en la necesidad de que las fuerzas federales no se vayan hasta que ya no haya un solo *templario* o criminal de cualquier origen en toda la Tierra Caliente; que los soldados sigan presentes desde Cuatro Caminos hasta Tepalcatepec, para que los secuestradores y matones no vayan a regresar para vengarse de quienes los corrimos, comentó César, un muchacho de 19 años que dejó un momento de atender la carnicería de su padre para conocer a los gendarmes, -quiero ver qué armas traen y veo que son puros elementos altos y delgados-, agregó.<sup>118</sup>

El viernes 27 de febrero de 2015 fue detenido Servando Gómez Martínez “La Tuta”, líder de la organización delictiva que afectó a Michoacán durante varios años. En los meses previos, la Policía Federal dismanteló la estructura de la organización delictiva deteniendo a sus integrantes. Así, un año después de la

---

<sup>117</sup> *A un año de la matanza de limoneros en Michoacán*, 10 de abril de 2014, Sección Especiales, Michoacán en vilo,

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/10/953467>

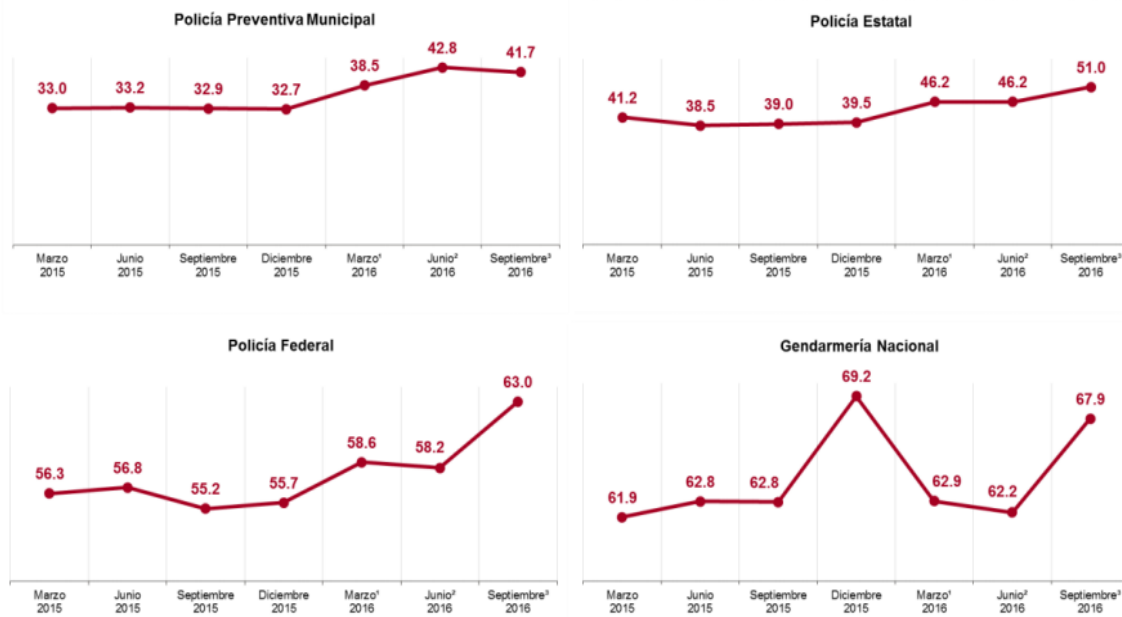
<sup>118</sup> García Tinoco, Miguel (Corresponsal). *Gendarmería refuerza operativo en Michoacán contra La Tuta*. Periódico Excelsior, 10 de septiembre de 2014,

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/10/980891>

primera fotografía, el 14 de marzo de 2015, el precio del limón agrio por kilo había vuelto a la normalidad: 21.80 pesos.

En materia de percepción ciudadana sobre el actuar de la División de Gendarmería, la Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI, en el período marzo de 2016 a septiembre de 2016<sup>119</sup> refleja que la Gendarmería goza de una muy buena percepción ciudadana sobre su desempeño, superior incluso al del resto de la Policía Federal y, por supuesto, superior a las policías estatales y municipales, como se muestra en la siguiente gráfica:

**PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA A SEPTIEMBRE DE 2016 (Muy o algo efectivo)**  
(Porcentaje)



Nota: Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más que perciben el desempeño de las autoridades como "Muy o algo efectivo". Excluye la opción de respuesta "No sabe o no responde".

<sup>1</sup> A partir de marzo de 2016, se incluyen tres nuevas ciudades con respecto de las consideradas en el diseño anterior.

<sup>2</sup> A partir de junio de 2016, se incluyen ocho nuevas ciudades con respecto de las consideradas en el diseño anterior.

<sup>3</sup> A partir de septiembre de 2016, se incluyen cinco nuevas ciudades con respecto de las consideradas en el diseño anterior.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

<sup>119</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/ensu/>

### **3.5 Aspectos organizacionales de la División de Gendarmería**

La División de Gendarmería se integra por profesionales del orden público en el diseño de soluciones estratégicas respecto de la demanda ciudadana de realizar sus actividades productivas en un entorno de seguridad. Se caracteriza por su itinerancia y su amplia capacidad de despliegue operativo para estar donde se le requiera durante el tiempo que sea necesario.

Su despliegue operativo se basa, fundamentalmente, en un cronograma o calendario de actuación derivado del análisis de los mayores beneficios generados en la sociedad al proteger los empleos vinculados a ciclos o eventos económicos. En este sentido, la presencia de la División de Gendarmería no debe ser reactiva, sino previa y planeada. Se trata de proteger y facilitar el ejercicio del derecho constitucional de los habitantes de una comunidad o zona específica de dedicarse a la actividad económica o laboral que se decida y que por las vulnerabilidades y debilidades institucionales para hacer frente a posibles amenazas o contingencias delictivas se requiera una mayor presencia de la Federación durante un tiempo determinado.

Se busca proteger, por ejemplo, lo mismo las fuentes de empleo generadas por la actividad turística en las temporadas de mayor afluencia, que de acompañar ciclos de empleo derivados de actividades agrícolas, de manufactura, de creación de infraestructura o de grandes concentraciones temporales de personas, como sucede en festivales internacionales y competencias deportivas de largo alcance.

La División de Gendarmería actúa conjuntamente con los residentes de los territorios en que sean desplegados, con el propósito de identificar los problemas del área y construir soluciones en materia de seguridad que resulten idóneas para los conflictos a atender. Se basa asimismo en las características sociodemográficas y culturales de dichas comunidades y en el análisis criminológico. Se prevé que especialistas, profesionales y académicos aporten información para poder decidir cuáles ciclos económicos deberán ser protegidos.

Para operar, la División de Gendarmería cuenta con cuarteles móviles para la contención de un fenómeno temporal específico y cuarteles semifijos, para la atención de fenómenos que requieran estrategias de varios meses de duración. La

Gendarmería se despliega conforme a su estructura operativa diseñada con base en agrupamientos y compañías, de tal suerte que su fuerza de operación no se diluya.

La cooperación y participación de la comunidad en la construcción de alternativas de seguridad, así como la sensibilidad en la atención a la diversidad sociodemográfica tienen como base el perfil de ingreso de sus integrantes, la formación inicial especializada y los programas de actualización. Mayores niveles de profesionalización son condicionantes para transitar hacia este nuevo modelo de operación policial.

El programa de formación fue especialmente diseñado para las funciones y atribuciones que desarrollará la División de Gendarmería. Consta de 7 módulos: Propedéutico, Ética y valores en la práctica de la gendarmería, El modelo de gendarmería y la vinculación social, Una gendarmería que cumple con el marco legal, Desarrollo y acondicionamiento físico, Técnicas y tácticas en materia de reacción policial y, por último, Formación militarizada. Se integra por 35 materias y 1,442 horas clase.

Por primera vez se incorporan, desde la formación inicial, materias que si bien actualmente cursa la Policía Federal, se implementan bajo el esquema de programas de actualización y especialización y no desde la formación inicial. Se trata de temas que tienen tanto una carga horaria específica como una visión transversal en toda la formación: Doctrina policial, con un especial énfasis en los valores y la disciplina policiales; el nuevo Sistema Penal Acusatorio desde la perspectiva de las nuevas atribuciones de la policía en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales; Desarrollo Humano, con componentes de liderazgo, manejo de estrés y trabajo en equipo; Derechos Humanos bajo la perspectiva tanto de la operación policial como desde la amplia óptica de la reforma constitucional de 2011; Equidad de Género, tanto en la actuación policial como al interior de la institución y, por último, Cultura de la Legalidad, con un enfoque de combate a la corrupción mediante las toma de decisiones éticas en campo.

El módulo de formación militarizada es una innovación en la formación policial, pues dota a los cadetes de destrezas y habilidades propias de las fuerzas

armadas con el rigor y la disciplina militar pero con una visión eminentemente policial. Incluye orden cerrado, desarrollo y acondicionamiento físico, defensa personal, prácticas de armamento y tiro y reacción táctica defensiva. Es precisamente esta formación militar uno de los principales elementos para darle el carácter, a esta institución policia, de Gendarmería.

Debe subrayarse que el proceso de formación es permanente, pues se ha generado un programa de actualización anual para los integrantes de la División de Gendarmería, que oscila en un mínimo de entre 40 y 120 horas según el grado del integrante. Esto es, un integrante de la escala básica deberá acreditar por lo menos 40 horas anuales de capacitación, mientras que un mando deberá cursar por lo menos 120 horas. A lo anterior se suman los programas de actualización y especialización para gendarmes que ya se han convenido con instituciones policiales y gendarmerías de otros países, entre los que destacan los previstos con Colombia, España, Francia, Italia y Estados Unidos.

Por su parte, los mandos participan de un programa especial de formación en que conforme a su grado en la escala policial, deben aprobar varios de estos modelos: un Diplomado en Mando Policial impartido por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), un Curso de nivelación táctico operativa, un Curso de formación con instructores de la Gendarmería Nacional de Francia, un Curso de Actualización de Mandos y un Curso de Formación de Mandos en la Escuela de la Policía Nacional de Colombia además de un bloque de integración entre mandos y cadetes. Dichos programas suman hasta 1,000 horas clase.

Los integrantes de la Gendarmería, conforme a su perfil de ingreso (reacción o proximidad), a su formación de origen (estudios de secundaria, bachillerato o educación superior) y a su evolución en la Academia, estarán en condiciones de realizar tareas tanto táctico operativas como de vinculación y proximidad social. Al momento del abanderamiento de la Gendarmería, en agosto de 2014, el 33% de los cadetes contaba con estudios de secundaria (perfil reacción), 47% con estudios de preparatoria o bachillerato técnico (perfil proximidad) y el 20% con estudios de licenciatura en diferentes disciplinas, esto es, con un perfil superior al

de ingreso y perfil de proximidad social. Por otra parte, cabe señalar que 13% de las integrantes son mujeres y 87% son hombres.

La Gendarmería es un nuevo modelo de operación policial para atender una misión diferente pero complementaria a las misiones que actualmente realizan las demás Divisiones de la Policía Federal. En este sentido, como toda institución de nueva creación, de manera gradual pero firme y constante deberá consolidar sus resultados, y con ellos, la aceptación y confianza ciudadana.

Al mes de agosto de 2014, más de 130,000 ciudadanos habían respondido a las convocatorias públicas de ingreso a la nueva División de Gendarmería de la Policía Federal, cuyo reclutamiento inició en agosto de 2013. En ferias del empleo, mediante módulos informativos en lugares públicos de las principales ciudades del país, en medios de comunicación y por internet se ha difundido el reclutamiento de aspirantes, el cual continúa abierto.

Es importante subrayar que quienes se inscribieron son ciudadanos que buscan ingresar por vez primera a la institución. No se trata de policías o militares en activo. Los interesados participaron en un riguroso proceso de entrevistas y evaluaciones, de tal suerte que casi 6,500 aspirantes lograron tener la categoría de cadetes e iniciar su formación inicial. El proceso de formación permitió a los aspirantes y a sus instructores comprobar si tienen la vocación, capacidades, destrezas y aptitudes que se requieren para formar parte de la División de Gendarmería, de tal modo que sólo quienes cubrieron los estándares establecidos continuaron en formación y preparación, por lo que más de 1,400 cadetes causaron baja.

Del mismo modo, más de 1,450 Policías Federales en activo se inscribieron en una convocatoria interna abierta a cualquier integrante de la institución que, teniendo un nivel de mando y experiencia, aspirara a formar parte de la nueva estructura de mandos de la Gendarmería. De ellos fueron seleccionados los mejores para participar en procesos de formación teórica y práctica así como de liderazgo y aptitudes, en los cuales son evaluados. Para poder continuar, deben alcanzar determinados estándares y superar evaluaciones, que acreditaron 237 mandos.

Los integrantes de la nueva División de Gendarmería son Policías Federales que comparten los mismos valores que el resto de los integrantes de la Institución: sacrificio, lealtad, disciplina, honor, dignidad, autoridad y moral. Asimismo, los integrantes de la División de Gendarmería comparten los mismos grados de la escala policial y en consecuencia los mismos sueldos y prestaciones que sus demás compañeros. Tienen las mismas oportunidades de ascenso dentro de la institución y las mismas obligaciones. Significa que su integración fortalece la estructura y el estado de fuerza de la Policía Federal y que su misión especializada se suma a las misiones también especializadas de las demás Divisiones de la Policía Federal, conformando así, en conjunto, a una de las instituciones policiales más sólidas, equipadas y profesionalizadas de Latinoamérica, con casi nueve décadas de historia y tradición.

## **Conclusiones**

La Gendarmería es una fuerza que permite al Estado Mexicano contar con mayores capacidades para asegurar el control territorial en municipios con debilidad institucional, para enfrentar los problemas de Seguridad Pública, especialmente aquellos en que habiéndose desbordado la incidencia delictiva, su problemática se convierte en un asunto de Seguridad Interior y, en consecuencia, de la agenda de Seguridad Nacional. En agosto de 2016, durante la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció una estrategia para hacer frente a la problemática de inseguridad, en que solo 50 municipios del país concentraban el 42% del total de los homicidios en números absolutos. Muchos de esos municipios tienen policías debilitadas o carecen de ellas. Por policías debilitadas nos referimos a que no tienen capacitación, equipamiento, infraestructura o incluso a que no habiendo aprobado exámenes de control de confianza, los elementos policiales continúan en activo. En algunos casos son adictos a alguna sustancia psicotrópica y, en otros, están infiltrados por la delincuencia organizada. En dichos municipios, la presencia de las fuerzas armadas y las fuerzas federales, especialmente de la gendarmería, se ha convertido en una necesidad. Lo deseable es que mientras las fuerzas federales realizan el trabajo que no han podido hacer las fuerzas estatales o municipales, dichas instancias policiales se fortalecieran. Esto permitiría un retiro gradual de las fuerzas federales y armadas.

La presencia de la Gendarmería coadyuva a generar un modelo de seguridad que permite contribuir a la desmilitarización de las funciones de Seguridad Pública. Las atribuciones conferidas a la Gendarmería ante las afectaciones que la delincuencia organizada genera en ciclos económicos y productivos contribuyen a que los ciudadanos desarrollen sus actividades con regularidad, protegiendo las fuentes de empleo y el desarrollo económico. Se trata de una misión específica que no tiene ningún otro cuerpo policial.

Ante la falta de credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones policiales, el modelo de la Gendarmería ha resultado exitoso desde el punto de vista de la credibilidad ciudadana de que goza, la cual se refleja en las encuestas especializadas realizadas por el INEGI, en que desde su creación le ha ubicado con un mayor nivel de credibilidad en cuanto a su desempeño que el resto de las corporaciones policiales. En síntesis, haber fortalecido a la Policía Federal mediante una nueva División con las características de la Gendarmería ha contribuido a incrementar las capacidades de la Federación para apoyar a las entidades federativas y los municipios.

A partir de esta investigación se derivan otras conclusiones que se presentan a continuación.

En el capítulo primero establecemos como postulado que el concepto de Seguridad Interior es un concepto intermedio entre los de Seguridad Pública y Seguridad Nacional y que la Gendarmería realiza funciones tanto de Seguridad Pública como de Seguridad Interior. Del análisis del contexto histórico, del marco constitucional y legal y de las iniciativas de *Ley de Seguridad Interior*, fue posible concluir lo siguiente:

Al referirnos a la Seguridad Pública y a la Seguridad Nacional, utilizamos estos conceptos para expresar la protección que ofrece el Estado, incluso mediante el ejercicio legítimo de la fuerza pública –como *última ratio*–, a los gobernados.

Mientras que los temas de Seguridad Pública son de la competencia de las policías, los peritos, los agentes del Ministerio Público, el personal del sistema penitenciario y los responsables de la justicia cívica y administrativa, la materia de seguridad nacional es de la competencia de las Fuerzas Armadas y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Cuando se agravan los temas de Seguridad Pública, éstos pueden conceptualizarse como asuntos de Seguridad Interior. Asimismo, un problema de seguridad interior forma parte de la agenda de la Seguridad Nacional.

La gendarmería mexicana realiza funciones tanto de Seguridad Pública como de Seguridad Interior, con lo que se confirma su carácter de institución intermedia entre las policías y el ejército. En primer término, es una institución policial. Conforme al artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, su tarea se enmarca en las funciones policiales de Seguridad Pública: salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; prevenir la comisión de delitos y, investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables. Conforme a la Reforma al Reglamento de la Ley de la Policía Federal que le dio sustento jurídico, la Gendarmería es la séptima división de la Policía Federal. Como tal, sus integrantes tienen como objetivos los mismos que el resto de los integrantes de la Policía Federal, establecidos en el artículo 2 de la *Ley de la Policía Federal*.

Conforme a las definiciones y conceptos sobre Seguridad Interior vertidos en el primer capítulo, es posible afirmar que la gendarmería es una institución que realiza funciones de Seguridad Interior. Este es el punto central de nuestras conclusiones. Lo anterior se desprende del análisis de las funciones que fueron encomendadas a la División de Gendarmería de la Policía Federal mediante la reforma al *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*. En el capítulo correspondiente transcribimos el Artículo 17 bis de dicha Ley, donde se describen las atribuciones de la Gendarmería. La principal es “generar condiciones de seguridad pública”. Sin embargo, los fenómenos que se describen como atribución en el mismo artículo son materia de seguridad interior:

- a) Ante la presencia de la delincuencia organizada o al alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;
- b) Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos.

La presencia de la delincuencia organizada se describe expresamente en la exposición de motivos de la iniciativa del Diputado Camacho Quiroz en materia de Seguridad Interior. La amenaza contra la fuente de ingresos de las personas,

relacionadas con ciclos productivos, son actos que quebrantan el desarrollo nacional, este último concepto contenido tanto en la iniciativa del PRI como la del PAN en relación con el catálogo de amenazas a la Seguridad Interior. Por lo anterior, podemos afirmar que la función de la Gendarmería mexicana se ubica dentro del concepto tanto de seguridad pública, al ser una división de la Policía Federal, como en el marco de la seguridad interior, por las funciones conferidas por el Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

La presencia de la División de Gendarmería en las localidades en que es desplegada debiera contribuir a fortalecer las capacidades de las instituciones de Seguridad Pública locales, mientras se salvaguardan los ciclos productivos y el derecho al trabajo ante amenazas de la delincuencia organizada en las localidades que así lo requieran. Sin embargo, desafortunadamente no siempre se genera un compromiso de largo plazo de autoridades municipales y de las entidades federativas para el fortalecimiento de sus propias capacidades para brindar seguridad pública. Un tema pendiente para avanzar en este sentido es avanzar en la reforma constitucional que permitirá fortalecer el desarrollo policial. En respuesta a este pendiente, la iniciativa del Presidente Peña Nieto fue presentada al Congreso en diciembre de 2014 y se ha politizado, especialmente en cuanto al modelo de mando policial. Esta iniciativa es relevante, porque más allá de establecer modelos de mando único en que los gobiernos estatales asumirían total o parcialmente las funciones de seguridad pública, destaca que es necesario consolidar la profesionalización y el catálogo de prestaciones de las policías de México.

En el capítulo segundo se buscó atender otras hipótesis de investigación. Fundamentalmente, un propósito fue responder a la pregunta de qué es y qué no es una gendarmería. Para ello, se analizaron los antecedentes y características de otras gendarmerías en otros países para definir características comunes e incluso proponer una clasificación de las mismas con el propósito de ubicar en el contexto internacional a la naciente Gendarmería Mexicana. Además se investigan los antecedentes históricos en México y se analizan otras hipótesis que establecían que había una confusión con el concepto de Guardia Nacional. Todo lo anterior

sumado al análisis realizado en el primer capítulo estaba orientado a responder a la pregunta central: ¿Era necesaria una gendarmería en México?

Entre los principales hallazgos obtenidos en el desarrollo del capítulo segundo, destacan los siguientes:

El término *gendarmería* puede ser utilizado para definir a cuerpos de policía que tienen algunas características y capacidades militares pero que, en estricto sentido, no forman parte de las fuerzas armadas.

Al tener una disciplina y formación militar pero con funciones policiales, las gendarmerías son concebidas como *fuerzas intermedias*. Un buen ejemplo es la descripción que la Gendarmería Nacional Argentina ofrece de sí misma y que recogimos en el capítulo correspondiente: “una fuerza de seguridad, de naturaleza militar con características de fuerza intermedia, que cumple su misión y funciones en el marco de la seguridad interior. Por fuerza intermedia entendemos una organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior”.

Las gendarmerías del mundo comparten conceptualmente la misión de garantizar el control territorial por parte del Estado. Históricamente han sido las policías quienes se han hecho cargo de la seguridad de las ciudades mientras que los ejércitos han garantizado la seguridad en las fronteras. Entre otras razones, por ello las gendarmerías garantizan el control del Estado en regiones usualmente no cubiertas de manera regular y permanente por las policías o el ejército. Otro común denominador de las Gendarmerías es el despliegue operativo similar al de las fuerzas armadas. Un tercer común denominador es la estructura operativa similar a la de las fuerzas armadas en cuanto a que se conforma por pelotones, compañías, agrupamientos, brigadas y divisiones, despliegue distinto al de las policías.

En el análisis comparado encontramos ejemplos de actuación común entre gendarmerías y policías. La Gendarmería Nacional de Francia actúa junto a la Policía Nacional, para garantizar la presencia del estado francés en todo el

territorio. De hecho, comparten cuarteles y estaciones de policía. Además, la gendarmería y la policía francesa comparten prácticamente las mismas atribuciones, lo que también muestra una tendencia a fusionar las gendarmerías con las policías o, visto desde otra perspectiva, a contar con unidades policiales con capacidades intermedias entre las policías tradicionales y los ejércitos, tal como sucede ahora con la Policía Federal de México, en cuyo seno se asienta la División de Gendarmería. Otro ejemplo es el de Austria, que en 2005 fusionó su Gendarmería a su Policía Federal.

El caso de la Policía Nacional de Colombia resultó de especial interés para la Gendarmería Mexicana, en virtud de que siguen el mismo modelo estructural en cuanto a que sus gendarmerías son una división o cuerpo integrante de sus policías. La División de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional de Colombia es en cuanto a su adscripción a la Policía Nacional, a sus atribuciones y a su estructura orgánica, un modelo que sirvió de base e inspiración para algunos aspectos de la División de Gendarmería de la Policía Federal de México.

En cuanto a la clasificación de gendarmerías que se presentan distribuyéndolas en gendarmerías militares, civiles, mixtas y multinacionales, respecto al mando civil o militar y a su adscripción en la estructura administrativa de un país, encontramos que la División de Gendarmería de la Policía Federal es civil, al depender junto con la Policía Federal, de la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad y ésta del Secretario de Gobernación. Del análisis advertimos cómo existe una tendencia internacional a adscribir las gendarmerías a mandos civiles y no militares. Tal es el caso de la Gendarmería Nacional de Francia que el 1º de enero de 2009 dejó de depender del Ministerio de la Defensa para formar parte del Ministerio del Interior, lo que también sucedió con los Carabineros de Chile, en 2011.

En la segunda mitad del Siglo XIX es posible encontrar al menos cuatro antecedentes de la actual Gendarmería Mexicana: Los guardias rurales o resguardos creados en 1857 por José María Lafragua, a semejanza de la Guardia Civil de España, –la gendarmería española- y que operaron hasta 1910; los Gendarmes Imperiales de Napoleón III, que actuaron en México durante la

intervención francesa entre 1863 y 1867; la Legión de Gendarmería creada por Maximiliano, que actuó entre 1864 y 1867 y la Gendarmería Fiscal creada por Porfirio Díaz en 1885.

La Guardia Nacional y la Gendarmería son conceptos completamente diferentes. La Guardia Nacional está integrada por ciudadanos con instrucción en el manejo de armas capaz de reunirse en situación de necesidad para apoyar al ejército regular. Constituye una reserva. La Gendarmería tiene un carácter permanente.

Con base en los resultados obtenidos en los capítulos primero y segundo, es posible delimitar algunas características particulares de la División de Gendarmería de la Policía Federal, que le dan un carácter propio y que le distingue de las atribuciones que pueden tener no solo otras instituciones policiales, sino además, de las que tienen las demás Divisiones de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas. Las principales conclusiones son las siguientes:

Considerando que la seguridad ciudadana se basa en la coordinación entre los ciudadanos y las autoridades para lograr mayor seguridad mediante la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la misión de contribuir a que las personas puedan desarrollar sus actividades y capacidades en orden y tranquilidad permite ejercer la función policial de brindar seguridad ciudadana en el marco del Estado de Derecho.

Dentro de la misión de la Gendarmería se buscó que el concepto de Derechos Humanos no implicara solamente una función protectora que respeta los derechos de las personas, sino que generara acciones positivas para su protección. Como afirmamos en el desarrollo del presente trabajo, la seguridad es un medio y no un fin. La seguridad es un medio para lograr prosperidad. En este sentido, la Gendarmería contribuye a contener y desarticular aquellas organizaciones delincuenciales que minan la actividad económica, en un territorio determinado, a través de ilícitos como el robo, la extorsión o el secuestro, protegiendo el derecho humano al trabajo.

La eficacia en la operación de la Gendarmería debe evaluarse por una nueva generación de indicadores hasta ahora no utilizados por las corporaciones

policiales. El incremento del empleo, de la producción, de la derrama económica por la prestación de servicios o de las exportaciones en las zonas donde se despliegue deberán ser nuevos índices para medir su eficacia, más allá de los indicadores tradicionales. La Gendarmería es una nueva fuerza policial que brinda Seguridad Interior y protege el desarrollo regional de México.

Finalmente, para poder avanzar en el objetivo de desmilitarizar las tareas de Seguridad Pública, será necesario, por una parte, incrementar el número de integrantes de la División de Gendarmería de la Policía Federal para alcanzar los 10,000 elementos, cuando menos y, por otra parte, las entidades federativas deberán fortalecer sus propias capacidades de operación policial, aumentando el número de sus policías dotándoles de la profesionalización y el equipamiento idóneos. Algunos académicos opinan que incrementar el número de policías no resolverá los problemas de seguridad. Desde el punto de vista de que los fenómenos de incidencia delictiva son multifactoriales, tienen razón. Sin embargo, es un hecho que existe un enorme déficit de policías bien preparados en todo el país y el fortalecimiento de la gendarmería mexicana constituiría parte importante en el objetivo de lograr un México en paz.

## Bibliografía

ANDRADE, John, *World Police and Paramilitary Forces*, Stockton Press, New York, 1985.

ANGULO JACOVO, Juan Manuel, *Seguridad Nacional y Derechos Humanos en México (1917-2008)*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2014

BARRAZA, Emile, *Francia: Gendarmería nacional, el modelo que desea Peña Nieto*, Revista Proceso, 2 de noviembre de 2012.

BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Gendarmería: a la mexicana*, INACIPE.

BAYLEY, David H., *Patterns of policing: a comparative international analysis*, New Brunswick, 1990.

CARBONELL Y SALAZAR (coordinadores), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.

CARRIÓN Y DAMMERT (compiladores), *Economía política de la Seguridad Ciudadana*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador), Quito, Ecuador, 2009.

CASTILLO GARCÍA, Gustavo, *La Gendarmería, sin soporte constitucional*, Entrevista a Martín Barrón Cruz, Periódico *La Jornada*, 3 de agosto de 2014.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO, *La inseguridad pública en México*. Revista Entorno, No. 168, COPARMEX, 2002.

CIUDADANOS POR UNA CAUSA EN COMÚN Y RED NACIONAL POR LA SEGURIDAD (responsables de la publicación), Pronunciamiento por una Reforma Policial, 18 de diciembre de 2016.

CONSEJO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DEL INTERIOR, UNIÓN EUROPEA, *Estrategia de Seguridad Interior*, 2010.

GARCÍA TINOCO, Miguel (corresponsal), *Gendarmería refuerza operativo en Michoacán contra La Tuta*, Periódico Excélsior, 10 de septiembre de 2014.

GODOY RANGEL, *et.al*, *Acción de inconstitucionalidad 1/96*. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000 Tesis: P./J. 38/2000Página: 549

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Ciencia Jurídico Penal*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2003.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, “El falso dilema: Derechos Humanos vs. Seguridad Pública”, publicado en *Uso legítimo de la fuerza*, Medina Mora Icaza, Eduardo (Coordinador), Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2008.

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel *et. al*. *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

HOLMES, Richard, *Las guerras que han marcado la historia*, Traducción de Joan Solé. Ed. Ariel, Barcelona, 2011.

HOVENS, Hans, *Towards understanding the potential of gendarmeries*, publicado en *Gendarmeries and the security challenges of the 21<sup>st</sup> century*, Hovens, J.L. & Van Elk, G.A.G. (Eds), Ed. Koninklijke Marechaussee, 2011.

KIPPEURT, Adrien. *La gendarmerie au Mexique 1861-1867*, La première <OPEX> de gendarmes français, publicado en *Force publique, Revue de la société nationale histoire et patrimoine de la gendarmerie*, No. 7, septiembre de 2012

LÓPEZ BENÍTEZ, *Jesús Gabriel*, “*El ejército y el uso de la fuerza pública*”, publicado en *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho. Memoria del Congreso Internacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2011.

LÜCHINGER, René, *Los doce economistas más importantes de la historia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2012.

LUTTERBECK, Derek, *Between Police and Military. The new security agenda and the rise of gendarmeries*, in *Cooperation and conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 39, Sage publications, 2004.

NÚÑEZ TORRES, Michael Gustavo, “*Acerca de la difícil relación entre Seguridad Pública y Derecho Constitucional*”, en Núñez Torres, Michael Gustavo (Coordinador) *Derechos Humanos, seguridad pública y Constitución*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2016

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009*.

ORTEGA A., José *¿Lista, la Gendarmería Nacional?*, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C., 24 de diciembre de 2012.

PEÑA NIETO, Enrique, *Discurso con motivo de la 41ª Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, pronunciado el 20 de diciembre de 2014.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1962.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*.

SALAZAR UGARTE, Pedro, “Causas estructurales del problema de la seguridad en México”, publicado en *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho, Memoria del Congreso Internacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2011.

SALES HEREDIA, Renato, “Reformas a la Ley de Seguridad Nacional no son para militarizar”, *El Sol de México*, 22 de noviembre de 2016.

SAMUELSON Y NORDHAUS, *Economics*, 15th edition, New York, McGraw Hill, 1995

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000

SEN, Amartya, *La idea de la justicia*, Editorial Taurus, México, 2010.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 38/2000, Ejército, armada y fuerza aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución).

TRUJILLO, Javier (Corresponsal), *Destruyen 12 plantíos de amapola en Guerrero*, Periódico *Milenio*, publicada el 5 de enero de 2015.

VANDERWOOD, Paul J. *Los rurales mexicanos*, trad. de Roberto Gómez Ciriza, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, primera reimpresión de 2014.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (et. al.), *De la independencia a la consolidación republicana. Nueva historia mínima de México*, Ed. El Colegio de México, México, 2004.

VILLALPANDO CÉSAR, Juan Manuel, “*La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México*”, en Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, t. II, México, UNAM, 1988.

WITKER, Jorge, *Cómo elaborar una tesis de grado en derecho, Lineamientos metodológicos y técnicos para el estudiante o investigador del Derecho*, Ediciones Pac. 2ª Edición, México, 1986

ZIPPIN FILHO, Dalio, “*Ombudsman, Derechos Humanos y Seguridad Pública*”, en *Prevención Criminal, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Una visión del presente y del futuro en Oliveira de Barros Leal, César (Coordinador)*, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México.

### **Páginas Web Consultadas.**

Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Boletín Oficial del Estado. Gobierno de España  
<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6859>

Carabineros de Chile

<http://www.carabineros.cl/>

Comisión Nacional de Seguridad

<http://www.cns.gob.mx/>

Consejo de la Unión Europea

<http://www.consilium.europa.eu/es/>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

<http://dle.rae.es/>

Embajada de Francia en México

<http://www.ambafrance-mx.org/>

EUROGENDFOR o Fuerza de Gendarmería Europea

<http://www.eurogendfor.org/espanol/>

Gendarmería Nacional Argentina

<http://www.gendarmeria.gob.ar/institucional/index.html>

Guardia Nacional Bolivariana

<http://www.guardia.mil.ve>

Gendarmería de Austria

<http://www.polizei.gv.at>

Gendarmería de Chile

<http://www.gendarmeria.gob.cl/>

Guardia Civil Española

<http://www.guardiacivil.es/es/index.html>

Instituto Nacional de Ciencias Penales

<http://www.inacipe.gob.mx/>

Periódico El Economista

<http://eleconomista.com.mx/>

Periódico Milenio

<http://m.milenio.com/>

Plan Nacional de Desarrollo, consulta ciudadana,

[www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx)

Policía Nacional de Colombia

<http://www.policia.gov.co/>

Presidencia de la República

<http://www.gob.mx/presidencia>

Revista Proceso

<http://www.proceso.com.mx/>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/>

Senado Francés

<http://www.senat.fr/rap/r07-271/r07-2710.html>

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación,  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Senado de la República Francesa  
<http://www.senat.fr/>

## **Normatividad**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de junio de 2008.

*Iniciativa del Senador Gil Zuarth de Ley de Seguridad Interior.* Boletín de prensa 194, martes 27 de septiembre de 2016.

*Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 1986 (Última reforma publicada el 6 de noviembre de 2014).

*Ley Orgánica de la Armada de México. Diario Oficial de la Federación.* 30 de diciembre de 2002 (Última reforma publicada el 31 de diciembre de 2012).

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009. Última reforma publicada el 17 de junio de 2016.

*Ley de la Policía Federal. Diario Oficial de la Federación* del 1º de junio de 2009.

*Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2015.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 20 de mayo de 2013.

*Programa Nacional de Seguridad Pública*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de abril de 2014.

*Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*

*Programa Sectorial de Gobernación*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de diciembre de 2013.

## Anexos

### Programa de Formación Inicial

MÓDULO	ASIGNATURA	CLAVE	HORAS		
<b>1</b>	<b>Propedéutico</b>	Organización policial	PFIG01	10	<b>60 horas</b>
		Técnicas de estudio	PFIG02	20	
		Desarrollo humano policial	PFIG03	10	
		Comunicación oral y escrita / Ortografía y redacción	PFIG04	20	
<b>2</b>	<b>Ética y valores en la práctica de la Gendarmería</b>	Doctrina policial	PFIG05	72	<b>212 horas</b>
		Modelo Policial	PFIG06	20	
		Toma de decisiones en el marco de la Cultura de la legalidad y el combate a la corrupción	PFIG07	40	
	<b>El modelo de gendarmería y la vinculación social</b>	Aplicación cotidiana de los derechos humanos en el actuar del gendarme	PFIG08	30	
		Prácticas para el Uso Legítimo de la Fuerza	PFIG09	30	
<b>3</b>	<b>El modelo de gendarmería y la vinculación social</b>	Perspectiva de género	PFIG10	20	
		Prevenición y proximidad social	PFIG11	40	
<b>4</b>	<b>Una gendarmería que cumple con el marco legal</b>	Prácticas de prevención y proximidad social	PFIG12	120	<b>160 horas</b>
		El marco jurídico en el actuar del gendarme	PFIG13	30	
		Teoría y práctica de la puesta a disposición	PFIG14	20	
		Preservación del lugar de los	PFIG15	20	<b>110 horas</b>

	hechos y/o del hallazgo y cadena custodia			
	El papel del gendarme en el sistema penal acusatorio	PFIG16	40	
<b>5</b>	<b>Desarrollo y acondicionamiento físico</b>	Acondicionamiento físico	PFIG17	110
		Defensa policial	PFIG18	30
		Instrucción y disciplina policial	PFIG19	110
				<b>250 horas</b>
<b>6</b>	<b>Técnicas y tácticas en materia de reacción</b>	Metodología de la investigación criminal	PFIG20	20
		Operación de equipos de radiocomunicación	PFIG21	20
		Manejo del vehículo policial	PFIG22	40
		Redacción de informes e IPH	PFIG23	20
		Primeros auxilios	PFIG24	40
		Protección civil	PFIG25	20
		Plan de defensa de instalaciones	PFIG26	20
		Técnicas y tácticas policiales I	PFIG27	60
		Armamento y tiro policial	PFIG28	80
		Técnicas y tácticas policiales II	PFIG29	80
		Restablecimiento del orden público	PFIG30	50
				<b>450 horas</b>
<b>7</b>	<b>Formación militarizada (SEDNA)</b>	Orden cerrado	PFIG31	40
		Desarrollo y acondicionamiento físico	PFIG32	24
		Defensa personal	PFIG33	16
		Prácticas de armamento y tiro	PFIG34	60
		<b>Reacción táctica defensiva</b>	<b>PFIG35</b>	<b>40</b>
				<b>180 horas</b>

## Programa de formación de mandos

### De Inspectores a Comisarios

MÓDULO		ASIGNATURAS	CLAVE	HORAS	
1.	<b>Diplomado en Mando Policial</b>	Actualización en las funciones de Seguridad Pública	DMP01	45	135 horas
		Especialización Operativa	DMP02	45	
		Gerencia Policial	DMP03	45	
2.	<b>Nivelación táctica operativa</b>	Instrucción y disciplina policial (orden cerrado) I	CNTO01	20	220 horas
		Defensa policial	CNTO02	20	
		Acondicionamiento físico I	CNTO03	20	
		Armamento y prácticas de tiro	CNTO04	40	
		Navegación terrestre	CNTO05	20	
		Introducción al restablecimiento del orden público	CNTO06	10	
		Manejo del PR 24	CNTO07	10	
		Primeros auxilios tácticos	CNTO08	20	
		Técnicas y tácticas policiales I	CNTO09	50	
		Planeación de operaciones	CNTO10	10	

<b>3.</b>	<b>Curso de actualización para mandos, sede Edo. de Méx. (Sector Ecatepec)</b>	Lectura de cartas	CAMEC01	<b>8</b>	<b>67 horas</b>
		Negociación en caso de secuestro	CAMEC02	<b>8</b>	
		Acondicionamiento físico II	CAMEC03	<b>5</b>	
		Primeros auxilios	CAMEC04	<b>5</b>	
		Técnicas y tácticas policiales (intervención) II	CAMEC05	<b>10</b>	
		Protección a funcionarios	CAMEC06	<b>4</b>	
		Operaciones rurales, navegación terrestre	CAMEC07	<b>4</b>	
		Instrucción y disciplina policial (orden cerrado) II	CAMEC08	<b>10</b>	
		Investigación policial	CAMEC09	<b>8</b>	
		Manejo de CRP y generalidades de carretera	CAMEC10	<b>5</b>	
<b>4.</b>	<b>Curso de capacitación en ejes transversales</b>	Cultura de la legalidad	CFETR01	<b>20</b>	<b>105 Horas</b>
		DDHH y género	CFETR02	<b>20</b>	
		Instrucción y disciplina policial (orden cerrado) III	CFETR03	<b>15</b>	
		Sistema Penal Acusatorio	CFETR04	<b>40</b>	
		Acondicionamiento Físico III	CFETR05	<b>10</b>	
<b>5.</b>	<b>Curso de formación de Oficiales, sede</b>	Gerencia del Servicio	CFOGD01	<b>80</b>	<b>280 Horas</b>
		Mando y control	CFOGD02	<b>40</b>	

	<b>Colombia</b>	Planeación de Operaciones	CFOGD03	<b>40</b>	
		Ética y Derechos Humanos	CFOGD04	<b>80</b>	
		Complemento del curso de Colombia-práctica de tiro	CFOGD05	<b>40</b>	
<b>6.</b>	<b>Fase de integración de mandos y cadetes</b>		S/C	<b>193</b>	<b>193 Horas</b>
				<b>Total</b>	<b>1000 horas</b>

## Suboficiales

MÓDULO		ASIGNATURAS	CLAVE	HORAS	
1.	<b>Diplomado en Mando Policial</b>	Actualización en las funciones de Seguridad Pública	DMP01	45	<b>135 horas</b>
		Especialización Operativa	DMP02	45	
		Gerencia Policial	DMP03	45	
2.	<b>Nivelación táctica operativa</b>	Instrucción y disciplina policial (orden cerrado I)	CNTO01	20	<b>220 horas</b>
		Defensa policial	CNTO02	20	
		Acondicionamiento físico I	CNTO03	20	
		Armamento y prácticas de tiro	CNTO04	40	
		Navegación terrestre	CNTO05	20	
		Introducción al restablecimiento del orden público	CNTO06	10	
		Manejo del PR 24	CNTO07	10	
		Primeros auxilios tácticos	CNTO08	20	
		Técnicas y tácticas policiales	CNTO09	50	
		Planeación de operaciones	CNTO10	10	

3.	<b>Curso de Formación de Suboficiales con instructores de la Gendarmería Francesa</b>	Formación de cuadros operativos	PFGR01	<b>74</b>	<b>240 horas</b>
		Reacción operativa	PFGR02	<b>82</b>	
		Proximidad social	PFGR03	<b>46</b>	
		Puesta en situación	PFGR04	<b>18</b>	
		Puesta en orden y actividades complementarias (evaluación, ceremonia y puesta en orden/otras actividades)	PFGR05	<b>20</b>	
4.	<b>Curso de capacitación en ejes transversales</b>	Cultura de la legalidad	CFETR01	<b>20</b>	<b>105 horas</b>
		DDHH y género	CFETR02	<b>20</b>	
		Orden cerrado II	CFETR03	<b>15</b>	
		Sistema Penal Acusatorio	CFETR04	<b>40</b>	
		Acondicionamiento Físico II	CFETR05	<b>10</b>	
5.	<b>Fase de integración de mandos y cadetes</b>		S/C	<b>193</b>	<b>193</b>
				<b>TOTAL</b>	<b>893 horas</b>

**Discurso del Presidente de la República con motivo de la Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Nueva División de Gendarmería de la Policía Federal, el 22 de agosto de 2014.**

Buenas tardes.

Señoras y señores.

Me da mucho gusto saludar en este acto a los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De manera muy señalada, quiero reconocer la presencia de las instituciones del Estado mexicano, que están dedicadas a la tarea de seguridad: a la Secretaría de Gobernación, a su titular; al señor Secretario de la Defensa Nacional, al señor Secretario de Marina, al señor Procurador General de la República; al señor Comisionado Nacional de Seguridad, al señor Comisionado de la Policía Federal, al señor Director General del CISEN.

Instituciones, todas, del Estado mexicano que hoy reciben, dentro de esta coordinación y colaboración interinstitucional que tenemos, a una nueva División de la Policía Federal, que es justamente la Gendarmería.

Saludo la presencia del señor Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De los señores Gobernadores de distintas entidades del país.

A los señores Consejeros Ciudadanos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Al señor Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

De igual manera, saludo a los titulares de la Mesa Directiva del Senado de la República y Cámara de Diputados, a quienes agradezco su presencia en este acto solemne e importante para el país.

Saludo a todos los invitados que gentilmente nos acompañan al haber abanderado, el día de hoy, a esta Nueva División de la Policía Federal, que es la Gendarmería.

Gracias por acompañarnos desde aquí, a la celebración de una sesión más del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Y gracias por ser testigos de este evento que sin duda marca un momento más en la historia de nuestra Policía Federal.

Señores representantes de los medios de comunicación.

Señoras y señores:

Al publicarse, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al marco normativo de la Policía Federal, hoy se crea la División de Gendarmería.

Con ella, da inicio un nuevo e innovador modelo de seguridad ciudadana y operación policial en el país.

Como candidato y luego como Presidente de la República, como aquí ya se ha referido, asumí el compromiso de poner al servicio de los mexicanos una nueva fuerza policial, para asegurar el control territorial del Estado en las zonas con mayor debilidad institucional.

Y hoy se cumple este importante compromiso.

Con la Gendarmería inicia operaciones una nueva división de la Policía Federal, moderna, profesional y altamente especializada.

En su diseño y organización se tomaron en cuenta recomendaciones de expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, jefes de policía y titulares de agencias de seguridad de diversas naciones, entre ellas, de Colombia, de Francia,

particularmente; y de otros países como Estados Unidos, Italia, España, Chile, sólo por mencionar algunos.

A todos ellos, mi mayor reconocimiento.

La Gendarmería contribuirá a proteger a los mexicanos sus bienes y fuentes de trabajo cuando éstos sean amenazados por la delincuencia.

Su misión es fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad pública locales, y salvaguardar los ciclos productivos en las ciudades y estados que así lo requieran.

Con esta línea de acción, la Gendarmería contribuirá a contener y desarticular aquellas organizaciones delincuenciales que minan la actividad económica, en un territorio determinado, a través de ilícitos como el robo, la extorsión o el secuestro.

En otras palabras, la Gendarmería es una nueva fuerza policial que brindará seguridad ciudadana, y protegerá el desarrollo regional de México.

Para asegurar que la corporación cumpla con eficacia sus responsabilidades, el proceso de reclutamiento, selección y formación de sus integrantes, como aquí se ha ya dicho, fue riguroso.

De las más de 130 mil personas que se registraron para formar parte de la Gendarmería, sólo cinco mil aprobaron las entrevistas, evaluaciones, cursos de formación y pruebas de confianza; es decir, uno de cada 26 aspirantes, sólo uno fue seleccionado.

Gracias a este exhaustivo proceso, hoy México tiene una nueva división, dentro de la propia Policía Federal, con importantes atributos, que quiero compartirles:

Primero. Su formación policial y militar en academias de la Policía Federal y en instalaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, los integrantes de la

Gendarmería aprendieron las mejores prácticas para enfrentar la inseguridad, detener a los delincuentes y llevarlos ante la justicia.

Esta nueva corporación basará el despliegue de sus fuerzas a partir de un mayor uso de tecnologías y sistemas de inteligencia, con lo que tendrá capacidad de prevención del delito, disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público.

Sus integrantes fueron preparados para procesar y compartir información estratégica con otras dependencias federales y así combatir con mayor eficacia la criminalidad.

Quiero aquí reconocer públicamente la participación decidida, en esta etapa de formación, de la Secretaría de la Defensa Nacional y la de la Secretaría de Marina, porque esta doble formación, policial y militar, asegura que éste sea un cuerpo más sólido, robusto, al servicio de la seguridad de los mexicanos.

Muchísimas gracias.

Segundo atributo. Su cercanía con el ciudadano.

Los elementos de la nueva Gendarmería cuentan con conocimientos y capacidades para vincularse eficazmente con los grupos y sectores de la población que requieran su apoyo.

Están capacitados para proteger y servir directamente a la ciudadanía, mediante recorridos a pie o en caballería: en zonas urbanas, rurales, turísticas y fronterizas.

El objetivo es convertirse en una policía cercana a la gente, sensible y solidaria, y absolutamente respetuosa de los derechos humanos.

Y, finalmente, un tercer atributo. Su amplia capacidad de despliegue itinerante.

La Gendarmería cuenta con cuarteles fijos, semifijos y móviles, para desplazarse ágil y oportunamente hacia cualquier parte del territorio nacional donde sea requerida y brindar seguridad ciudadana el tiempo que sea necesario.

Además tiene grupos específicos entrenados para realizar operaciones especiales y de reacción inmediata.

Por todo ello, he ordenado que la Gendarmería inicie su misión hoy mismo, también he instruido que se evalúe constantemente el trabajo de esta nueva división, mediremos su desempeño con base en resultados concretos, como la reducción del delito, la reapertura de negocios y la libre movilidad de personas y productos en las zonas atendidas.

Hacia adelante, el primer reto de la Gendarmería es construir una relación de respeto y confianza con las comunidades donde sea asignada.

Esta nueva corporación tiene las capacidades para lograrlo.

Un cambio cualitativo es, sin duda, la juventud de sus integrantes. Prácticamente cuatro de cada cinco oficiales son menores de 30 años, y el personal de mando tiene una edad promedio de 34 años.

Además, son personas preparadas. El 67 por ciento de quienes realizarán labores operativas terminó el bachillerato o cuentan con licenciatura. Y estamos hablando de abogados, psicólogos e ingenieros entre otros.

Ustedes, jóvenes gendarmes, forman parte de un nuevo modelo de seguridad ciudadana y de operación policial, en el que un gran número de mexicanos tiene puestas sus esperanzas.

Quiero convocarles para que honren siempre el uniforme y la placa que los distingue como integrantes de la nueva Gendarmería.

Junto a las demás instituciones del Estado mexicano encargadas de la seguridad, estará en sus manos la protección de la vida, la libertad y el patrimonio de los mexicanos.

Ésta es una nueva división de la Policía Federal y es por ello espacio propicio, éste, para hacer un amplio y público reconocimiento a las otras instituciones del Estado mexicano que trabajan por la seguridad: el Ejército Mexicano, la Armada de México, la Fuerza Aérea Mexicana, la Procuraduría General de la República, el CISEN y, por supuesto, la propia Policía Federal, por su entrega decidida y, sobre todo, por los resultados positivos que le están dando a todos los mexicanos.

Muchas gracias, y muchas felicidades.

Señoras y señores:

Hoy, México cuenta con la nueva División de la Gendarmería de la Policía Federal. Una fuerza operativa organizada, robusta y de rápido despliegue, llamada a fortalecer la política pública de seguridad y procuración de justicia.

Esta división hoy inicia operaciones en su primera etapa. Es una corporación que habrá de crecer año con año, en la medida de sus resultados y de las necesidades del país.

Tengo confianza en que la Gendarmería contribuirá, junto a las demás instituciones del Estado mexicano, encargadas de la seguridad, a construir el México en paz que todos queremos.

Un México donde imperen el orden, la ley y la justicia.

Desde aquí, saludo con respeto y con un abrazo fraterno a los nuevos integrantes de esta Gendarmería, deseándoles éxito y, sobre todo, reconociendo su convicción para ser policías, miembros de la Gendarmería, preparados y formados para servir a México.

Muchas felicidades y muchas gracias.

## **Decreto que reforma la Ley de la Policía Federal para crear la División de Gendarmería**

**DOF: 22/08/2014**

**DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.**

---

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.**

**ENRIQUE PEÑA NIETO**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 14, 17, 18 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 2, 3, 8 y 11 de la Ley de la Policía Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE LA POLICÍA FEDERAL**

**ÚNICO.-** Se **REFORMAN** los artículos 1, primer párrafo; 2, fracción XIV; 3; 5, fracciones II, incisos e) y f), V, incisos r) y s) y VII, numerales 62 y 63; 110, segundo párrafo; 114, segundo párrafo; 117, fracción I; 197, fracciones III, IV, X y XI y se **ADICIONAN** la fracción XII Bis al artículo 2; los incisos g) a la fracción II, t) a la fracción V y los numerales 64, 65 y 66 a la fracción VII del artículo 5, así como los artículos 17 Bis, 39 Bis, 106 Bis, 106 Ter, 106 Quáter y la fracción XII del artículo 197, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 1.-** El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización, estructura y funcionamiento de la Policía Federal, órgano

administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, así como regular el servicio profesional de carrera policial, el régimen disciplinario aplicable a los integrantes de la Policía Federal, al igual que regular las funciones del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal.

...

...

...

**Artículo 2.-...**

**I. a XII. ...**

**XII Bis.** Proximidad Social, a la vinculación de las Instituciones de Seguridad Pública con la sociedad, generando confianza y cercanía, obteniendo de esta relación información relevante para la prevención e investigación de los delitos y protección de esa sociedad;

**XIII....**

**XIV.** Secretaría, a la Secretaría de Gobernación;

**XV. a XVII. ...**

**Artículo 3.-** Los colores oficiales de la Institución son el blanco, el azul, el oro y el negro.

La utilización de los colores oficiales, sus combinaciones, características y uso en los inmuebles, vehículos aéreos, marítimos y terrestres y uniformes, así como las insignias, medallas, divisas, gafetes y escudos que los distingan se especificarán en el Manual de Uniformes y demás manuales que para tal efecto se emitan.

**Artículo 5.-...**

**I. ...**

**II. ...**

**a) a d) ...**

**e)** Antidrogas;

**f)** Fuerzas Federales, y

**g)** Gendarmería;

**III. a IV. ...**

**V. ...**

**a) a q) ...**

**r)** Soporte Técnico;

**s)** Sistema de Desarrollo Policial, y

**t)** Gendarmería;

**VI. ...**

**VII. ...**

**1) a 61) ...**

**62)** Investigación Interna;

**63)** Responsabilidades;

**64)** Planeación y Logística de la Gendarmería;

**65)** Operaciones Estratégicas y Unidades Especiales de la Gendarmería, y

**66)** Proximidad Social de la Gendarmería.

...

...

...

...

...

**Artículo 17 Bis.-** Corresponde a la División de Gendarmería:

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

**a)** Ante la presencia de la delincuencia organizada o al alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;

**b)** Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos, o

**c)** Ante eventos en los que, por su trascendencia el Comisionado General determine que se requiera de la presencia de esta División para prevenir la comisión de delitos.

Para determinar la existencia de las situaciones a que se refiere esta fracción, se tomará como base, entre otros elementos, el análisis de la información a que hace referencia el artículo 106 Bis, fracción I del presente Reglamento;

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

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

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

desplegados sus Integrantes;

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

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

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

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

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

La División de Gendarmería y las unidades administrativas adscritas a ésta, no se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 14 de este Reglamento.

**Artículo 39 Bis.-** Corresponde a la Coordinación de la Gendarmería:

**I.** Coordinar y supervisar la implementación de las acciones necesarias para instrumentar el despliegue operativo de los Integrantes de la División de Gendarmería, conforme a los análisis del comportamiento de la criminalidad a que se refiere la fracción II del artículo 17 Bis del presente Reglamento, atendiendo a las prioridades que determinen el Jefe de la División de Gendarmería o el Comisionado General;

**II.** Desarrollar estrategias que permitan la movilidad de los agrupamientos

de la División de Gendarmería, así como su permanencia en las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en las que se encuentren desplegados, durante el tiempo necesario;

**III.** Proponer al Jefe de la División de Gendarmería y, en su caso, coordinar operativos y mecanismos de disuasión y de prevención del delito con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en los términos que establece la Ley General, para fortalecer el control territorial en las instalaciones, eventos, comunidades, zonas, rutas y regiones en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería;

**IV.** Coordinar las gestiones necesarias ante la Secretaría General para dotar a las unidades operativas de la División de Gendarmería de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes de la Institución;

**V.** Supervisar que los recursos técnicos y tecnológicos permitan la operación y el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas de la División de Gendarmería;

**VI.** Coordinar la logística de las operaciones de la División de Gendarmería;

**VII.** Proponer al Jefe de la División de Gendarmería los programas y lineamientos en materia de vinculación y proximidad social de los Integrantes de la División de Gendarmería;

**VIII.** Participar en la implementación de mecanismos de colaboración con la población y acciones de coordinación con la sociedad civil para la prevención de los delitos;

**IX.** Implementar mecanismos que permitan generar información para la prevención e investigación de los delitos en las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas o rutas a en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería;

- X.** Elaborar los protocolos de operación que permitan el desarrollo de las atribuciones de las unidades administrativas de la División de Gendarmería en comunidades indígenas, poblaciones con alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos;
- XI.** Brindar seguridad al tránsito de las personas, bienes y servicios en las instalaciones, eventos, comunidades, rutas, regiones y zonas en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería por el tiempo que se determine, y en coordinación con las instancias competentes;
- XII.** Coadyuvar, a solicitud de las autoridades competentes, en la implementación de acciones de protección civil y auxilio a la población;
- XIII.** Coordinar las operaciones de las unidades especiales de la División de Gendarmería;
- XIV.** Desarrollar acciones que permitan la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres de la División de Gendarmería, y
- XV.** Las demás que le confiera este Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, así como aquellas funciones que le encomiende el Jefe de la División de Gendarmería.

**Artículo 106 Bis.-** Corresponde a la Dirección General de Planeación y Logística de la Gendarmería:

- I.** Realizar el calendario anual de operaciones de la División de Gendarmería con base en el análisis de la información derivada de las bases de datos de la Institución y el análisis criminológico y sociodemográfico a que se refiere la fracción II del artículo 17 Bis del presente Reglamento;
- II.** Realizar las gestiones necesarias con la Secretaría General, para dotar a las unidades operativas de la División de Gendarmería los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;
- III.** Gestionar los recursos técnicos y tecnológicos que permitan la operación

y el desarrollo de las actividades de la División de Gendarmería;

**IV.** Realizar las gestiones necesarias para instrumentar el despliegue de los agrupamientos de la División de Gendarmería, y

**V.** Las demás que le confieran este Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, así como aquellas funciones que le encomiende el inmediato superior de quien dependa.

**Artículo 106 Ter.-** Corresponde a la Dirección General de Operaciones Estratégicas y Unidades Especiales de la Gendarmería:

**I.** Dirigir las operaciones a cargo de las unidades especiales de la División de Gendarmería;

**II.** Colaborar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, con las unidades administrativas competentes de la Institución y otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, en las tareas de restablecimiento de la paz y el orden públicos;

**III.** Verificar que los Integrantes de las unidades especiales de la División de Gendarmería cuenten con los equipos y la tecnología necesaria para el desarrollo de las misiones que le son asignadas, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes de la Institución;

**IV.** Llevar a cabo las políticas, planes y estrategias para la crianza, selección, adiestramiento, capacitación, atención veterinaria, supervisión y baja de los semovientes equinos;

**V.** Cumplir con los mecanismos de evaluación, certificación y registro de los semovientes equinos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

**VI.** Elaborar los programas de capacitación y profesionalización, en coordinación con la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial, de los Integrantes de las unidades especiales de la División de Gendarmería;

**VII.** Establecer de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, vínculos de cooperación e intercambio de información con instituciones

homólogas nacionales y extranjeras, y

**VIII.** Las demás que le confieran este Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, así como aquellas funciones que le encomiende el inmediato superior de quien dependa.

**Artículo 106 Quáter.-** Corresponde a la Dirección General de Proximidad Social de la Gendarmería:

**I.** Implementar la participación de los Integrantes de la División de Gendarmería en programas,

estrategias y acciones en materia de proximidad social;

**II.** Instrumentar actividades permanentes de apoyo a las comunidades, instalaciones, eventos, rutas, regiones y zonas en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería;

**III.** Dirigir, en el ámbito de competencia de la Institución, la participación de los Integrantes de la División de Gendarmería en acciones de coordinación con la sociedad civil para la prevención del delito;

**IV.** Dar seguimiento a los planteamientos de los distintos actores sociales con los que interactúa la División de Gendarmería;

**V.** Recabar información de la sociedad civil que permita generar estrategias para la prevención de los delitos;

**VI.** Verificar que las actividades de los Integrantes de la División de Gendarmería se lleven a cabo mediante protocolos de operación en comunidades indígenas, población con alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos, y

**VII.** Las demás que le confieran este Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, así como aquellas funciones que le encomiende el inmediato superior de quien dependa.

**Artículo 110.- ...**

Se consideran unidades operativas, las previstas en el artículo 5, fracciones II, IV, V, incisos a) al o) y t), VI y VII, incisos 3 al 47 y 61 al 66.

...

**Artículo 114.-...**

El Mando Superior será ejercido por los titulares de las unidades administrativas previstas en el artículo 5, fracciones V, VI y VII, inciso 1) del presente Reglamento.

...

**Artículo 117.-...**

I. En las ausencias del Comisionado General, el despacho y resolución de los asuntos correspondientes a la Institución, estarán a cargo de los Jefes de las Divisiones de Inteligencia, de Investigación, de Seguridad Regional, de Fuerzas Federales, Antidrogas, Científica, de Gendarmería, del Secretario General y del Director General de Asuntos Jurídicos en el orden mencionado;

II. a IV. ...

**Artículo 197.-...**

I. a II. ...

III. El titular del Órgano Interno de Control en la Institución;

IV. El titular de la Dirección General de Apoyo Jurídico adscrito al Comisionado Nacional de Seguridad;

V. a IX. ...

X. Un Consejero que será el titular de la División de Fuerzas Federales;

XI. Un Consejero que será el Titular de la División de Gendarmería, y

XII. Un Consejero que será el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

...

...

...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** La Secretaría de Gobernación deberá llevar a cabo los ajustes correspondientes, a efecto de prever las erogaciones que correspondan al funcionamiento y operación de la División de Gendarmería.

**TERCERO.-** El órgano administrativo desconcentrado Policía Federal realizará las acciones necesarias para que la implementación del presente Decreto se realice con los recursos aprobados, por lo que no requerirá recursos adicionales para tales efectos y no incrementará su presupuesto regularizable para el presente ejercicio fiscal.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintiuno de agosto de dos mil catorce.- **Enrique Peña Nieto.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong.-** Rúbrica.