



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES.  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE.  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS.  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN.

¿HACIA UNA CULTURA DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN LA POLICÍA?  
EL CASO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD  
PÚBLICA FEDERAL 2000-2004.

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA:

**JESÚS ALBERTO LÓPEZ ARAIZA FIGUEROA**

TUTOR:

MTRO. MORGAN QUERO



CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL  
2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A *mi amada esposa Gabriela*, cómplice de proyectos. Aliada y eterna inspiración. Compañera siempre. Agradecido con la vida por tenerte a mi lado y por cargar en sus entrañas otra vida que pronto iluminará nuestra existencia. Te amo.

A la memoria de mi *padre*, quien siempre ha estado en mi vida y en mi mente como una constante de impulso.

A mi *madre*, excepcional luchadora. Ejemplo de tenacidad y fortaleza. Forjadora de personas de bien.

Al *Maestro Morgan Quero*, quien con su apoyo, incitación y confianza profesional este trabajo nunca habría madurado. Mi perdurable agradecimiento.

A *Víctor Hugo Pérez Hernández*. Amigo. Persona ejemplar y clave para la realización de mis estudios de maestría. Profesionista que no solo persiste, progresa. Mi lealtad.

A *mis hermanos*, a quienes les debo mucho. Siempre estaré agradecido con ellos.

A *mi Alma Mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, espacio histórico indestructible e inmortal universo de conocimientos.

Al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*, por su invaluable apoyo para la culminación de mis estudios de posgrado. Mi agradecimiento.

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
---------------------	----------

## **CAPÍTULO I**

### **UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA DENUNCIA CIUDADANA. QUEJAS RECIBIDAS POR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

<b>1.1</b>	Derechos Humanos. Un nuevo paradigma conceptual para las políticas de seguridad pública.	<b>11</b>
<b>1.2</b>	Cultura de la legalidad.	<b>18</b>
<b>1.3</b>	Una visión y las contradicciones oficiales. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	<b>22</b>
<b>1.4</b>	La realidad y la contradicción. Incompatibilidad de la Seguridad Pública y los Derechos Humanos. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.	<b>30</b>
<b>1.5</b>	Reflexión en el análisis de las quejas y denuncias.	<b>33</b>
<b>1.6</b>	Análisis sobre la Calificación y atención de las quejas.	<b>36</b>
<b>1.7</b>	¿Informes institucionales o diagnósticos reales?	<b>38</b>
<b>1.8</b>	Análisis de las quejas como parámetro para la capacitación. Los vacíos institucionales.	<b>41</b>
<b>1.9</b>	Programa Institucional de Capacitación en Derechos Humanos. La confrontación de la realidad en el desempeño policial.	<b>44</b>

## **CAPÍTULO II**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS QUEJAS Y RECOMENDACIONES. UN CUESTIONAMIENTO AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.**

<b>2.1</b>	Una reflexión al desempeño institucional. Quejas y Denuncias Recibidas por año.	<b>55</b>
<b>2.2</b>	Hacia una tipología del desempeño policial. Quejas presentadas por año.	<b>58</b>
<b>2.3</b>	Análisis sobre el desempeño policial. Quejas por año y unidad administrativa.	<b>64</b>
<b>2.4</b>	Recomendaciones emitidas por la CNDH. ¿Una obligación moral de la institución?	<b>66</b>

### **CAPÍTULO III**

#### **ALCANCES Y LÍMITES DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

<b>3.1</b>	Logros y Problemas.	<b>73</b>
<b>3.2</b>	Formas Culturales.	<b>78</b>
<b>3.3</b>	Realidad de la capacitación en derechos humanos.	<b>83</b>
<b>3.4</b>	Fomento a la cultura democrática.	<b>87</b>
<b>3.5</b>	Los Derechos Humanos de los policías.	<b>91</b>
<b>3.6</b>	Democratización de los Cuerpos de Seguridad Pública.	<b>95</b>
<b>3.7</b>	Los Cuerpos de Seguridad Pública como Garantes de los Derechos Humanos y del Estado Democrático.	<b>98</b>
<b>3.8</b>	Rendición de Cuentas.	<b>104</b>
	<b>Conclusiones.</b>	<b>109</b>
	<b>Anexos.</b>	<b>113</b>
	<b>Bibliografía.</b>	<b>120</b>

## **Introducción.**

Una democracia dinámica y estable siempre demanda que los gobiernos establezcan mecanismos para el mantenimiento del orden a través de los cuales el Estado proporciona servicios de seguridad y administración de justicia y acepta su deber de defender el Estado de Derecho. La construcción de una sociedad democrática requiere de una estrategia que promueva principios democráticos y que impulse la construcción de instituciones que funcionen a partir de los principios de legalidad, pluralidad, competencia y responsabilidad política.

En nuestro país, una primera referencia en la construcción de la vida democrática y de las instituciones son las elecciones federales de 1997, las cuales señalaban el fin del dominio del partido en el poder y la imparcialidad de la autoridad electoral, la transparencia de los procedimientos para recibir el voto ciudadano, así como la eficacia en toda la organización del proceso electoral, lo cual iría consolidando los subsecuentes procesos desarrollados desde 1991, hasta el 2000.

El sinuoso camino de la transición democrática ha tratado de eliminar carencias y deformaciones institucionales, que a lo largo de los años han enraizado y heredado métodos y actitudes poco éticas e irresponsables, provocando una situación de descrédito y desprestigio de las instituciones públicas. Esto dejó a un

lado y postergó el proceso de “instauración democrática”<sup>1</sup>, tanto en la vida cotidiana como en el desarrollo del gobierno a través de sus instituciones.

Todo sistema democrático, establece formas de organización y de convivencia ciudadana. Tiene características fundamentales como la distribución equitativa del poder, el reconocimiento de las necesidades e intereses de las mayorías, la participación organizada de éstas en la toma de decisiones, la práctica de una ética sustentada en valores, la vigencia del Estado de derecho, el cumplimiento de responsabilidades y deberes, las elecciones libres para designar autoridades, así como la transparencia en el ejercicio de la delegación de autoridad.

En este sentido, “al Estado Mexicano le corresponde revalorar y perfeccionar su papel promotor, garantizando y respetando los procesos participativos que se ejerciten en las instancias ciudadanas e institucionales, fundamentalmente encaminadas a erradicar la apatía, el desinterés, la pasividad y la falta de confianza”<sup>2</sup> de la sociedad hacia éste.

Existe toda una serie de normas y principios jurídicos que en diferentes niveles limitan y controlan claramente la actividad del Estado y de sus funcionarios públicos, a los cuales se les imponen controles y procedimientos para que su

---

<sup>1</sup> De acuerdo a César Cansino, la Instauración Democrática se entiende simplemente, como el proceso de establecimiento y aprobación de las nuevas reglas del juego y los procedimientos democráticos, Cansino, César, *La Transición Mexicana*. 1997-2000, México, CEPACOM, 2000, pág. 74.

<sup>2</sup> Luján Ponce Noemí, *La Construcción de la Confianza Política*, Serie Ensayos, número 6, México, Instituto Federal Electoral, 1999, pág. 35.

actividad no sea en ningún momento arbitraria o autoritaria; son el límite para la acción encomendada al Estado. La ley es la principal referencia de la convivencia, y como tal, garantiza el desarrollo, debe refrendar la vigencia del derecho en un clima de seguridad para un buen desempeño de la vida económica, política, social y cultural, que se traduzca en una mayor certidumbre para el desarrollo.

La primera línea en quien recae el cumplimiento de la ley son los funcionarios, quienes a través de sus acciones se verán obligados a cumplir la ley, utilizando correcta y razonablemente los poderes y las facultades que les confiere tal ley. Sus acciones no pueden basarse en prácticas ilícitas, discriminatorias o arbitrarias, lo que provocaría echar abajo la confianza, la credibilidad y el apoyo y que menoscabaría, incluso, la autoridad misma de la organización de aplicación de la ley. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no sólo deben poseer esas características individualmente, sino que deben también trabajar colectivamente para fomentar y mantener una imagen de la institución en la que prestan servicios, que infunda credibilidad y confianza a la sociedad a la que sirven y protegen.

Podemos decir, entonces, que los gobiernos tienen obligaciones hacia las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Estas obligaciones incluyen la de proteger su seguridad, proporcionar justicia dentro de acciones eficaces y legítimas, como recurso legal rápido, así como una protección apropiada hacia la sociedad. Este deber gubernamental de preservar el orden interno, tiene como

finalidad garantizar el goce y ejercicio de los derechos reconocidos, y se funda en la seguridad de las personas y de sus bienes, la salud y la tranquilidad social.

El tema de la “seguridad pública”<sup>3</sup> es una de las preocupaciones permanentes de la sociedad. En la opinión pública este tema ocupa uno de los primeros lugares; sin embargo a esta preocupación no le ha seguido un nutrido debate, siendo que éste, relacionada con la paz pública y los derechos humanos es uno de los principales reclamos y uno de los primeros elementos para que la comunidad se desarrolle plenamente con armonía. La falta de la misma provoca una situación de incertidumbre, desconfianza y temor para la realización de sus actividades, entre las que destacan: el trabajo, la recreación y esparcimiento, relaciones interpersonales, la educación, entre muchas otras. Nuestro panorama se muestra sugerente para realizar un análisis sobre la realidad en esta materia.

Los derechos humanos incluyen la equidad, la ausencia de cualquier tipo de violencia, el gobierno de las leyes por encima del gobierno de los hombres, así como principios de tolerancia. Actualmente se observa un proceso donde se abren lentamente espacios hacia la ciudadanía, que la concibe como un conjunto de derechos y obligaciones de los individuos, donde estos derechos se vean como posibilidad a través de políticas que distribuyan y permitan a cada persona hacer uso de los mismos. La relación entre seguridad pública y derechos humanos tiene

---

<sup>3</sup> Se define como un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto y Yáñez R. José Arturo, *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectiva y Propuestas*, Universidad nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 49.

un elemento central: el servidor público, principalmente los policías quienes en ocasiones ejercen mal su derecho a utilizar la fuerza coercitiva, con desagradables consecuencias, cuando éstos deberían ser la primera línea en la protección y respeto de los derechos humanos de la sociedad. En gran parte el debate general sobre cuestiones de seguridad pública y su relación con los derechos humanos requiere no sólo comprender cuantitativa y cualitativamente lo que no funciona en los modelos actuales, sino también darse cuenta de cómo funciona la seguridad pública en la práctica y cómo podría funcionar mejor. A medida que los grupos participan más en el debate sobre estos dos temas, tienen que saber comprender la naturaleza de la labor policial cotidiana.

Existen realidades y desafíos para el desarrollo de una cultura democrática, que entre uno de los sustentos están los derechos de la persona y la sociedad. “No basta con que una gran parte de ciudadanos asuma la responsabilidad de interesarse conscientemente por aspirar a una mejor educación y una posición más elevada en una cultura democrática, que le sea útil para la erradicación de vicios y tradiciones no democráticas que se reflejan en sus relaciones familiares, sociales e institucionales, tales como la irresponsabilidad, el autoritarismo, la corrupción, la impunidad, la intolerancia y el resentimiento con sus semejantes”<sup>4</sup>

Por lo anterior, la presente investigación tiene como propósito analizar la interrelación que guarda el concepto de seguridad pública con el concepto y la visión actual de los derechos humanos, enmarcados éstos bajo un contexto

---

<sup>4</sup> Tiscornia, Sofía, *Seguridad Pública y Derechos Humanos*, Fundación Honrad-Adenauer, México, 1998

político de transición. La valoración de estos conceptos se contextualizan a partir de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, sus condiciones y en qué puede contribuir al fomento y respeto de los derechos humanos al proceso de democratización. Se explora en particular la atención quejas y denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos por parte de sus servidores públicos, la existencia de mecanismos para el fomento y el adecuado desempeño de los mismos servidores públicos de la institución, en especial de la Policía Federal Preventiva (PFP). Lo anterior, apoyado de un análisis estadístico de quejas y denuncias que comprende el período 2000-2004 y la interrelación con las acciones de la institución para fomentar el respeto a los derechos humanos y si las mismas son las adecuadas en el ejercicio cotidiano de los elementos policiales.

## **CAPÍTULO I**

### **UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA DENUNCIA CIUDADANA. QUEJAS RECIBIDAS POR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL.**

#### **1.1 Derechos Humanos. Un nuevo paradigma conceptual para las políticas de seguridad pública.**

“La seguridad es una garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, su protección y la reparación del daño y ante la situación jurídica no pueden ser modificados por ninguna circunstancia”

<sup>5</sup>. Es la situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando tales relaciones se hallan previstas por un estatuto, conocido y generalmente observado.

“August Monzón”<sup>6</sup> expresa que a partir de 1948 la idea de los derechos humanos, desarrollada hasta entonces principalmente en el ámbito occidental, va a ir siendo asumida progresivamente como propia por la totalidad de los Estados del mundo, pertenecientes a tradiciones culturales y a sistemas sociopolíticos a veces muy diferentes. Como referencia a esta aseveración, existen cuatro documentos que históricamente han sido fundamentales para el tratamiento del concepto sobre los

---

<sup>5</sup> Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, *La Seguridad Jurídica. Los Derechos Humanos en la Jurisprudencia Mexicana*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pág. 125.

<sup>6</sup> Véase en Ballesteros Jesús (editor), *Derechos Humanos. Concepto, Fundamentos, Sujetos*, Madrid, Tecnos, 1992, pág. 117.

derechos humanos: la carta de las Naciones Unidas en 1945, la Declaración Universal de 1948, el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966.

Los pactos de 1966 suponen una insistencia considerable, un aspecto comunitario de los derechos humanos y de acuerdo a Monzón, puede ser entendido de manera alternativa en dos sentidos: “Podría tratarse para determinados Estados, de la mera utilización propagandística de una expresión con prestigio, derechos humanos, ordenada a la legitimación del régimen político correspondiente, sin la voluntad de instrumentar la garantía para hacer posible el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona, y por el otro, la interpretación, también, como un paso más en la evolución del concepto de derechos humanos, en el sentido de asumir, junto a la herencia occidental de respeto al individuo, las perspectivas más marcadamente comunitarias de las tradiciones no occidentales”<sup>7</sup>

De las reflexiones anteriores podríamos suponer que el asunto acerca de un concepto sobre derechos humanos en la actualidad está dotado de ciertas implicaciones políticas. Los derechos humanos al ser entendidos como exigencias normativas de la dignidad del hombre, hacen suyo el concepto y lo interpretan constantemente de acuerdo a sus propias valoraciones.

La idea sobre los derechos humanos es internacional o mundial, no acotado exclusivamente a una serie de textos, sino a exigencias de la dignidad humana,

---

<sup>7</sup> *Ibid*, pág. 118.

cuyo reconocimiento es lo que hace posible la modificación o ampliación de las ideas sobre los derechos humanos. No con esto se quiere decir que se le resta importancia a los estudios conceptuales, sino que “el concepto y manejo de los derechos humanos es utilizado como un lenguaje moral y político, sin dejar a un lado el lenguaje jurídico el cual va siendo mayor. Los textos internacionales en los que se proclaman y enumeran los derechos humanos están situados en un contexto suprapositivo, con un carácter axiológico”<sup>8</sup>.

Dada la diversidad de concepciones a nivel internacional, el concepto sobre los derechos humanos gira en torno a contemplar la diversidad cultural y planteamientos filosóficos, y trata de instrumentar un consenso internacional haciendo posible la autocrítica de cada Estado en cuanto a su contribución al respeto y promoción de los derechos humanos.

A este respecto nuestro país tiene una visión sobre los “derechos humanos”<sup>9</sup>, en donde éste se encuentra interrelacionado con asuntos como el Estado de derecho y los procesos democráticos, los cuales no son concebidos uno aislado del otro. “Se les relaciona como objetos interdependientes, como factor esencial en el proceso de transición democrática. La idea o concepto de un estado democrático con el significado de derechos humanos coincide en la esencia conceptual y

---

<sup>8</sup> Ballesteros Jesús, *Derechos Humanos ...*, pág. 118.

<sup>9</sup> Tratando de encontrar un concepto lo más coherente posible, de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se define a los derechos humanos como el conjunto de prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social, cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente. Citado en Quintana Roldán Carlos F., Sabido Peniche Norma D., *Derechos Humanos*, Prólogo de Mireille Roccatti, México, 1998, Editorial Porrúa, pág. 23.

valorativa: dignidad, igualdad y libertad sobre todo ser humano, sin ningún tipo de distinción”<sup>10</sup>.

En otras palabras, los derechos humanos responden a una idea de necesidades que todos los seres humanos debemos tener para vivir dignamente: alimentación, vestido, vivienda, educación, trabajo, salud, libertad de expresión, de organización, de participación y de trascendencia. A su vez, son valores, principios, exigencias éticas y cívicas, así como normas legales indispensables para la vida en sociedad. Rigen las relaciones de convivencia humana, orientan el ordenamiento jurídico institucional y tienen una función crítica frente al orden establecido. Todo derecho implica un deber. Son el conjunto de condiciones inherentes al ser humano, orientadas a la satisfacción de las necesidades para su plena realización.

Cuando se menciona la palabra Derechos Humanos, la sociedad piensa en la intervención de los militantes de Derechos Humanos o los Defensores de Derechos Humanos tratando de salvar a algún delincuente común de la acción de la justicia. Y también se imaginan a quienes ayudan o colaboran con aquellos perjudicados con la acción de gobiernos totalitarios, que buscan personas desaparecidas, etc. Si bien la connotación de los derechos humanos es jurídica<sup>11</sup>, los hace tener existencia prioritaria frente a la actuación del poder público, que los debe respetar para justificar su propia legitimidad.

---

<sup>10</sup> R. Jares, Xesús, *Educación y Derechos Humanos. Estrategias Didácticas y Organizativas*, España, Editorial Popular, 2002, pág. 44.

<sup>11</sup> Quintana Roldán Carlos F., Sabido Peniche Norma D., *Derechos Humanos*, Prólogo de Mireille Roccatti, México, 1998, Editorial Porrúa, pág. 31.

Históricamente diversas organizaciones y medios han denunciado carencias en la defensa y protección de los derechos humanos, lo que ha generado una preocupación, argumentando que existe total impunidad, prácticas principalmente asociadas al ejército, cuerpos de seguridad del Estado y grupos paramilitares, traducidos en tortura, detenciones arbitrarias, intimidación etc., y que son producto de una mala instrumentación de políticas públicas, deficiencias en el sistema judicial y la falta de profesionalismo de los cuerpos policiales.

En la década de los noventa el gobierno crea instrumentos para la defensa de los derechos humanos, tal es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyos puntos centrales son la protección, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos, relacionados con instancias del Poder Ejecutivo, lo que les ha generado cuestionamientos, principalmente en su falta de independencia. También hay que hacer mención que a nivel estatal también se crean comisiones, así como el nacimiento de diversas organizaciones sociales quienes se presentan como la contraparte de las mismas comisiones de derechos humanos.

Ante tal situación y para efectos de incrementar la acción de una cultura democrática, se ha tratado de que la práctica cotidiana de los funcionarios públicos en sus diferentes niveles de gobierno evite caer en inercias que tiendan a abusar en el ejercicio de sus funciones o a incurrir en conductas negligentes o

corruptas, mismos que en primera instancia son los responsables de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos.

La responsabilidad por la efectiva vigencia de los derechos humanos incumbe exclusivamente al Estado, entre cuyas funciones primordiales está la prevención y la sanción de toda clase de delitos. “No derivan ni de una orden de dios ni de la naturaleza individual del hombre, porque si así fuese tendrían validez aunque sólo existiera un hombre, lo cual es contrario a la condición humana que es la de la pluralidad, porque vivir es estar entre los hombres”<sup>12</sup>.

Actualmente, se ha tratado de condicionar la actuación de los servidores públicos, -y para el caso que nos ocupa y que se desarrollará más adelante- el uso de la fuerza policial, a través de acciones que promuevan y vigilen los derechos humanos de los individuos, lo cual se ha intentado midiendo la capacidad de denuncia y el grado de sensibilización que la policía tiene con respecto a los derechos humanos.

Una democracia consolidada es aquella donde el único juego posible es el que rige las reglas democráticas. Es decir, “los actores políticos no postulan reglas alternativas a la democracia y los ciudadanos han internalizado los valores y patrones de acción que supone la vida democrática”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Lafer, Celso, *La Reconstrucción de los Derechos Humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 175.

<sup>13</sup> Linz, J; Lipset, M.S; Bunker Pool, A, 1998, *Condiciones sociales para la democracia en América Latina -análisis de la encuesta de Latinobarómetro*, en PNUD, *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*.

Las instituciones y procesos políticos tienen una gran relevancia en el desarrollo de los países, particularmente en período de crisis. El funcionamiento de tal desarrollo determina la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo las reformas económicas, sociales y políticas, las que muchas veces generan intensos conflictos. Estas reformas son de tal relevancia que se necesitan sistemas de representación que den facultad al pluralismo político, económico y social de las sociedades, de modo de conseguir políticas que inciten el compromiso de más extensas alternativas de fuerzas políticas.

## 1.2 Cultura de la Legalidad.

La ley es la primera referencia de la convivencia comunitaria, y con tal es el garante de desarrollo de un país. En este sentido, instituciones y sociedad deben ser capaces de revalidar la vigencia del derecho en un clima de seguridad para el buen desempeño de todas aquellas acciones que conforman la dinámica de la vida social, política, económica y cultural.

Una cultura de legalidad significa que “la cultura y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley. En una sociedad regida por el estado de derecho, la gente tiene capacidad para participar en la elaboración e implementación de las leyes que rigen a todas las personas e instituciones dentro de esa sociedad, incluyendo al gobierno mismo”<sup>14</sup>. Esto no es lo mismo que gobernar con la ley, en donde los gobernantes (incluso los que han sido electos democráticamente) imponen la ley a otros en la sociedad.

Bajo el Estado de derecho, todos, independientemente de la raza, credo, color, género, antecedentes familiares o las condiciones económicas, sociales y políticas deben ser tratados por igual. El gobernante, al igual que el gobernado, “debe responder ante el Estado de derecho y no la democracia basada en la mayoría, el

---

<sup>14</sup> Godson, Roy, *Guía para Desarrollar una Cultura de Legalidad, Simposio sobre el papel de la Sociedad Civil para contrarrestar e Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia*, Palermo, Italia, The Sicilian Renaissance Institute, 14 de diciembre de 2000, pág. 3.

que protege a todos los miembros de la sociedad, incluyendo a los elementos más débiles, e incluso a los extranjeros entre ellos”<sup>15</sup>.

La presencia de una cultura que apoya el Estado de derecho, no significa que todos los miembros de la sociedad creen en la viabilidad o incluso en su conveniencia. Ni tampoco debe esperarse que todas las subculturas o grupos estén involucrados con el valor de la legalidad. No obstante, una sociedad así se distinguiría porque la persona promedio cree que las normas legales son una parte fundamental de la justicia o que proporcionan una puerta para alcanzarla, y que un sistema así refuerza la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

No debe darse por hecho que la gente de todas las sociedades comprenda la necesidad de una cultura así. La mayoría de las personas tiene pocos motivos para involucrarse en la promoción de dicha cultura. Algunos creen que el gobernante o el gobierno son responsables de formular y hacer cumplir las leyes. Otros creen que la sociedad—la comunidad y el sector no gubernamental—no tiene la capacidad para contribuir al Estado de derecho. Ambas perspectivas subestiman el papel de la ciudadanía, la comunidad y la cultura. También sobrestiman el poder del gobierno y de las fuerzas de impartición de justicia, y de lo que se necesita para que la policía y el sistema judicial apliquen, en forma efectiva, el Estado de derecho sin una cultura de legalidad.

---

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Crimen, *Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y Tratamiento a los Delincuentes*, Viena, Austria, abril 10-17, 2000

Si carecemos de una cultura de la legalidad habría seguramente más delitos, más violaciones a derechos humanos por la actuación de los servidores públicos o la policía. La mayoría de la gente actúa conforme a la ley, por sus expectativas de que otros se comporten en forma similar y porque creen que esto es lo mejor para todos. En ausencia de una cultura de legalidad, muchos tendrán más libertad para satisfacer sus necesidades y preferencias inmediatas, incluso en presencia de leyes muy elaboradas. Por otro lado, sin leyes y sin fuerzas de impartición de justicia, la cultura de legalidad, por sí misma, es incapaz de mantener el Estado de derecho. Debe haber procesos específicos para hacer las reglas y para aplicarlas. La cultura necesita a la ejecución de la ley, pero los ejecutores necesitan la cultura.

De otra forma la sociedad podría verse abrumada por la violación de las leyes, o se necesitaría una excesiva presencia policíaca para controlar la criminalidad. Al mismo tiempo, El estado de derecho protege a la sociedad de los excesos de las fuerzas de impartición de justicia. Sin una cultura de legalidad, el Estado de derecho no es viable; el mismo, sin dicha cultura, tampoco es realmente deseable. Es importante aumentar la conciencia pública sobre estas propuestas. El gobierno puede tener un papel central en la creación de un ambiente legal para la ciudadanía, pero las organizaciones cívicas, religiosas, educativas, empresariales, laborales, culturales y sociales, en todos los niveles de la sociedad, también tienen un papel muy importante que desempeñar.

Son varios sectores de la sociedad y sus instituciones los que influyen en la cultura y fomento de una cultura de legalidad. Es necesario movilizar a cada uno de ellos. Sin embargo, sólo es razonable esperar cambios importantes en la cultura cuando estos sectores operan de manera sinérgica y se refuerzan uno al otro. Igualmente, “sólo cuando ambas herramientas (la regulatoria y la cultural) operan en sincronía se puede esperar que funcione efectivamente el Estado de derecho”<sup>16</sup>.

De acuerdo a Roy Godson, especialista en la materia, hay que considerar algunos elementos que intervienen y tiene cierta influencia para el fomento de una cultura de la legalidad:

1. Educación cívica y escolar.
2. Centros de autoridad moral.
3. Los medios y la cultura popular

Las medidas regulatorias y de impartición de justicia no pueden, por sí solas, tratar con la magnitud del crimen y la corrupción global. Más bien necesitan ser complementadas y apoyadas por una sociedad que promueva una cultura de legalidad.

---

<sup>16</sup> Godson, Roy, *op. cit...* pág. 6.

### 1.3 Una Visión y las contradicciones oficiales. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El proceso de democratización política en nuestro país, no ha sabido estructurar aquellas condiciones básicas que permitan la articulación de un “sistema de seguridad pública”<sup>17</sup>, eficiente en el momento de identificar, plantear y procesar el conjunto de los conflictos sociales que tienen como consecuencia la vulneración concreta de ciertos derechos y libertades ciudadanas, en particular, aquellos conflictos que configuran delitos.

En este sentido, la seguridad pública “es una prioridad democrática que la ciudadanía debe conservar en virtud de la garantía constitucional, es la herramienta para la conservación de la seguridad y la soberanía”<sup>18</sup>. Los desenlaces sociales de la seguridad pública como núcleo de las sociedades políticas, ha registrado perturbaciones políticas que históricamente la deshacen y la sustituyen por intenciones particulares de poder que descubren en la sociedad inconsistencias políticas que rompen la visión política. Mientras que el siglo XVIII constituye para estas sociedades el esplendor de la seguridad, el siglo XIX demuestra serias contradicciones de Estado y gobierno y finalmente en el siglo

---

<sup>17</sup> Se define al *Sistema de Seguridad* como el conjunto de instituciones y actores que intervienen en el abordaje, regulación y procesamiento del grupo de los conflictos sociales derivados de la comisión de *hechos socialmente dañosos o ilícitos* mediante el proceso social de *criminalización*. Entre los elementos y actores componentes del sistema de seguridad pública se destacan i) el *Estado* a través del *sistema penal* en su conjunto, esto es, las *agencias policiales*, las *agencias judiciales* y el *sistema penitenciario*, así como ii) la *comunidad* a través de la intervención de sus diferentes agentes o grupos constitutivos. Véase Marcelo Fabián Sain, “Seguridad pública, delito y crimen organizado”. Artículo aparecido en José Luis Rhi-Sausi (editor): *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Recal / CeSPI / Nueva Sociedad, Caracas, 2004, pp 135-148.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Linz, J; Lipset, M.S; Bunker Pool, A, 1998

XX, “el imperativo social de la seguridad pública, cruza escenarios de dificultad que le propician hondas crisis y reiterativas transformaciones en su esencia”<sup>19</sup>.

Las políticas modernas requieren de múltiples escenarios para empezar a enfrentar con éxito la inseguridad, la delincuencia y el respeto a los derechos humanos; estas tienen que ser claros y específicos con las acciones entre la sociedad y gobierno para la solución de conflictos no violentos propios de una cultura de legalidad en procesos democráticos y así fortalecer al sistema de justicia, “el marco normativo, así como las instituciones dedicadas a la administración y procuración de justicia y de prevención del delito”<sup>20</sup>.

El artículo 26 de nuestra Constitución establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación estratégica, dispone que el Plan Nacional de Desarrollo se estructurará a través de la participación de los diversos sectores sociales. La constitución le da el carácter de obligatorio para la Administración Pública Federal y contiene las políticas y acciones del gobierno. La Ley de Planeación, publicada en 1983, determina que las acciones estarán basadas entre otros, en los principios de soberanía, de perfeccionamiento del régimen democrático, de la mejoría de la calidad de vida de la población, el respeto irrestricto de los derechos humanos, de las libertades, derechos sociales y políticos, así como de fortalecimiento del federalismo y de los municipios.

---

<sup>19</sup> Velez R., Ramiro Alberto, *La línea del Horizonte se Rompió*, artículo publicado en <http://www.cedesistemas.edu.cc>.

<sup>20</sup> Peñaloza, Pedro José, *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales 2003, pág. 171.

La propia ley de planeación señala como objetivo de la planeación la ordenación racional y sistemática de acciones para la transformación de la realidad del país y agrega que además que mediante la planeación se deben fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades. El instrumento central de la planeación es precisamente el “Plan Nacional de Desarrollo”<sup>21</sup>. En el mismo Plan se contemplan objetivos de carácter nacional en materia de seguridad pública para el periodo 2001-2006. Reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y *Orden y Respeto*.

Con base en lo anterior el gobierno, a través de la Comisión de Orden y Respeto, enfoca el problema de la inseguridad como prioritario, así como el de la impartición de justicia y para ello enfatiza en la “necesidad de dignificar a los cuerpos policiacos para la impartición y procuración de justicia. Toda política es un instrumento privilegiado para darle sentido y rumbo a un país”<sup>22</sup>. Se trata de que en toda política, sea la que sea, debe lograr que todas las fuerzas políticas se aboquen a construir una agenda de intereses recíprocos, pero tenemos lo contrario.

---

<sup>21</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001, pág. 127.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Peñaloza, pág. 265.

Las diversas interpretaciones que tenemos con relación a los documentos oficiales, demuestran solamente ser una fotografía de los problemas y realidades de nuestro país, de negociaciones interminables, “sin resultados estratégicos y resoluciones trascendentes”<sup>23</sup>. “El Plan concibe a la seguridad como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía, responsabilidad primaria y esencial del Estado, donde se garantice la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población como base para un desarrollo económico, político y social para tener certidumbre, orden confianza y estabilidad”<sup>24</sup>, a través de la prevención del delito que garantice la seguridad ciudadana y la protección de los derechos subjetivos.

Al respecto, una observación crítica nos lleva a destacar que el plan afirma que la seguridad pública es el logro de la efectiva vigencia del Estado de derecho, el cual tiene que ver con el comportamiento de las autoridades y la seguridad pública, está relacionado con el comportamiento de los individuos. Atendiendo esta visión los objetivos del Plan en cuanto a seguridad pública son: **a)** Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana, **b)** lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública, **c)** combatir, depurar y dignificar los cuerpos policiales, **d)** reestructurar integralmente el sistema penitenciario y **e)** promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

---

<sup>23</sup> *Ibid*, pág. 171.

<sup>24</sup> Objetivo Rector 7, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, pág. 147.

Ante una realidad en la que el Estado de derecho está obligado a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, la seguridad pública se convierte en política prioritaria que ha de hacer énfasis en la seguridad ciudadana. “Las políticas de seguridad intervienen sobre los modos de la convivencia y proporcionan recursos para el mejoramiento de la calidad del lazo social”<sup>25</sup>.

El objetivo rector del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, relativo al apartado *orden y respeto*, establece como una de sus estrategias el de *promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas*.

La primera línea estratégica establece que se debe prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana, es decir se tienen que considerar elementos y mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos.

En el mismo documento normativo se prevén algunos elementos que están directamente involucrados desde una perspectiva amplia de la seguridad pública. Se contemplan objetivos como la profesionalización y dignificación de los cuerpos

---

<sup>25</sup> Asociación de Defensores de Derechos Humanos (ADDH), *Más derechos, más seguridad más seguridad, más derechos, Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática*, sin fecha, sin año, pág. 20.

policiales, el combate a la corrupción, el logro de la reforma al sistema de seguridad pública, entre otros. Al gobierno le toca asegurar niveles aceptables de seguridad pública para todos los ciudadanos, “incluyendo la seguridad personal, la protección de los derechos civiles y el acceso a una administración de justicia equitativa y eficiente”.<sup>26</sup>

La concepción de la seguridad pública involucra aspectos de relevancia que en los documentos oficiales no se contemplan y no se presentan de manera coherente y estructurada para la Seguridad Pública y lo que debe de ser para el Estado de Derecho. En otras palabras, las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en su apartado de Orden y Respeto, no engloba la forma en cuales serán los criterios para una adecuada selección de servidores públicos. Se sabe que el problema del servicio civil de carrera es una resistencia que se tiene dentro de la Administración Pública Federal, así como las estrategias para fomentar una cultura de protección a los derechos humanos y que éstas tengan un impacto positivo en los elementos policiales, como se verá más adelante.

Cabe destacar que, desde su creación, el reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha sufrido dos modificaciones: “La última el 06 de enero de 2005, donde realiza una reestructuración de sus áreas administrativas,

---

<sup>26</sup> Jorge Chabat, CIDE y John Bailey, *Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos*, Universidad de Georgetown, pág., 13

incluyendo la relacionada con las tareas de fomento y protección a los derechos humanos en materia de seguridad pública”<sup>27</sup>.

Asimismo, es muy impreciso el deseo de mejorar los programas de profesionalización policial, principalmente para tomar decisiones de medio y largo plazos. Actualmente se han acotado estos esfuerzos a los programas de corto plazo que no resuelven los problemas en firme. Lo ideal es fomentar un servicio profesional de carrera, encaminados a su preparación profesional de manera creciente, el adecuar los métodos de reclutamiento, su capacitación de manera permanente, así como su evaluación continua.

Con respecto a los derechos humanos, es destacable pero a la vez complejo, debido a nuestra dinámica, la propuesta de atribuir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos facultades para conocer de actos administrativos dentro de los procedimientos laborales así como los del Poder Judicial de la Federación. Esta insinuación implica continuar inclinando competencias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y estas facultades pueden generar un conflicto con los poderes judiciales y tribunales correspondientes; igualmente, la de atribuir a la Comisión la facultad de sancionar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que violen derechos humanos.

---

<sup>27</sup> Dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, en 2001 el área encargada del fomento y protección de los derechos humanos se denominó *Dirección General de Protección de los Derechos Humanos*. Para 2003 cambió a *Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana* y en 2005 en *Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos*.

Recordemos que un Plan Nacional de Desarrollo pone en el balance la capacidad de convocatoria de un gobierno, su disposición para escuchar a las más diversas opiniones, su habilidad para hacer coincidir puntos de vista originalmente distantes y fundamentalmente de convencer e impulsar los esfuerzos de individuos y grupos a favor de causas comunes, mejor aún, a favor de las causas de la nación.

El proceso de elaboración del PND debe ser un ejercicio serio, con un cuerpo metodológico coherente e integrado, con un enfoque prospectivo y propositivo articulando los procesos de planeación, programación y presupuestación que haga viable y razonable la correspondencia entre los objetivos y metas, de las estrategias, con las acciones y con los recursos humanos, financieros y materiales realmente disponibles.

Son necesarias concepciones con mayor precisión, particularmente en cada uno de sus apartados, ya que nuestro país está lleno de acontecimientos complejos, denota mucha fragmentación, lo que se puede interpretar como un camino de incertidumbre. No existe cohesión en sus propuestas, ni precisión en las responsabilidades asignadas. Tampoco existe relación entre el ser y el deber ser y sólo es una agenda de buenas intenciones.

#### **1.4 La realidad y la contradicción. Incompatibilidad de la Seguridad Pública y los Derechos Humanos. Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.**

“Sin discusión metódica, abierta y plural, los gobiernos se convierten en los únicos expertos del quehacer institucional, y un riesgo en el que incurren es decidir en un ámbito restringido de opciones que es contrario a todo planteamiento democrático”<sup>28</sup>. Nuestro modelo político y social se debe basar en un ejercicio democrático con controles y límites, es necesario que ésta canalice sus propósitos, que considere a la sociedad, que no sea contrario a ningún precepto legal vigente.

En este sentido, “la seguridad de las personas y en especial, la percepción de ella que tiene la ciudadanía, constituyen hoy en día factores principales del mayor o menor grado de satisfacción, credibilidad y/o adhesión de las poblaciones a la democracia, a la gobernabilidad”<sup>29</sup>. Cuando la ciudadanía percibe su ausencia o insuficiencia, la realidad y el entorno social cotidianos se viven como una amenaza; el temor y el miedo se convierten en elementos de aislamiento y de falta de solidaridad; la noción y la práctica de lo comunitario y del proyecto nacional,

---

<sup>28</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Contexto Restrictivo del Plan de Gobierno*, Artículo publicado en la página de Internet de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>29</sup> “La Gobernabilidad de la democracia, en ausencia de mapas depende de la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios- antiguos y nuevos- para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del Gobierno”. Tomassini, Luciano. “Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina”. En: Carrillo Flórez, Fernando (editor). *Democracia en Déficit*. Banco Interamericano de Desarrollo, pag. 135.

compartido con otros, se pierden. La convivencia pacífica está basada en el respeto y cumplimiento por todos de las obligaciones y derechos recíprocos y en la seguridad de que los infractores serán debida y legalmente sancionados; la seguridad pública está valorada y protegida como un derecho y una obligación principal para el Estado, sus instituciones, políticas y programas; mientras la seguridad es un asunto de interés público, es decir, de interés y de participación activa para todos los sectores de la sociedad.

La seguridad necesita de una comprensión teórico-conceptual y de una materialización institucional y social, específicas e integralmente democráticas. Para ello pensamos que hay que intervenir complementaria y simultáneamente en tres ámbitos:

- En el plano del Gobierno, de sus instituciones y prioridades de acción, tanto a nivel federal, estatal o municipal, incluyendo las instituciones policiales que deben estar bajo su dependencia.
- En el plano de la justicia, de manera que asegure a toda la ciudadanía las mismas condiciones para el acceso, protección y exigibilidad de sus derechos humanos y constitucionales.
- En el plano de la población y de la ciudadanía, al promover y apoyar los esfuerzos de cada comunidad, por organizarse y cooperar con las autoridades y la institucionalidad, en la elaboración, ejecución, fiscalización y evaluación de políticas y programas de justicia comunitaria y de seguridad ciudadana.

Del punto anterior y establecido el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se desprende el objetivo de que será responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal por medio del “Programa Nacional de Seguridad Pública”<sup>30</sup> 2001-2006, reformar de manera integral el Sistema de Seguridad Pública, “impulsando acciones que generen un desarrollo homogéneo”<sup>31</sup> de la policía, “creando un nuevo paradigma en materia de seguridad pública”<sup>32</sup>. Con relación a lo anterior, otro objetivo relacionado con el asunto de la seguridad pública y los derechos humanos es el relacionado a combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales, a través del mejoramiento de la imagen institucional, atender las quejas y denuncias ciudadanas, inculcando una mística de servicio, honestidad, disciplina y eficiencia. El Estado está necesariamente “obligado a consolidar la paz interna de la sociedad; un orden de derecho, con normas, cumple una función imprescindible en sociedades complejas como las nuestras, sobre todo cuando consideramos las estructuras legales e institucionales que se construyen para solidificar el mencionado orden”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Presidencia de la República, Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2003, págs. 3-5.

<sup>31</sup> Por homogeneización o estandarización se entiende el conjunto de acciones que hagan posible la formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa, análisis y desactivación de escenarios predelictivos, manejo e integración de información e investigación preventiva y conocimientos de las condiciones particulares del entorno socio-delictivo en el que brindan sus servicios. El desarrollo profesional debe basarse en técnicas modernas y la formación de valores cívicos, conocimiento de los ordenamientos jurídicos inherentes a su función, vocación de servicio y de comportamiento ético.

<sup>32</sup> Los cambios en el subsistema de prevención para que logren los resultados esperados, deben caminar de la mano con la renovación de los subsistemas de readaptación social, procuración e impartición de justicia, aunado a una reforma de fondo de los ordenamientos jurídicos que sirva de soporte institucional al sistema visto de manera integral.

<sup>33</sup> Nogueira, Humberto y Cumplido, Francisco. *Derecho Político. Introducción a la Política y Teoría del Estado*. Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1987, pág. 149.

Los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública se fundan en la prevención del delito, profesionalización del servicio policial, difusión de un orden jurídico, cultura de denuncia. De esto nuevamente destaca el saber la forma y los métodos en que éstos serán llevados a cabo, si en realidad éstos objetivos corresponden a la realidad, si cumplen de manera integral, si son mecanismos eficientes en la acción del Estado en el ámbito de la seguridad pública y los derechos humanos.

De lo anterior, uno de los propósitos de este trabajo será el medir, analizar y valorar la actuación, eficiencia e integridad de los elementos policiales de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y se realizará a través del análisis e interpretación de las quejas y denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos interpuestas en contra de los mismos elementos, los cuales serán vistos en los siguiente puntos.

### **1.5 Reflexión en el análisis de las quejas y denuncias.**

Desde su inicio la Secretaría de Seguridad Pública Federal instrumentó “cuatro políticas sustantivas”<sup>34</sup> o líneas directrices en derechos humanos y le corresponde a la “Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos”<sup>35</sup>:

---

<sup>34</sup> Por política de Estado se entiende una propuesta intersectorial de tipo permanente que no se relaciona únicamente con las prioridades definidas por el gobierno en turno, si no más bien a un acuerdo político mayor que involucra a diversos actores sociales.

<sup>35</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 06 de enero de 2005.

establecer sistemas de captación, registro, resolución o canalización, seguimiento y control de quejas, denuncias y asuntos de responsabilidad administrativa, la atención en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH, establecer los mecanismos que faciliten la presentación de quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos por parte de los servidores públicos de la Secretaría, fomentar entre los servidores públicos de la Secretaría y la ciudadanía una cultura de respeto a los derechos humanos.

Con base en las atribuciones arriba mencionadas, para que una queja pueda ser analizada, primero tiene que ser interpuesta. Existen dos vías para que la ciudadanía interponga la queja:

- 1. A través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),** misma que realiza y analiza la procedencia de la queja. Si existen elementos para su intervención remite la misma a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- 2. De manera directa.** Es cuando la ciudadanía acude directamente a las oficinas de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la cual también analiza y determina si existen elementos que presuman alguna presunta responsabilidad por parte del servidor público involucrado en los hechos motivo de la queja.

Por el lado de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene conocimiento desde que una acción ha sido apreciada como presuntamente violatoria de derechos humanos. “Esto permite que las investigaciones administrativas o penales se comiencen a realizar mucho antes de que la CNDH haya terminado su propia investigación y antes, desde luego, de que se dicte una recomendación”<sup>36</sup>.

La forma de ingreso de una queja o denuncia es a través de varios casos: **a)** queja presentada personalmente en la CNDH; **b)** queja presentada por escrito ante la CNDH; **c)** queja recibida por conducto de una comisión estatal; **d)** expediente abierto de oficio; y **e)** recurso.

Una queja debe referirse a un caso concreto de violación de derechos humanos y debe estar acorde con los hechos expuestos donde deben ser expuestas circunstancias y situaciones de modo, tiempo y lugar, fecha en que ocurrieron los hechos, nombre del quejoso, lugar donde sucedieron los hechos, cómo ocurrieron, servidores públicos presuntamente involucrados, pruebas documentales y testigos, entre otros.

Posteriormente, la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, a través de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos, será la responsable de dar curso al proceso de la queja, desde la solicitud de

---

<sup>36</sup> Artículos 3 y 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Artículos 16 y 17 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

información a las áreas presuntamente involucradas, el análisis de la información y la elaboración de los informes correspondientes.

## **1.6 Análisis sobre la Calificación y atención de las quejas.**

“Conforme vamos cambiando de escenario, la construcción de la agenda política, va siendo más ambiciosa, más compleja, y va requiriendo la participación de más actores”<sup>37</sup>, para hacer del servicio público un instrumento con mayores elementos de evaluación para la medición del desempeño de los mismos.

Una oportuna calificación de las quejas es de vital importancia, no sólo porque es determinante en la investigación y el proceso que se le dé a cada una, sino porque cada queja significa una cifra que está asociada, es un indicador a cada tipo de violación, constituye un valor, primero en términos cuantitativos y después en una herramienta cualitativa, principalmente en términos de medir el desempeño de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Policía Federal Preventiva. En la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, existe un procedimiento para dar atención y seguimiento a las quejas, el cual está normado y fundamentado para que el procedimiento de atención de las mismas se ajuste a la normatividad y preceptos legales aplicables.

---

<sup>37</sup> Medina Giop, Alejandro y Mejía Lira José, *El Control en la implantación de la Política Pública*, México, 1993, Plaza y Janes, pág. 22.

*Manual de Procedimientos de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos*, Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, Dirección General de Organización, Programación y Presupuesto, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2003.

Recibida y analizada la queja, si procede, se registra y se le da de alta. Se turna a la persona responsable para su atención, el cual le dará seguimiento hasta su conclusión. Acto seguido, se analiza y se solicita la información a las áreas presuntamente involucradas. Para tal efecto, la institución cuenta con un término de 15 días naturales para dar respuesta a la CNDH. Para el caso de las quejas interpuestas directamente en la institución, se siguen los mismos criterios para su queja.

Recibida la información, se analiza para verificar si el área y los servidores públicos involucrados, atendieron y desahogaron las peticiones formuladas en la solicitud. Se formula la respuesta a la CNDH para que ésta sea analizada y emitir alguna observación o resolución al respecto. Si se detectan irregularidades en el proceso y coinciden con los argumentos de la CNDH, se da conocimiento al órgano interno de control para que investigue alguna responsabilidad administrativa o penal.

Cuando la Coordinación de Derechos Humanos encuentra suficientes elementos de responsabilidad y de presunta violación a los derechos humanos, inmediatamente hace del conocimiento a los órganos internos de control, o bien a las instancias jurídicas de la institución para que inicien las investigaciones que correspondan. En este caso, la CNDH está obligada a concluir la queja, ya que las instancias para investigar presuntas responsabilidades administrativas o penales ya investigan sobre el caso.

De igual forma, una vez emitida la respuesta sobre la presunta queja, si la CNDH no encuentra elementos suficientes para determinar alguna responsabilidad por parte del servidor público, ésta la concluye y puede emitirse bajo varios argumentos: por falta de interés del quejoso, por desistimiento, porque no se encontraron suficientes elementos, por negación de los servidores públicos en la participación de los hechos, así como cuando la actuación de los servidores sí estuvo apegada a los principios éticos, legales y normativos. No es una regla general encontrar responsable al servidor público o elemento policiaco, es decir, no siempre se tienen que dar por verdaderos los hechos aducidos en la queja.

Por último, para el caso de las quejas interpuestas directamente en la institución, cuando se recaben los elementos suficientes, directamente se le da conocimiento al órgano interno de control, quien es el único facultado para investigar y emitir resolución y sanción, según sea el caso.

### **1.7 ¿Informes institucionales o diagnósticos reales?**

Para el desarrollo de un marco reflexivo sobre la relevancia que tiene el fomento y difusión de una cultura de los derechos humanos en los servidores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, esencial en la integración y dinámica de la estructura burocrática en esta institución y producto del análisis, atención y seguimiento de las quejas y denuncias, se desarrollan *diagnósticos* sobre el

fenómeno de las quejas, lo que permite conocer las condiciones bajo las cuales se generan las quejas, su incidencia e impacto, permitiendo identificar:

- a. **Áreas administrativas de mayor incidencia.** Se conoce con detalle el tipo de denuncia que se presenta más frecuentemente y el área administrativa que constantemente incurre. Asimismo se conocen las entidades federativas donde sucede con mayor frecuencia. Es importante hacer mención que la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través de la Policía Federal Preventiva cuenta con representaciones en todo el país, lo que hace del análisis una mayor importancia en sus resultados.
- b. **Tipos de quejas y la comisión de dichas conductas.** Los informes permiten conocer las circunstancias en que se desarrolló el ilícito, tipo de quejas, servidor público involucrado frecuencia, así como el *modus operandi*.
- c. **Características de quien interpone la queja y quien la comete.** Producto del análisis de las quejas y las denuncias, se identifica el tipo de personas que realizan la denuncia y la forma en que el servidor público actúa.

Asimismo, para la elaboración de informes, se cuenta con una base de datos que contiene información como la que se mencionó arriba. Estos informes permiten de igual forma modificar los procesos de operación y toma de decisiones, dando cauce también a facilitar y observar la actuación de los servidores públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Finalmente, los informes institucionales, “permiten intervenir conforme a las normas aplicables en la investigación, resolución y seguimiento de quejas y recomendaciones, solicitar se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa o penal en contra de los servidores públicos de la Secretaría”<sup>38</sup>, a quienes se les comprueben actos violatorios de los derechos humanos; además facilita la presentación de quejas y denuncias, establecen acciones y mecanismos de organización al interior de la institución para la oportuna atención, seguimiento, control y cumplimiento de las mismas quejas.

Es importante señalar que la elaboración de informes e indicadores de productividad arrojan información que determinan las necesidades en la toma de decisiones en materia de capacitación, identifica la problemática en la actuación de los servidores públicos, donde como sociedad nos permite ver de qué manera se está respondiendo como institución y hasta qué punto los procesos democráticos a que estamos accediendo en México tienen congruencia con niveles de cultura y participación real. Es un ejercicio reflexivo para reasignar el quehacer de las instituciones y del servidor público en una instancia donde ambos deben coincidir.

---

<sup>38</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Manual General de Organización de la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana*, Dirección de Organización, Organización y Presupuesto, México, 2003.

## **1.8 Análisis de las quejas como parámetro para la capacitación. Los vacíos institucionales.**

Uno de los objetivos principales de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos es “determinar las políticas y lineamientos para la coordinación y dirección de los proyectos y programas institucionales para el fomento y difusión de una cultura de protección y respeto de los derechos humanos en materia de seguridad pública y esto se realiza con base en la elaboración de diagnósticos, producto del análisis, cuantificación e interpretación de las quejas y denuncias interpuestas por la ciudadanía en contra de servidores públicos de la institución. Lo anterior, teóricamente permite:”<sup>39</sup>

- Establecer acciones y mecanismos de organización y coordinación al interior de la Secretaría, para la oportuna atención, seguimiento, control y cumplimiento de quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Informar permanentemente a las autoridades de la Secretaría del estado que guarden las quejas y denuncias por violaciones de derechos humanos contra servidores de la dependencia y conformar un sistema único de información sobre quejas y *denuncias*.

---

<sup>39</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, *Manual de Procedimientos*, 2003, pág. 35.

- Coadyuvar con otras dependencias del sector público así como con organismos internacionales y no gubernamentales, en la elaboración de mecanismos, instrumentos, normas oficiales, y convenios, para generar alternativas de solución de controversias en la violación de derechos humanos por parte de servidores públicos de la Secretaría.
- Revisar los análisis jurídicos, administrativos y estadísticos de las quejas, denuncias y resoluciones de las que conozca la Secretaría.
- Coordinar la actualización permanente, teórica y práctica, en temas jurídicos en general para la capacitación a los servidores públicos de la dependencia.
- Coadyuvar con los centros de documentación y acervos bibliográficos de la Secretaría y en la elaboración de informes y reportes estadísticos sobre la incidencia de las quejas y denuncias por violaciones.

La elaboración de diagnósticos, estudios y análisis de las quejas y denuncias es un primer parámetro para medir la eficiencia de los servidores públicos de la institución. “Logra la integración de elementos técnicos que permiten institucionalizar avances en el fomento y desarrollo de la ciudadanía con una cultura de respeto de los derechos humanos al interior de la institución. Asimismo, se pueden formalizar relaciones de coordinación y apoyo con instituciones de

seguridad pública a nivel nacional, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisiones Estatales y la del Distrito Federal en materia educativa, difusión cultural y capacitación técnica sobre derechos humanos y seguridad pública<sup>40</sup>, a través de convenios de colaboración interinstitucional, programas de fomento y difusión.

Las quejas y denuncias son una aproximación real para conocer de manera detallada la situación del desempeño de los servidores públicos de la secretaría, ya que de los resultados que arrojen los informes se definirán acciones encaminadas a atender anomalías, ilícitos, recurrencias de quejas y la especialización de la capacitación en derechos humanos y seguridad pública. También generan la investigación de temas especializados, producción y difusión editorial al interior de la institución relacionada con la materia para identificar las áreas donde se cometen con mayor frecuencia los ilícitos. Se deben elaborar estudios comparativos de indicadores estatales nacionales sobre la incidencia de violaciones a los derechos humanos y así definir indicadores de corrupción, necesarios para su medición y toma de decisiones.

---

<sup>40</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Manual General de Organización de la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana*, Dirección de Organización, Organización y Presupuesto, México, 2003.

## **1.9 Programa Institucional de Capacitación en Derechos Humanos. La confrontación de la realidad en el desempeño policial.**

Los programas de fomento y difusión de los derechos humanos deben ser concebidos como un proceso continuo y permanente; que pretende desarrollar una cultura de dignidad humana, igualdad y democracia. Todo programa lleva consigo transmitir un determinado código de valores y que al mismo tiempo se cuestionen aquellos actos que son contrarios a la ética del servidor público, como la discriminación, la violencia, intolerancia, abuso, etc.

Xesús R. Jares<sup>41</sup> considera que “todo proceso o proyecto de educación y fomento de los derechos humanos debe considerar:”

- Sensibilizar sobre la violación de los derechos y suscitar compromisos de acción, individuales y colectivos, para su erradicación.
- Ser conscientes de la doble moral en torno a los derechos humanos; lo que se proclama o legisla y lo que se practica.
- Ser críticos con las alternativas violentas a los conflictos y favorecer procesos de resolución no violento de los mismos.

---

<sup>41</sup> Jares R., Xesús, *Educación en Derechos Humanos. Estrategias Didácticas y Organizativas*, Madrid, Editorial Popular, 2002, pág. 69.

- Sensibilizar sobre la necesidad de unas relaciones interpersonales y de una convivencia asentadas en los principios consagrados en los derechos humanos.

Los anteriores puntos describen elementos que durante mucho tiempo han afectado de manera significativa a la seguridad pública, por carecer de normas claras, deficiencias en la formación y profesionalización de los cuerpos policiales, los cuales tienden a regular la actuación de los mismos; carencias de modelos o procedimientos adecuados para cualquier situación a la que se enfrenta el policía, procesos de formación para que cada elemento interiorice plenamente el esquema que conduzca sus acciones, así como la forma en que éste mismo será controlado y vigilado.

Muchos de los problemas que se dan actualmente en materia de seguridad pública son por la falta de un marco jurídico que la prevea. Todos los problemas que se presentan son por la falta de un cuerpo normativo coherente y sistemático que instituya un esquema claro y definido de organización, facultades, procedimientos de actuación, de colaboración interinstitucional y de formación de los elementos policiales.

La Secretaría de Seguridad Pública Federal, en la lógica de lo antes expuesto estableció cuatro programas sustantivos, de los cuales destacan dos acciones principalmente: determinar las políticas y lineamientos para la coordinación y dirección de los proyectos y programas institucionales para el fomento y difusión

de una cultura de respeto a los derechos humanos, y fomentar la participación y apoyo en acciones de enlace con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Con base en el Programa Institucional de Capacitación en Derechos Humanos, se ha dado impulso para que a través de programas de capacitación a los servidores públicos de la Secretaría y sus Órganos Administrativos Desconcentrados, se logre entre ellos una mejor preparación y un mejor desempeño de sus funciones.

Este programa a cargo de la Dirección de Fomento a la Protección de los Derechos Humanos tiene como objetivo fundamental el difundir y conformar una cultura de respeto de los derechos humanos a través de la ejecución del programa de capacitación en derechos humanos y seguridad pública, impartido a todos los servidores de la institución, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados.

El programa contempla los siguientes temas:

- Capacitación en derechos humanos.
- Introducción a los derechos humanos y marco jurídico.
- Concepto e historia de los derechos humanos.
- Derechos humanos y seguridad pública.
- Ministerio público, ombudsman y derechos humanos.

- Sistema no jurisdiccional de derechos humanos: CNDH y comisiones estatales.
- El sistema jurisdiccional de los derechos humanos: juicio de amparo y otros.
- Derecho internacional de los derechos humanos.
- Derechos humanos y Policía Federal Preventiva.
- Derechos humanos y protección a víctimas del delito.
- Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de la ONU.
- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, de la ONU.
- Derechos humanos y tortura.
- Procedimiento de quejas y denuncias, ante Comisiones de Derechos Humanos.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la ONU.
- Principales causas de violación a los derechos humanos en la práctica policial.
- El Estado de Derecho, la función policial y la seguridad pública.

Los cursos son impartidos por especialistas tanto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisiones Estatales de Derechos Humanos y por servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, así como por

otras dependencias públicas e instituciones académicas a servidores públicos de la Secretaría y sus Órganos Administrativos Desconcentrados.

Además, se imparten cursos para formar instructores de los propios cuadros administrativos de la Policía Federal Preventiva en las materias de derechos humanos, seguridad pública y derecho humanitario, impartido por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Asimismo, la capacitación que se imparte a Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), Centro Federal de Readaptación Psicosocial (CEFEREPSI), Colonia Penal Islas Mariás y Centros de Menores en el Distrito Federal, tienen como finalidad promover, fomentar y difundir el respeto y protección de los derechos humanos de la población interna en los citados centros.

Como se puede apreciar, se trata de un programa institucional, que si lo analizamos a simple vista resulta ser un programa muy completo. Abarca temas que van desde los conceptos más básicos, hasta los más especializados y necesarios para todo elemento policiaco en su profesionalización.

De lo expuesto anteriormente, podemos analizar lo siguiente:

Existe un documento de la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos que comprende el período de junio de 2001 a 2004<sup>42</sup>, el cual muestra el resultado de acciones de fomento y difusión a los derechos humanos, propuestas y resumen del mismo programa. Al adentrarnos en el mismo, encontramos los siguientes resultados:

1. En el año 2001, se capacitó a 1,579 elementos de la Policía Federal Preventiva sobre temas básicos de derechos humanos.
2. Para 2002, se capacitó a 4,774 elementos también de la Policía Federal Preventiva y la formación de 34 Instructores Internos en colaboración con la Cruz Roja Internacional, lo que da un total de 4,808.
3. Respecto a 2003, alcanzó la cifra de 8,706, de los cuales se capacitó sobre elementos básicos en derechos humanos a 3,565 elementos de la Policía Federal Preventiva, 3,418 elementos de seguridad, personal administrativo y mandos medios y superiores de Prevención y Readaptación Social, 1,697 policía estatales y municipales, y a 26 Instructores Internos junto con la Cruz Roja Internacional.
4. En 2004 se capacitó a un total de 6,215 servidores públicos que incluyen elementos policiacos y personal administrativo: 4,601 de la Policía Federal preventiva, 220 cadetes del Centro de Formación de la PFP, 1,252 del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación

---

<sup>42</sup> Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, Dirección de Fomento a la Protección de los Derechos Humanos, *Programa Nacional de Fomento y Difusión de los Derechos Humanos en Materia de Seguridad Pública y Penitenciaria 2001-2004*, mayo 2005.

Social, 52 elementos de la Academia nacional de Seguridad Pública, Región Sureste y 90 académicos del Instituto Politécnico Nacional

Lo anterior, arroja un gran total de 21,308 servidores públicos capacitados, distribuidos en 491 cursos. Cabe destacar, que la Policía Federal Preventiva cuenta con cuatro Coordinaciones: Seguridad Regional (antes Policía de Caminos), Fuerzas Federales de Apoyo, Inteligencia para la Prevención y Fuerzas Federales Preventivas. De los 491 cursos, casi el 90% corresponde a elementos básicos sobre derechos humanos y el resto (10 por ciento) relacionado con derechos humanos en materia penitenciaria.

De los temas anteriormente señalados, podemos resaltar que solamente 2 aspectos temáticos se abordan de los 19 mencionados. Lo que se puede deducir de la especialización de las funciones policiales, independientemente de que haya recibido formación especializada de acuerdo a sus funciones, es que el aspecto relacionado con los derechos humanos básico y especializado es muy endeble, lo que significa que se han descuidado temas de suma importancia como lo son la tortura, aspectos legales, ministerio público, ombudsman y principalmente lo relacionados con los diagnósticos y resultados que arroja el análisis de las quejas y denuncias, producto de las violaciones a derechos humanos por parte de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y sus Órganos Administrativos Desconcentrados

Podemos concluir esta parte diciendo que si bien existen programas de capacitación a nivel institucional que tratan de contrarrestar los problemas de derechos humanos, no se muestran elementos en los programas de capacitación que permitan verdaderamente medir el aprovechamiento e impacto en los servidores públicos. Específicamente en lo que se refiere a la especialización de los contenidos temáticos de las materias impartidas a los servidores públicos de la institución, no se encuentran contextualizados a una realidad, existiendo vacíos en cuanto a la concepción existente si lo comparamos con los tipos de denuncias que la ciudadanía interpone. Este es un punto muy sensible debido a que la profesionalización en la capacitación todavía se encuentra alejada de las expectativas oficiales.

## **CAPÍTULO II**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS QUEJAS Y RECOMENDACIONES. UN CUESTIONAMIENTO AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.**

Una de las funciones que corresponde al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad. Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común y que el Estado le debe garantizar. La sociedad y el Gobierno deben hacer lo posible para evitar las condiciones que favorezcan las faltas y los delitos, cuando a pesar de todos los esfuerzos éstos continúan produciéndose, la policía interviene, como último recurso para evitar daños a otras personas o a la sociedad en general.

El Estado, a través de las instituciones de seguridad pública, tiene el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos. Debido a que la Constitución prohíbe que la sociedad se haga justicia por propia mano, o se ejerza violencia para hacer valer sus derechos, el Estado no puede delegar ni concesionar a los particulares el uso de la fuerza, ni la coerción para que se cumplan las leyes. Por lo tanto, el Estado asume la responsabilidad última de que esta función se realice con pleno respeto a los derechos humanos.

Las instituciones de seguridad pública y, en especial, los policías deben proteger a las personas y sus bienes, mantener el orden público, salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas y actuar como auxiliar de la justicia. “Gracias a la prevención, la policía puede reducir considerablemente su papel represivo”

<sup>43</sup>.

“El policía debe desempeñar una función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se guardan en las ciudades y república, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos”<sup>44</sup>.

Cuando los funcionarios y servidores públicos se apartan de los principios que rigen su actuación, dañan la confianza que la ciudadanía deposita en sus autoridades, motivo por el cual debe existir una vía por la cual se externen y denuncien irregularidades en cualquier tipo de prestación del servicio. Un mecanismo para percibir inconformidades o denuncias por parte de la sociedad es creando canales que permitan conocer la actuación de los servidores públicos en sus tres niveles de gobierno. Lo anterior permite dar una respuesta oportuna, profesional y eficaz de ésta, “de tal manera que motive a manifestar sus inconformidades por haber sido afectado por el actuar de la institución o de alguno de sus funcionarios y/o servidores públicos”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Rico, José María, *Crimen y Justicia en América Latina*, México, Siglo XXI, 1977, pág. 318.

<sup>44</sup> Pratt Fairchild, Henry, *Diccionario de Sociología*, 4ta. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 225-226.

<sup>45</sup> Programa Atalaya, CNDH 2003, *Análisis de gestión autonomía y transparencia*, México, Marzo 2003.

Para lo anterior, se deben considerar tres elementos fundamentales: contar con el compromiso de las autoridades, dar un seguimiento efectivo y detallado de las quejas y denuncias y una participación hacia la ciudadanía sobre la situación que guardan sus necesidades. Estos tres elementos permiten la búsqueda de una mejor calidad de los servicios y poder contar con información oportuna que permita detectar situaciones críticas para actuar de manera preventiva en el sentido de corregir deficiencias e irregularidades.

El fortalecimiento de la democracia mexicana requiere no sólo de la legitimidad de origen de las autoridades, sino también “de una legitimidad de ejercicio, especialmente de las policías que deben evocar una idea de la protección de la paz pública”<sup>46</sup>. La coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública desempeña un papel importante en ésta última, al actuar como un vigilante de la conducta de sus servidores públicos.

Es así que a través de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos está, entre sus funciones, la de recibir, registrar, dar seguimiento y llevar un control de las quejas y denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos por parte de los servidores públicos, así como coadyuvar en el respeto de los derechos

---

<sup>46</sup> Bossard, André, Conferencia pronunciada en el XXVIII *Curso Internacional de Criminología*, Montreal, Canadá, 1-7 junio 1980, publicada con el título, *Policía y Funciones*, en la *Revista Internacional de Policía Criminal*, marzo 1981, número 364, págs. 84-96.

fundamentales de la persona para la consolidación un ejercicio democrático en nuestro país.

Para efectos del análisis de las quejas y denuncias, se contempla el período comprendido del año 2000 al 2004, el seguimiento y el análisis de las mismas, su valoración y el comportamiento que tuvieron durante el periodo en mención.

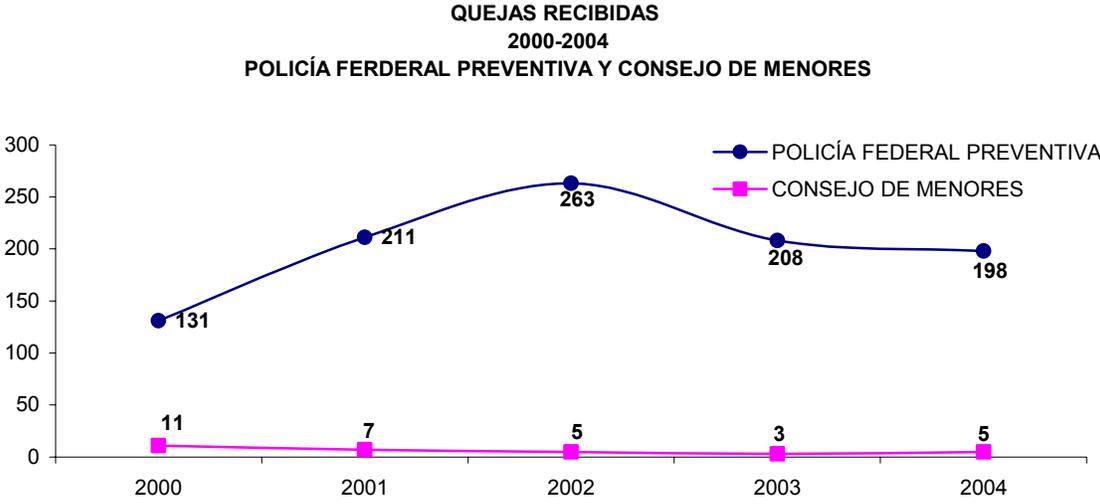
## **2.1 Una reflexión al desempeño institucional. Quejas y Denuncias Recibidas por año.**

La adecuada calificación de las quejas representa una importancia central, no sólo porque es determinante para que la investigación que emprenda la institución se realice adecuadamente, sino porque las cifras asociadas a cada tipo de violación constituyen un indicador en lo que se refiere al desempeño de los servidores públicos de la institución.

La Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos humanos, a través de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos, recibió durante el período comprendido del 01 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2004, un total de 1,043 quejas por conducto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de las cuales 1,011 corresponden a la Policía Federal Preventiva, 31 del Consejo de Menores y 1 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Analizando el promedio de quejas que se reciben por mes nos muestra que en el año 2000 se presenta un promedio 12 quejas mensuales, para el 2002 se incrementa un 45 por ciento exhibiendo 22 quejas promedio por mes. Para 2001 se ubica en 18 y en 2003. Respecto a 2004, se encuentra en razón de 17 quejas por mes.

Si desglosamos la información, la tendencia de quejas recibidas de 2000 a 2004 ubica a la Policía Federal Preventiva en primer término con un total de 1,011 (131 en 2000, 211 en 2001, 263 en 2002, 208 en 2003 y 198 en 2004). A manera de ejemplo, si consideramos como promedio mensual de quejas recibidas por mes el año 2000, de las 12 quejas ,11 corresponden a la Policía Federal Preventiva y de las 22 en promedio en 2002 las mismas 22 pertenecen a esa unidad administrativa.



**Fuente:** Informes Anuales de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública

Asimismo, el comportamiento de las quejas muestra una tendencia irregular, que si bien ha mostrado una disminución sensible, no recupera los niveles presentados durante el año 2000, que en comparación con el año 2004, presenta un incremento del 43 por ciento. Si bien es cierto que las cifras de 2004, son relativamente bajas con relación al año anterior, no han logrado descender de manera significativa con relación al año 2000.

La interrogante que se presenta es por qué la Policía Federal Preventiva muestra el mayor número de quejas en su contra. Existen dos elementos importantes que destacar: **a)** Es una unidad administrativa conformada por cuatro áreas (Inteligencia, Seguridad Regional, Fuerzas Federales de Apoyo y Fuerzas Federales Preventivas), concentrando a todo el Estado de fuerza. **b)** El trabajo que realiza esta área es básicamente en la relación directa con la ciudadanía. Respecto al Consejo de Menores, su naturaleza se presenta de diferente dinámica en cuanto a las quejas en su contra. Se trata de quejas por cuestiones relacionadas con los servicios que se presentan en los diversos centros y se trata de un universo que se encuentra dentro de los centros de tratamiento de los menores.

## **2.2 Exploración a la situación real del desempeño policial. Tipos de Quejas por año.**

En México, la policía representa un desafío al pensamiento científico y a la reglas de la legitimidad en el campo de las ciencias sociales y de las ciencias penales. “Es un producto de la cultura política y de las normas jurídicas mexicanas. Es generadora de efectos políticos y culturales”<sup>47</sup> que apoyan o disminuyen cambios en beneficio o en perjuicio de la ciudadanía.

Como se señalaba en el cuadro anterior, los números asociados a cada tipo de presunta violación constituyen un indicador en lo que se refiere al desempeño de los servidores públicos de la institución. El análisis mostrado anteriormente revela una dinámica que si bien en términos generales no podría considerarse como alarmante, si se debe de poner atención en la misma, específicamente en las quejas que se interponen. Es un asunto directamente relacionado con el desempeño de los cuerpos policiales y que en la presente exposición se mostrará con otra óptica, relacionada con el tipo de presunta violación y las veces en que éstas se presentan. Cabe destacar que los tipos de quejas se califican de acuerdo a cómo sucedieron los hechos, según versión de las personas que interponen las quejas.

---

<sup>47</sup> Yáñez Romero, José Arturo, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Universidad Autónoma metropolitana-Plaza y Valdés Editores, 1997, pág. 12.

Los tipos de quejas que se exponen en el presente análisis son diversos, por lo que resulta necesario que en el momento en que se mencionen, sean explicadas en razón de contextualizar la “tipología”<sup>48</sup> de las mismas. Es importante mencionar que los tipos de quejas son explicadas de acuerdo al significado establecidos en términos técnico-jurídico se identifican y se tomarán en cuenta los más significativos y por la importancia que reviste la naturaleza del tipo.

El análisis pormenoriza 641 motivos presuntamente violatorios de derechos humanos por parte de los elementos, principalmente de la Policía Federal Preventiva, básicamente por los que se iniciaron las quejas a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dichos motivos de calificación se desprenden de 1,782 acciones presuntamente violatorias distribuidas en el total de expedientes de queja atendidos durante el período comprendido del año 2000 a 2004.

La formulación de los distintos motivos o tipos de violación que utiliza la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, a través de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos para calificar las quejas recibidas, es con base a la breve descripción que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos extrae de los hechos aducidos por los quejosos, y la CNDH

---

<sup>48</sup> Una tipología suele definirse como una clasificación multidimensional, entendiéndose con ello que se trata de una organización de tipo clasificatorio, establecida por la combinación y cruce de más de un criterio. Los tipos que vienen a componer una tipología constituyen una construcción caracterizada por una serie de atributos, cada uno de los cuales identifica una dimensión que puede ser representada por un tratamiento nominal o continuo, pero cada uno de los cuales entra en el tipo con su valor específico, Véase S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco y G. Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, España, 1993, pág. 59.

fundamenta su carácter violatorio de acuerdo a la legislación nacional o bien en normas internacionales.

En muchos casos, es comprensible que las características particulares del hecho denunciado obliguen a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos a subsumir los actos en una categoría general que no denota con precisión su naturaleza. Es el caso de los hechos calificados como *Detención Arbitraria* que, por sí solos, concentran el 39 por ciento de los actos reclamados por los quejosos durante el periodo 2000-2004 (253 hechos de los 641 motivos calificados como presuntamente violatorios más representativos).

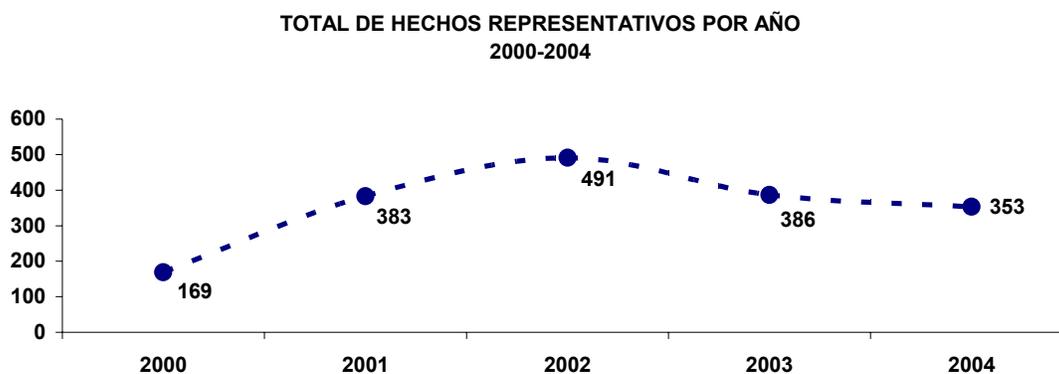
Por otro lado, no hay modo de saber, por ejemplo, si un hecho calificado como *Ejercicio Indebido del Servicio Público* se aceptaba o no de ser calificado como *Prestación Indebida del Servicio Público*, o si un hecho calificado como *Trato Cruel y/o Degradante* también se aceptaba ser calificado como *Tortura*.

Es importante mencionar que la sociedad de nuestro país en varias ocasiones no está en aptitud de verificar si los hechos denunciados ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son encuadrados en el tipo de violación que les corresponde, particularmente los casos difíciles y los que pudieran suscitar dudas por sus propias características. En la mayoría de los casos, los quejosos carecen de elementos para valorar si la calificación realizada por la CNDH o bien por la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos es

idónea, por lo que su conformidad con la calificación no debe ser considerada como una prueba de que dicha labor se lleva a cabo de manera adecuada.

Si bien no es pertinente que este análisis enuncie las razones que dieron origen a la calificación de cada una de las quejas, es importante que se explicara a grandes rasgos –como se dijo anteriormente- la naturaleza de los asuntos incluidos en los actos más representativos, principalmente cuando tales hechos representan proporciones significativas del total de los hechos expresado por los quejosos.

Del total de los hechos más representativos (641), destacan el *Abuso de Autoridad*, *Detenciones Arbitrarias*, *Extorsión*, *Trato Cruel y/o Degradante*, *Lesiones*, *Cateo Ilegal*, *Deficiencias en la Prestación del Servicio* y *Ejercicio Indebido del Servicio Público*.



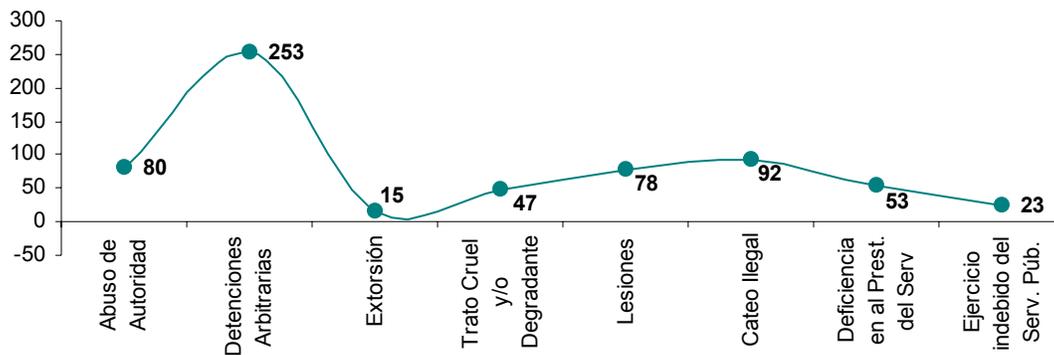
**Nota:** El Número de quejas no corresponde al número de ilícitos, habida cuenta de que en una queja se pueden registrar diversos ilícitos. Los cuadros sin diagramas y sin fuente son míos.

De los hechos más representativos destacan las Detenciones Arbitrarias con un 39%, es decir, 253 veces se presentaron presuntamente estos ilícitos, le siguen los Cateos Ilegales con el 14 por ciento (92 veces). A las Lesiones y el Abuso de Autoridad les corresponde un 12 % (78 y 80 veces respectivamente). Si tomamos en cuenta el número total de quejas recibidas y de hechos registrados por año, tenemos que por lo menos 2 hechos se muestran en cada queja que se presenta.

Es importante hacer mención que la recurrencia con que se presentan las Detenciones Arbitrarias, es un elemento que no hay que dejar a un lado, ya que trajo consecuencias de que no solamente quedó en una queja. El 27 de junio de 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación Especial 02/2001, relacionada con las Detenciones Arbitrarias que realiza la Policía Federal Preventiva. Esta recomendación si bien se encuentra totalmente cumplida y avalada por la CNDH, en el fondo implicaría que la actuación de los elementos policiales tendría que valorarse, pero era principalmente cuestionada. La Policía Federal Preventiva tuvo que emitir información y recomendaciones a todos sus elementos policiales distribuidos (Policía de Caminos) en todo el territorio nacional sobre la forma en que debía desarrollar su labor y la relación con la ciudadanía, remitiendo información y documentación a todas sus representaciones

La recurrencia con que aparecen es un asunto que tiene que ver directamente con el desempeño y actuación de los elementos policiales, lo que nos lleva a cuestionar que los programas de fomento y difusión en materia de derechos humanos presentan vacíos respecto a contenidos, los cuales, como se aprecia, no han tenido la repercusión debida dentro del servidor. No hay que olvidar que “la policía juega un papel importante y la sociedad debe contribuir a que esta misma comprenda que una definición simplista de la eficacia puede conducir a una ineficacia en lo referente a la aplicación óptima de los valores que todos compartimos”<sup>49</sup>.

**TIPOS DE QUEJAS MÁS REPRESENTATIVAS  
2000-2004**



**Nota:** el Número de quejas no corresponde al número de ilícitos, habida cuenta de que en una queja se pueden registrar diversos ilícitos.

<sup>49</sup> Buckner, Taylor, Christie Nils, Fath Ezzat, *Policía y Cultura*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 185

### **2.3 Análisis sobre el desempeño policial: Quejas por año y unidad administrativa.**

Atender la necesidad social de seguridad, “le confiere al policía el carácter de servicio público y le obliga a proteger los derechos de los ciudadanos, especialmente su integridad y propiedad, que permita la evolución de la sociedad respetando la libertad humana con la condición que se ejerza en el contexto de las leyes existentes”<sup>50</sup>. La ciudadanía debe ser “la primera preocupación de la policía y del servicio del policía”<sup>51</sup>. Si en el punto anterior se destacaron los casos sobre la recurrencia en que se presentan los hechos y que son motivo de queja, de igual forma resulta importante emitir una calificación para determinar, con base en los hechos aducidos por el quejoso, el tipo de ilícito por parte del servidor público. Es de interés mencionar que aparte del tipo de queja y la frecuencia en que ésta se presenta, también lo es de dónde viene el servidor público, es decir, a qué unidad administrativa se encuentra adscrito. Resulta ser una variable que también arroja información y datos para determinar en qué corporación existe con mayor frecuencia la comisión de ilícitos y bien sirve de parámetro en la medición, evaluación del desempeño policial y el grado de sensibilización que tienen con respecto al cumplimiento de la norma que los rige.

---

<sup>50</sup> Choquette, Jerome, *Definición de la Función Policial y Criminalidad Moderna*, ponencia presentada en el 28 Curso Internacional de Criminología, Montreal, mayo 1980, pág. 4.

<sup>51</sup> Saulnier, Lucien, *Reporte de Grupos de Trabajo sobre la Organización y las Funciones Policiales*, Vol. 2, Québec, 1978, pág. 415.

Para el periodo 2000-2004, del número de quejas que se recibió por año, destacan las que llegaron a la *Coordinación General de Seguridad Regional* (antes Policía de Caminos) presentando el mayor número de quejas en su contra. De las 1,043 denuncias, el 51% pertenecen a esta corporación, seguido del rubro de *No Participación en los Hechos* con el 17 por ciento. Dicho concepto se refiere a que una vez agotada la investigación, CNDH determinó que no hubo responsabilidad. La *Coordinación General de Inteligencia para la Prevención* obtuvo el 10% del total, *Fuerzas Federales de Apoyo* el 5%, las Fuerzas Federales Preventivas el 0.4%. Respecto del rubro *Quien Resulte Responsable*, éste significa que dentro del cuerpo de los hechos motivos de la queja, no se describen con claridad a que área se refiere y no existen elementos para hacer un señalamiento de manera directa. Este rubro tiene el 5%. El resto de las áreas de la Secretaría de Seguridad Pública y sus Órganos Administrativos Desconcentrados concentra el 10% de los señalamientos directos (Recursos Humanos, Asuntos Internos, Servicios Civil de Carrera, Honor y Justicia, etc.).

Si se considera el mismo periodo (2000-2004), se puede decir que 54 de cada 100 quejas que se reciben pertenecen a la Coordinación General de Seguridad Regional. De las entidades donde se presenta con mayor frecuencia una queja destaca el Estado de México, Jalisco y Guerrero. Resulta importante destacar que la Coordinación General de Seguridad Regional es la corporación con mayor número de elementos adscritos a la Policía Federal Preventiva y su labor se centra en resguardar las carreteras federales y por consiguiente tienen mayor contacto

con la ciudadanía, por eso cuentan con más quejas en su contra. En el caso de las demás corporaciones policiales, su ámbito de acción se centra básicamente en acciones de apoyo a operativos y actividades de coordinación interinstitucional de prevención y lucha contra el delito.

El policía en su calidad de agente de defensa social, se encuentra a menudo con el dilema de “asegurar un difícil equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la seguridad de la colectividad”<sup>52</sup>.

Si en una sociedad democrática la institución policial corresponde al deseo justificado de proteger las libertades individuales y sociales, también debe representar la necesidad de garantizar la armonización de tales libertades para que se desarrolle y mantenga un clima general de orden y tolerancia. La policía “antes que ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad de gobierno”<sup>53</sup>, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial garantizar la evolución normal de la misma.

#### **2.4 Recomendaciones emitidas por la CNDH. Obligación moral de la institución.**

“La policía es una institución social cuyos orígenes remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, siendo comúnmente considerada como una de las

---

<sup>52</sup> Conferencia pronunciada con ocasión del XXVIII Curso Internacional de Criminología, Montreal, Canadá, 1-7 junio 1980.

<sup>53</sup> Choquette, Jerome, *Definición de la Función Policial y Criminalidad Moderna*, ponencia presentada en el 28 Curso Internacional de Criminología, Montreal, mayo 1980, pág. 9.

formas más antiguas de protección social y el modo de expresión de la autoridad”<sup>54</sup>. Su filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en que deba de actuar.

El cuestionamiento de la actuación policial siempre está a la orden del día. Las quejas en su contra son una de varias referencias para conocer el desempeño de los mismos. Los organismos nacionales e internacionales están al pendiente de su actuación.

Una recomendación se emite en función de las circunstancias del caso concreto de una queja, o bien, de estudios que realiza principalmente la CNDH y de las evidencias recabadas durante la investigación. No existe una relación de frecuencia entre las quejas y recomendaciones, es decir, que no todas las quejas necesariamente deban ser recomendaciones. Sin embargo, entre mayor es el número de las quejas, mayor es la probabilidad de que se acrediten hechos violatorios que den origen a una recomendación. Una recomendación debe ofrecer al agraviado alternativas de solución al problema, como es la restitución de sus derechos y la reparación del daño tanto material como moral.

“Concluida la investigación y reunidos los elementos necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, la Comisión Nacional de los

---

<sup>54</sup> Rico, José M., *Sistemas Comparados de Policía*, en Buckner, Taylor, Christie Nils, Fath Ezzat, *Policía y Cultura*, pág. 29

Derechos Humanos lo hará del conocimiento a fin de iniciar la elaboración de la recomendación correspondiente”<sup>55</sup>.

A este respecto 2000-2004, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido a la Secretaría de Seguridad Pública Federal 13 Recomendaciones (8 Especiales<sup>56</sup> y 5 Generales<sup>57</sup>) por diferentes motivos, destacando abuso de autoridad, revisiones indigna de familiares que visitan a los presos en los Centros Federales, detenciones arbitrarias, condiciones de la mujer recluidas en centros federales, violación al derechos a la vida, violación a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y defensa, al derecho de atención a la salud de los reclusos, aplicación de exámenes poligráficos, derechos humanos de internos con trastornos mentales en centros de reclusión, así como derechos humanos de menores infractores

De las 13 recomendaciones, destaca por un lado la problemática que viven los centros federales de prevención y readaptación social, el abuso de autoridad y detenciones arbitrarias por parte de los elementos policiales y así como la aplicación de métodos intimidatorios hacia el personal de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en el manejo de la información. De estas 13 recomendaciones, 7 se encuentran totalmente cumplidas y 6 se encuentran en vía de cumplimiento.

---

<sup>55</sup> Véase Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su página de Internet. <http://www.cndh.org.mx>.

<sup>56</sup> Se refiere a acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

<sup>57</sup> Se refiere cuando en una recomendación intervienen diversas instancias del gobierno, ya sea federal estatal y municipal y donde se deben instruir procedimientos de carácter preventivo.

<b>Tipo de Recomendación</b>	<b>Número de Recomendación</b>	<b>Estado</b>	<b>Motivo de emisión</b>
Recomendación Especial	<b>10/2000</b> <b>11/08/2000</b>	<b>Totalmente cumplida</b>	Abuso de autoridad y otros
Recomendación General	<b>1/2001</b> <b>19/06/2001</b>	<b>Totalmente cumplida en CEFERESOS</b>	Derivada de las Prácticas de Revisiones Indignas a las personas que visitan Centros de Reclusión Estatales y Federales
Recomendación General	<b>2/2001</b> <b>27/06/2001</b>	<b>Totalmente cumplida</b>	Sobre la Práctica de Detenciones Arbitrarias
Recomendación Especial	<b>7/2001</b> <b>23/03/2001</b>	En vía de cumplimiento, estando solo pendiente la aprobación del proyecto de nuevo Reglamento de CEFERESOS	Sobre revisiones indignas, violar correspondencia de reclusos, videograbar internos con sus parejas, no resguardar material videograbando parejas y aumentar requisitos para ingreso de defensores.
Recomendación Especial	<b>15/2001</b> <b>19/07/2001</b>	Totalmente cumplida	Sobre reubicación en Centros de Media Seguridad de 19 Internas y Sobre no aceptar ingresos de mujeres internas hasta que se cuente con instalaciones específicas
Recomendación General	<b>3/2002</b> <b>22/02/2002)</b>	Totalmente cumplida (En CEFERESOS no hay mujeres)	Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana (que cuenten con instalaciones y personal especial para mujeres)
Recomendación Especial	<b>20/2002</b> <b>10/06/2002</b>	En vía de cumplimiento, solo estando pendiente la resolución del Órgano Interno de Control en la PFP.	Violación al derecho a la vida, a la libertad, a la legalidad y a la Seguridad Jurídica.
Recomendación Especial	<b>24/2002</b> <b>9/07/2002</b>	Totalmente cumplida	Violación al derecho a la vida por falta de atención médica adecuada ya que personal de PFP no realizó inmediatamente la puesta a disposición de los involucrados en un accidente automovilístico.

<b>Tipo de Recomendación</b>	<b>Número de Recomendación</b>	<b>Estado</b>	<b>Motivo de emisión</b>
Recomendación Especial	<b>08/2003 05/03/2003</b>	<b>Totalmente cumplida</b>	Violación a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y defensa, ya que al aplicar a los agraviados el examen del polígrafo se les transgredió el derecho que tienen los seres humanos a que se respete su dignidad humana y su privacidad.
Recomendación Especial	<b>18/2004 09/04/2004</b>	<b>En vía de cumplimiento (en trámite la indemnización a los deudos).</b>	Violación al derecho de atención a la salud de los reclusos, inoportuna e inadecuada atención médica que se proporcionó al C. Abel Aranda Mendoza, quien falleció a consecuencia de no haber contado con una valoración médica integral que le detectara a tiempo la diabetes mellitus.
Recomendación General	<b>6/2004 19/07/2004 (DOF-11/08/2004)</b>	<b>La SSP emitió a la CNDH opinión al respecto</b>	Sobre la aplicación del examen poligráfico
Recomendación General	<b>9/2004 (DOF 2/11/2004)</b>	<b>En estudio por la SSP</b>	Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión en la República Mexicana
Recomendación Especial	<b>06/2005 29/03/2005</b>	<b>En estudio por la SSP</b>	Sobre el caso del Centro de Atención Especial para Menores Infractores "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón", en el Distrito Federal

Como se muestra, la mayoría de las recomendaciones emitidas a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, destacan las relacionadas con los asuntos de carácter penitenciario, que si bien no es caso de estudio en el presente trabajo, las tomamos en cuenta de modo breve ya que la institución tiene que valorar este problema, que no sólo tiene que ver con aspectos financieros, humanos, etc., sino

de promoción y difusión de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública, encaminados a la profesionalización y sensibilización de sus servidores públicos en cuanto a su actuación y prestación del servicio.

Cabe mencionar que el cumplimiento de una recomendación es un asunto que tiene que ver más con situaciones de carácter moral y político, así como de legitimidad institucional, ya que no está obligada a cumplirla, pues no aceptarla puede constituir un grave perjuicio institucional lo que puede generar impunidad. Por eso se trata de un asunto manejado más a situaciones de índole político que social.

De lo anterior, se desprende la necesidad de que la Secretaría de Seguridad Pública Federal cuente no sólo con los elementos legales y materiales para desempeñar adecuadamente sus funciones; sino también con la legitimidad que le permita ejercer con suficiente autoridad la persuasión requerida para lograr el cumplimiento de sus responsabilidades y alcanzar los niveles satisfactorios de servicio para la preservación y ampliación de la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, que permee a sus funcionarios y servidores públicos.

De igual forma debe traducirse en legitimidad que derive principalmente del adecuado ejercicio institucional de sus facultades, del cumplimiento puntual de sus funciones, del aprovechamiento amplio de sus atribuciones legales y del uso

justificado de recursos económicos y materiales, así como del reconocimiento social.

Es una necesidad cada vez más demandante del proceso de transición que se vive en México, para el que se requiere del adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas, como un proceso civilizador<sup>58</sup>, racionalizador de la conducta pública, tendiente a formar una cultura cívica moderna

---

<sup>58</sup>Yáñez Romero, *Op. Cit.*, pág. 20.

## CAPÍTULO III

### ALCANCES Y LÍMITES DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

#### 3.1 Logros. Problemas.

La responsabilidad de realizar la actividad policial es una de las más complejas y difíciles en cualquier sociedad. En toda democracia, la autoridad y la disposición de la policía se fundan en la ley, no obstante tiene bastante discreción sobre la oportunidad y la manera en la cual aplicará la ley. La policía debe responder a las demandas públicas de servicio y protección, pero debe resistir si esas demandas fueran a violar los derechos protegidos constitucionalmente de individuos y de grupos

<sup>59</sup>. A los policías se les otorga un grado de autonomía profesional como individuos y como organizaciones, no obstante lo cual deben seguir siendo responsables de observar las normas de la sociedad y ante los representantes elegidos democráticamente. El adiestramiento procura darles los instrumentos intelectuales y prácticos para que puedan tomar decisiones apropiadamente equilibrados.

---

<sup>59</sup> Marinen, Otwin, *Adiestramiento Policial en una Democracia*, Estados Unidos, Revista Temas de la Democracia, USIS, Vol. 2, Núm. 4, Noviembre 1997, pág.2.

Hablar de seguridad pública es analizar logros y problemas, realizar un análisis introspectivo que nos obligue a mencionar los antecedentes. Lo Anterior es necesario porque veremos que los esfuerzos han sido muchos y tal vez los tiempos no han sido suficientes, o bien se han hecho poco y han pasado muchos años. De inicio es remontarse a los esfuerzos que sobre el tema se han realizado a partir de la creación de la Coordinación Federal de Seguridad en 1993<sup>60</sup> y la subsecuente publicación por vez primera, del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000<sup>61</sup>, cuyo acierto fue poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde se preveía la coordinación de los tres niveles de gobierno en las tareas relativas. No obstante, en ninguno de estos programas se vio la convergencia por integrar en un solo órgano de gobierno las funciones que se tenían asignadas a una gran cantidad de instituciones.

En 1994 se presentó una iniciativa de ley, mediante la cual se propuso la reforma de los artículos 21 y 73 de nuestra Constitución, con el fin de establecer las bases constitucionales que dieran como resultado el fortalecimiento de sistema de justicia y seguridad del país; consolidando con ello las estructuras del poder judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública. Asimismo, también fue necesario sentar las bases para un Sistema Nacional de Seguridad Pública que facilitara la coordinación de acciones entre los distintos órdenes de gobierno<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Ramos López, Juan, *La Creación de la Secretaría de Seguridad Pública*, México, Revista de Administración Pública, número 106, Septiembre-Noviembre, Instituto nacional de Administración Pública, 2002, pág. 17.

<sup>61</sup> *Ibid*, pág. 17.

<sup>62</sup> *Ibid*, Pág. 19.

Con la publicación de la Ley General que Establece la Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 1995, se trató de dar congruencia a un Estado de derecho, en donde la coordinación de diversas acciones y autoridades reflejaran un verdadero esfuerzo a nivel nacional, en el que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participaran con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y tranquilidad de la sociedad.

El Ejecutivo Federal de 1997 presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de iniciativa para la unificación policial a nivel nacional y su propósito era el de actualizar y modernizar el sistema penal, en lo relativo a seguridad pública y la procuración y administración de justicia. El planteamiento principal de esta propuesta se centró en la tesis de que una policía mejor organizada, más preparada, adecuadamente equipada y, sobre todo con conductas plenamente honestas y enfocadas al servicio de los ciudadanos, constituiría uno de los más claros requisitos para abatir los índices delictivos y alcanzar los niveles de seguridad pública a que toda sociedad tiene derecho.

Es ese entonces la actividad policiaca se desarrollaba a través de distintas corporaciones que estaban adscritas a las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo se generó una dispersión de esfuerzos y un inadecuado aprovechamiento de los recursos. Esta división dejó descubiertos espacios de responsabilidad que ninguna

corporación asumió para evitar extralimitación de facultades o invasión de competencias<sup>63</sup>.

El gobierno pensó que la factibilidad jurídica, como opción de gobierno de unificar los cuerpos de policía antes mencionados, mediante la expedición de una ley que sustentara la creación de una Policía Federal con funciones preventivas, asumiría las atribuciones de esa naturaleza que habían sido ejercidas por dichas corporaciones del Ejecutivo Federal. En enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Policía Federal Preventiva, la cual entre otras facultades tiene la de prevenir la comisión de delitos federales.

A partir del año 2000, el gabinete de transición del nuevo gobierno, realizó distintos estudios en materia de seguridad nacional y seguridad pública, con el fin de promover cambios jurídicos que haría posible el cumplimiento de compromisos establecidos en el período de campaña electoral. El 30 de noviembre del 2000<sup>64</sup> sobre las reformas que sufrieron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal Preventiva, se culminan esfuerzos en la búsqueda de un adecuado marco jurídico que diera respuesta a la constante demanda de la sociedad en materia de seguridad pública, creando la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

---

<sup>63</sup> *Ibid*, pág. 18.

<sup>64</sup> Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2000.

Este breve análisis es necesario para poder ubicar la realidad sobre el largo camino que han tenido que seguir las instituciones de seguridad pública en el afán de ir unificando los criterios de actuación. Lamentablemente este proceso si bien se encuentra en desarrollo (actividad a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) no ha sido suficiente, principalmente porque la realidad muestra que la policía de nuestro país sigue operando con carencias presupuestales, de recursos humanos, infraestructura y tecnológica.

Las acciones por ir concretando un solo criterio en la concepción de la seguridad pública, necesariamente debe incluir asignaturas como el de la prevención del delito, actuación de las policías a nivel nacional, capacitación y profesionalización de los mismos, en fin, diversos temas que tienen que ver con la modernización de las instituciones de seguridad y el policía como tal.

Una de las paradojas es que la capacitación policial en nuestro país no incluye directamente la cuestión de la democracia. No hay cursos que se refieran a la naturaleza de las actividades policiales en general dentro de una democracia o que provean una justificación de las actividades policiales relacionando la capacidad de fuerza y discreción para discutir derechos humanos, dignidad o valores democráticos. Se supone que la enseñanza de técnicas eficaces de policía, apoyadas por una organización fuerte y autónoma, resultará en labores policiales democráticas.

Por otro lado, en la Administración Pública Federal, a partir del 2001, dentro de sus estructuras orgánicas, están obligados a incluir áreas de derechos humanos a fin de dar un mayor seguimiento a la labor de los servidores públicos adscrito a éstas.

Si bien el asunto en este estudio no es ver cuántas instituciones de gobierno tienen oficinas de derechos humanos en sus estructuras, sino ver la forma en que las mismas áreas de derechos humanos han permeado la actuación de sus servidores públicos y funcionalmente sean lo que de inicio se planteó. Hay que reconocer que el desempeño de los funcionarios públicos ahora tiene instancias donde se vigila su desempeño. Pensar en que hace por lo menos diez años esta actividad no existía en el gobierno, es un importante avance en la rendición de cuentas del gobierno con la ciudadanía.

### **3.2 Formas Culturales.**

El comportamiento ético del personal que labora en la administración pública mexicana debe ser una condición *sine qua non* para el buen desempeño de cualquier institución<sup>65</sup>. La confianza ciudadana en las instituciones del Estado y las reformas de la gestión pública dependen en gran medida de que los esfuerzos

---

<sup>65</sup> Ávalos Aguilar, Roberto, *Análisis y reflexión de la cultura y la práctica administrativa a partir de la ética y los valores: el caso de las organizaciones modernas en México*, Lisboa, Portugal, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, 2002, pág. 2.

tomen en consideración los aspectos éticos junto con los económicos y con los de eficiencia y eficacia. La realidad del servicio público mexicano de nuestros días debe comenzar por asumir el hecho de que éste es objeto de un debate siempre abierto e inacabado.

Es muy necesario ser conscientes de que el momento de tránsito en el papel del poder público, que se está viviendo, se viene prolongando ya el tiempo suficiente para considerar el cambio como algo permanente y, en consecuencia, la capacidad de adaptarse a él como un rasgo definitorio del Estado mexicano y de la administración de sus instituciones. El servidor público debe aspirar a la mejora no sólo de la calidad del servicio, sino que debe colaborar directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos<sup>66</sup>. Para ello deben contar con un elevado nivel de sensibilidad que se asiente, sin duda, sobre bases éticas.

En consecuencia debemos señalar y reconocer que en México hace falta una aceptación e interiorización de los valores y principios y un ejercicio reiterado por parte de todos los servidores públicos sin excepción. Esta categoría nos da una visión panorámica y sistemática de la presencia de la ética pública en las instituciones del Estado mexicano como cultura también de los servidores públicos.

---

<sup>66</sup> Ávalos Aguilar, Roberto, *Análisis y reflexión...* pág. 2

Los grupos humanos desarrollan sistemas culturales que contienen reglas de conducta, valores morales o sentidos de identidad. En las sociedades industrializadas, las instituciones, organizaciones, grupos profesionales o medios de comunicación tienen un papel clave en la producción y reproducción de valores. La importancia de los valores consiste en que son depositarios de pautas colectivas, de acción y reflexión<sup>67</sup>.

Nuestra policía es un componente de un proyecto de sociedad que está determinado por circunstancias históricas concretas. Forma parte de los principios de organización social que sostienen el paradigma del Estado moderno<sup>68</sup>, pero cada sociedad le ha asignado atributos específicos a lo largo de su historia tanto formales como reales, que han respondido a las demandas sociales, políticas, culturales y económicas

La policía no representa valores e intereses ajenos a la sociedad; por el contrario, a través de ella algunos valores e intereses adquieren un sentido concreto, por un lado, el código informal donde se han establecido las reglas del ejercicio del poder en el sistema político mexicano, repite sus esquemas en la policía; y por el otro, los actos ilegales que un policía realiza en sus labores cotidianas, expresan una función asignada a la ilegalidad por parte de la sociedad en su conjunto<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Torrente Robles, Diego, *La Sociedad Policial. Poder Trabajo y Cultura en una Organización Local Policial*, Universidad de Barcelona-Centro de Investigaciones Sociológicas, Barcelona, 1997, pág. 41.

<sup>68</sup> López Portillo, Vargas, Ernesto, *La Policía en México: función y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*, México, Smith Richardson Foundation, 2000, p. 3.

<sup>69</sup> López Portillo, Vargas, Ernesto, *Op. Cit.*...pág. 3.

La policía, tiene capacidad para importar, elaborar y expresar valores sociales. A su interior fomentan y mantienen sistemas de valores mediante roles, ritos o carreras personales como medio para aumentar la cohesión, el control y el funcionamiento coordinados. Una cultura organizativa crea un orden colectivo donde se restringen las opciones y donde se aprenden, reproducen y legitiman pautas de comportamiento<sup>70</sup>.

En los cuerpos policiales se presentan peculiaridades en cuanto a su organización. Destacan símbolos, ritos, tópicos y lenguaje peculiares que recogen los significados de la cultura institucional. Desarrolla una sensibilidad especial por las formas y suelen tener actitudes conservadoras ante nuevos valores. Como en toda profesión u organización, la policía tiene sus propias teorías y visiones sobre la realidad. Por mencionar un ejemplo, un proceso interesante es ver cómo los nuevos policías pasan por diversos ritos mientras asimilan esos contenidos simbólicos, con lo cual van construyendo parte de su identidad social apoyándose en él.

Sin embargo, las recientes reformas en este sector aún no han conseguido superar numerosos problemas que, debido al carácter de las mismas reformas y al peso de la tradición, afectan diversos aspectos de la institución policial, en especial su desmilitarización, profesionalismo, control y acercamiento a la comunidad.

---

<sup>70</sup> Torrente Robles, Diego, *Op. Cit.* pág. 41.

El tema de la desmilitarización de la policía, como un indicador del grado de su democratización, es un problema complejo en la medida en que, por una parte, no se ha analizado con rigor su significado y alcance y, por la otra parte, hay países europeos (Bélgica, España, Francia, Italia) cuya trayectoria democrática no puede ponerse en tela de juicio, con servicios policiales de tipo militar adscritos a ministerios de defensa<sup>71</sup>. En el caso de México, este asunto genera controversia principalmente por la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil.

La militarización de la policía se manifiesta, en primer lugar, en su estructura y dependencia. A este respecto, los servicios policiales latinoamericanos comparten -en mayor o menor grado- el rasgo común consistente en poseer, como diversos países desarrollados, una estructura y mando militares que siguen subsistiendo aun después de la llegada de sistemas democráticos y de las recientes reformas llevadas a cabo en algunos países del continente, de acuerdo con las cuales los servicios policiales han pasado -o están pasando- progresivamente a la autoridad civil<sup>72</sup>.

El análisis de las formas culturales dentro de un cuerpo policiaco es significativo ya que refleja sus pautas de percepción de la realidad. El espacio simbólico responde a exigencias institucionales y de organización, la cultura policial es considerada como una cultura de riesgo y de autoridad. El control del riesgo

---

<sup>71</sup> Rico, José María, Chinchila, Laura, Seguridad Ciudadana en América Latina: La participación Policial, Artículo publicado en la página de Internet del Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iig.com>

<sup>72</sup> *Ibid.*, pag. 59.

explica valores como la solidaridad, desconfianza, astucia o el disimulo. Los símbolos, mitos, ritos y el lenguaje constituyen lo que de acuerdo a Diego Torrente Robles, el subconsciente del grupo<sup>73</sup>, ya que la policía conserva a través de éstos su substrato militar. Relacionado con éste, existe el mito de la fuerza física como forma de autodefensa.

La policía es un producto social y es indispensable entenderla desde esa perspectiva. Los atributo sociales históricos que se asignan a la policía pueden ser explicadas de mejor manera que en el marco jurídico o el discurso oficial<sup>74</sup>. La conducta del policía forma parte de un tejido de valores que caracteriza a la sociedad mexicana.

### **3.3 Realidad de la capacitación en derechos humanos.**

Una de las funciones del Estado a las que la sociedad contemporánea atribuye mayor relevancia, es la de brindar seguridad y protección a los ciudadanos. De ahí que uno de los signos de nuestro tiempo sea el despliegue de instituciones, políticas, programas, leyes y discursos en torno de la seguridad que han ido conformando un campo y un saber especializados. Se piensa ya no sólo en términos de la legitimidad que se atribuye al Estado para hacer uso de la fuerza cuando así se requiera para preservar el interés superior que sustenta el contrato

---

<sup>73</sup> *Ibid*, pág. 62.

<sup>74</sup> López Portillo, Vargas, Ernesto, *op.cit*, pag. 43.

social, sino también en la manera como hoy en día el Estado gestiona o administra los riesgos a los que se enfrenta la sociedad en la era de la globalización<sup>75</sup>.

Se debe concebir a la capacitación como un proceso educativo continuo y permanente, asentado en el concepto amplio de la ley, las responsabilidades, así como de los derechos humanos, éstos ligados a un proceso de desarrollo institucional, democracia y Estado de derecho, el cual pretenda generar una cultura de los derechos humanos. Toda capacitación lleva consigo la transmisión de un determinado código de valores. Capacitar para los derechos humanos debe suponer instruir desde y para unos determinados valores, por ejemplo, compromiso, la justicia, cooperación, desarrollo personal y colectivo, respeto, etcétera. Asimismo, se deben cuestionar aquellos que se encuentran alejados de toda ética profesional, por ejemplo, la discriminación, el abuso, intolerancia, violencia, etc.

En este sentido, como apreciamos en el capítulo dos, los programas institucionales de capacitación de derechos humanos desarrollados por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, dirigidos principalmente a los elementos de la Policía Federal Preventiva, denotan una serie de inconsistencia, pues no encuentran interrelación entre el ejercicio policial y las acciones de fomento y difusión en derechos humanos.

---

<sup>75</sup> Azaloe, Elena, *Imagen y Autoimagen de la Policía en la Ciudad de México*, Investigación realizada en 2001 y 2002 a 150 Policía del Distrito Federa, sin año, pág. 18

Cabe aclarar que la Policía Federal Preventiva tiene un centro de formación, donde el aspirante recibe un adiestramiento sobre los principales elementos que un policía debe conocer. La capacitación a la que me refiero es básicamente dentro de su actuación, es decir, ya dejó de ser cadete y se encuentra desarrollando sus funciones; por lo que su actualización y conocimientos generales, no solamente en el plano de los derechos humanos, deben irse actualizando. Por eso la preocupación por la interrogante de las quejas y denuncias en su contra. Tenemos una contradicción dentro de la formación y la actualización hacia el policía, la cual no ha sido abordada con la seriedad que merece el tema. Asimismo, como también ya se hizo referencia en el capítulo tercero, los datos que arroja el análisis nos muestra que la interpretación estadística está reflejando un contexto donde tienen que ver aspectos sobre valores, fuerzas normativas, circunstancias y prácticas<sup>76</sup>.

Con esto, debemos pensar en la necesidad de incorporar elementos metodológicos, didácticos, profesionales, prácticas reales, herramientas de medición, evaluación, que nos permitan en términos reales por dónde debe de ir el fomento y la promoción de los derechos humanos en seguridad pública a los elementos policiales de la institución.

---

<sup>76</sup> J. Ritchey, Ferris, *Estadísticas para las Ciencias Sociales*, México, Mc Graw Hill, 2004, Prefacio.

Desde esta perspectiva, los elementos prioritarios en todo proceso de capacitación y actualización deben considerar:

- Una noción sobre derechos humanos, primero como un proceso histórico, identificando sus principales elementos relacionados con la seguridad pública y la actuación policial.
- Analizar los derechos humanos y las necesidades humanas básicas.
- Entender la noción de derechos humanos desde una perspectiva de desarrollo, democracia y Estado de derecho.
- Identificar las violaciones de derechos humanos en nuestro país, principalmente por los servidores públicos de la institución, indagando sus causas y alternativas.
- Comprender el significado no solo de los derechos humanos sino de los deberes que tienen las personas, los grupos sociales y los servidores públicos.
- Analizar las violaciones de derechos humanos, a partir de la actuación diaria de los policías.
- Generar una actitud crítica en el servidor público dentro de un proceso de soluciones que eviten a toda costa la utilización de la fuerza y la violencia.
- Sensibilización sobre la importancia de las relaciones interpersonales.

La capacitación y actualización policial no han merecido investigación, análisis, discusión, innovación, adaptación institucional y propuestas sólidas, sostenidas en ejercicios abiertos y plurales que involucren a las propias instituciones policiales, representaciones sociales diversas y la comunidad de expertos nacional y extranjera. La construcción de diagnósticos amplios y suficientes, oficiales e independientes, la aplicación de instrumentos que recojan y articulen la información empírica (y su consecuente interpretación), la creación de espacios de debate informado y la apertura de canales de observación, son aún tareas pendientes. Priva un escenario donde la desarticulación de la información y la superficialidad en su manejo impiden la ejecución de ejercicios acumulativos de análisis y el diseño, implementación y evaluación de alternativas<sup>77</sup>.

### **3.4 Fomento a la cultura democrática.**

La cultura como concepto de valores, de expresión cercana a la sensibilidad estética y del conocimiento estricto, debe extenderse a esa otra cultura más participativa, comunicativa y de acción. Esa cultura que en términos de Lechner tiene mucho que ver con los *climas culturales*, un medio ambiente externo que influye en la eficiencia, productividad, flexibilidad...en una verdadera mentalidad de intercambio. Es decir, edificar un medio cultural que permee adecuadamente a los individuos con una cosmovisión de lo nuestro y lo no-nuestro, pero hacer ese

---

<sup>77</sup> López Portillo Vargas, Ernesto, *Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C.- Center For U.S. Mexican Studies, 2003, pág. 2-3.

medio cultural supone redefinir un esquema de nación plural, donde las distintas fuerzas políticas de manera pertinaz convoquen a la sociedad para la enseñanza de una cultura política de principios, entendidos estos como aquellos comportamientos civilizatorios, de honestidad, respeto a los derechos humanos, legalidad, pluralidad, tolerancia y participación, en fin, democráticamente plenos; así y sólo así, el clima cultural nos hará evocar a una nueva cultura civil: de todos<sup>78</sup>.

La democracia es un sistema de gobierno basado en la libertad, la justicia y la equidad, es una forma de cultura. Al vincularlo con la cuestión democrática, el término cultura se concibe en su multiplicidad de sentidos. En una concepción amplia, la cultura es un sistema de creencias, valores, actitudes, prácticas y hábitos de convivencia a través de los cuales se manifiesta una sociedad. Pensada pragmáticamente, la cultura es una caja de herramientas que usamos cotidianamente en el sistema de relaciones sociales. Democratizar una cultura, en este caso, significa poner más herramientas que sirvan para confeccionar una trama de valores y prácticas democráticas en los intercambios sociales y políticos, incluyendo los contextos familiares, vecinales y escolares donde se desarrolla la vida cotidiana<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Acosta Silva, Adrián; *La Dimensión Cultural de la Política: Una conversación con Robert Lechner*, Nexos, No. 237, 1997, pp. 61-65.

<sup>79</sup> Latin American Studies Center University of Maryland College, *Una cultura para la Democracia en América Latina*, Documento de Trabajo publicado por University of Maryland, Estados Unidos, 1996. pág 2.

La generación de una cultura democrática es un proceso de larga duración en el cual las formas y los contenidos democráticos traspasan todos estos espacios de la vida social, desde la experiencia de lo cotidiano hasta las relaciones institucionales. Pero como todo proceso a largo plazo, puede y debe realizarse a partir de pasos concretos e inmediatos<sup>80</sup>; un paso fundamental para trabajar sobre los niveles de cultura democrática al interior de una sociedad y las diferentes formas en la que se genera, promueve y se interioriza.

La democracia de un país no se mide únicamente por la celebración de elecciones periódicas para nombrar gobernantes, ni por la vigencia de ciertas leyes que garanticen el establecimiento de algunos derechos humanos fundamentales. La democracia se mide, ante todo, por la existencia de libertades cívicas y por el predominio de instituciones, como los partidos políticos y los organismos intermedios de la sociedad civil, organizados con base en principios de pluralidad, democracia y justicia.

El fomento de los valores democráticos se da, entre otros espacios, en el seno de las organizaciones políticas voluntarias no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de la defensa de los derechos humanos, de desarrollo social y de autoayuda. La creación de tales organizaciones cívicas con una orientación renovadora es el terreno fértil para el fomento de los valores de la democracia. Por

---

<sup>80</sup>*Ibid*, pág. 4.

ello, sería pertinente que no se obstaculizara la creación de una densa red de organismos intermedios de la sociedad civil, sino que al contrario se buscara su fomento.

En este sentido, es pertinente mencionar que para que exista y se fomente una cultura democrática en las instituciones, particularmente en aquellas donde se desarrollan acciones encaminadas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las persona, es necesario considerar algunos aspectos para fortalecer la acción y desempeño de la seguridad pública y los derechos humanos:

1. Una ciudadanía participativa, activa en la solución de los problemas más importantes de la sociedad, ya sea de manera individual o colectiva.
2. La existencia de aparatos legislativos que orienten decisiones para la sociedad, que representen fielmente las necesidades y problemas de los ciudadanos.
3. Un Poder Judicial que cumpla y haga cumplir las leyes a todas las demás partes, se requiere que todos los Ciudadanos impriman carácter de autoridad a las leyes que emanadas de ellos se aprueben y se respeten.
4. Los funcionarios públicos deben tener una autoridad limitada a sus funciones específicas.

### **3.5 Los Derechos Humanos de los Policías.**

En este orden de ideas, es fundamental el respeto de los derechos humanos de los propios policías.

Sin duda que las condiciones laborales de los cuerpos de seguridad son el primer escalón para lograr ese objetivo. Una tabulación salarial acorde con el riesgo que corren los policías, y que corresponda a la enorme responsabilidad que recae en ellos es indispensable para ofrecer un nivel de vida digno con expectativas de crecimiento y desarrollo que inhiba y reduzca la tentación a corromperse.

También se encuentra la condición de la jornada laboral, en especial de aquellas que exceden los límites humanamente aceptables. Sabemos que la naturaleza del trabajo de policía implica situaciones que quizá no siempre puedan ajustarse al máximo de horas laborales por día previstas en la ley, pero sí se pueden establecer mecanismos que compensen o en su caso limiten las jornadas superiores.

De nada sirve contar con policías somnolientos, cuyas capacidades se ven mermadas por el cansancio, lo cual no solo es en agravio de los propios policías, sino de los ciudadanos a quienes se supone deben proteger, pero que por eso mismo no lo pueden hacer con la eficiencia debida.

Lo mismo sucede con los alimentos. Esto es una prestación fundamental, debe procurarse que sean siempre de la más alta calidad, que cubran todos los requerimientos nutricionales para un adulto hombre o mujer, (proteínas, vitaminas, carbohidratos, minerales, grasas, etc.) y que puedan ser disfrutados en un ambiente digno y solo por excepción, en otras presentaciones.

Las prestaciones como crédito para vivienda, pago de escuelas de los hijos, pensiones por incapacidades, servicios médicos, descansos, aguinaldos, vacaciones, etc., también deben ser lo suficientemente significativas para que estimulen a sus miembros a desempeñar su trabajo con mayor dedicación y responsabilidad.

Deben fortalecerse los mecanismos de defensoría de oficio y la asesoría legal de los policías. Servicio que debe ser eficiente y suficiente, que se manifieste en todas las actuaciones jurisdiccionales y contenciosas donde ellos tengan menester de intervenir. Pero no debe limitarse a esto sino, también, estar presente cuando los policías opten por demandar por la vía penal, civil, administrativa, laboral o cualquier otra, cuando éstos sean los perjudicados y víctimas.

Los recursos materiales y el equipo para el ejercicio de su trabajo, deben ser acordes a las necesidades de su función, adecuados a los peligros a los que se enfrentan diariamente y de la mejor calidad y en cantidad suficientes. Tanto el armamento, como el transporte, el uniforme, cascos, chalecos antibalas, sistemas

de intercomunicación, acceso a bases de datos del sistema nacional de seguridad pública, y demás utensilios y herramientas, deben ser proporcionados con la antelación y control debida, así como estar a la altura para enfrentar a la delincuencia, frecuentemente mejor abastecida.

La formación básica, la capacitación continua y la especialización deben ser la base de una auténtica carrera policial. Desde el acondicionamiento físico general permanente y prácticas de tiro, negociación y sometimiento, conocimiento del marco jurídico interno, tácticas policiales, administración policial, prevención del delito, uso legítimo de la fuerza y armas de fuego, ética policial, convenciones internacionales, etc.

Lo anterior debe ser proporcionado por El Servicio Civil de Carrera, atendiendo a los requisitos de ley, méritos profesionales y académicos, estímulos y recompensas. Desafortunadamente la nueva Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en el artículo 8 <sup>81</sup> señala:

*“Artículo 8º. El Sistema No comprenderá al personal que preste sus servicios.....los miembros del Sistema de Seguridad Pública.....”*

La explicación es por el hecho de que ya cuentan con un sistema legal asimilado al servicio civil de carrera.

---

<sup>81</sup> Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación 10 de abril del 2003.

El problema no es sólo la existencia del Servicio Civil o Profesional de Carrera, pues en efecto varias legislaciones policiales y de seguridad lo contemplan. El problema es que se cumpla estrictamente, es decir que no exista la posibilidad de brincar el escalafón y que realmente todos los ascensos y nombramientos sin excepción, estén basados, motivados y fundamentados en él.

*Asimismo, El Artículo 11 señala que los servidores públicos tendrán derecho a:*

- I Estabilidad y permanencia en el servicio.
- II Recibir el nombramiento como Servidor Profesional de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley.
- III Percibir las remuneraciones, beneficios y los estímulos que en su caso les correspondan.
- IV Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos establecidos.
- V Ser evaluado con base en la ley y conocer sus resultados.
- VI Participar en el Comité de Selección cuando se trate de designar a un servidor de jerarquía inferior.
- VII Promover defensa contra las resoluciones emitidas por la misma.
- VIII Recibir una indemnización ante el despido injustificado;
- IX Las demás que se deriven de esta ley y otros aplicables.

Finalmente, deberán también revisarse los procedimientos administrativos de investigación y, en su caso, de sanción a que se sujetan los miembros de las corporaciones policíacas, toda vez que simultáneamente pueden estar sujetos a un procedimiento penal ante el Ministerio Público o Juez Penal, a otro Administrativo ante el Órgano de Control Interno, pero también ante las Comisiones de Derechos Humanos, Direcciones de Asuntos Internos, Consejos de Honor y Justicia, Tribunal Contencioso Administrativo, etc; y en muchos de ellos se ventilan las mismas responsabilidades, con lo que se violenta el principio de que nadie puede ser juzgado por la misma causa dos veces.

El listado anterior de ninguna manera agota los derechos humanos de los policías, que merecen protección y cuyo marco legal debe ser revisado; sin embargo se han enlistado algunos de los que se consideran importantes con la expectativa de aportar elementos que en un momento sirvan para revisar y fortalecer nuestro sistema democrático, en un área tan sensible como los derechos humanos de los policías.

### **3.6 Democratización de los Cuerpos de Seguridad Pública.**

Un buen termómetro que sirve para medir el funcionamiento del régimen democrático, además de la autonomía de poderes, libertad de prensa, elecciones, etc., es el que evalúa el buen o mal funcionamiento de la policía. Pero cuando se habla de la policía, la mayoría de la población la asocia exclusivamente con el

comportamiento del efectivo policial, ya sea oficial o subalterno, y en todo caso con la institución que los cobija<sup>82</sup>.

La institución policial no cubre todo lo que comprende el concepto de la policía; en realidad la institución policial es el elemento rector del servicio de policía<sup>83</sup>, pero éste como servicio público encargado de mantener el orden, proteger la propiedad y luchar contra la delincuencia, no se restringe a las atribuciones de una institución policial. Por eso, en la mayoría de los países existen diversas policías (nacional, federal, metropolitana, local, etc.) con sus respectivas instituciones.

Las democracias no pueden consolidarse en sociedades complejas modernas sin un aparato de coerción legítimo. Normalmente, en una democracia, la única institución autorizada para el uso de la fuerza contra sus propios ciudadanos es la Policía, a quien le corresponde establecer y mantener la ley y el orden

Los principios que inspiran la acción de la policía de una sociedad democrática deben ser exactamente los mismos que rigen el proyecto político de esa sociedad. Los fines de la policía en una sociedad democrática deben ser la protección de los derechos y libertades de todos los ciudadanos y la defensa del régimen de derecho.

---

<sup>82</sup> Tapia G., Carlos, *La Democracia y la Policía*, Lima, Policía Nacional de Perú, 2003, pág. 1.

<sup>83</sup> *Ibid.* pág. 3.

Los procedimientos de la policía en una sociedad democrática deben ser aquellos fijados por el ordenamiento jurídico. Nada que atente contra él debe permitirse. La policía está concebida como la primera defensora de la ley, sus agentes son los representantes de la ley y los más obligados de todos los ciudadanos a acatarla y hacerla acatar. La policía de la sociedad democrática está subordinada al poder legítimo, a las autoridades escogidas libremente por el pueblo<sup>84</sup>.

Ningún derecho de deliberación tiene la policía frente a las órdenes de las autoridades superiores. Debe aceptar su condición de órgano ejecutor de órdenes legales, las que deberá cumplir estrictamente y sin tardanza alguna. Ningún compromiso puede contraer por su cuenta, ninguna componenda le será permitida.

La sociedad democrática necesita una policía acorde con su carácter para prevalecer. Pero hay algo más: la relación de la policía y la democracia no es solamente benéfico para la última. La eficacia de la labor policial sólo puede alcanzarse en un régimen basado en el principio de igualdad ante la ley. Sólo así es posible la represión sistemática del crimen, sin distinción de personas y sin consideración de privilegios.

---

<sup>84</sup> *Novena Conferencia Policial y Segunda Conferencia de Justicia Criminal de Centroamérica y el Caribe*, celebrada en San José, Costa Rica, sin autor, 7 de diciembre de 1990.

En materia de seguridad la policía cumple con su deber constitucional de velar porque se apliquen las leyes establecidas en la sociedad mexicana. En relación con la convivencia, la Policía Federal Preventiva ha generado nuevas formas de acción preventiva que animan a los ciudadanos para ejercer sus derechos, deberes y responsabilidades sociales conforme a los requerimientos del bienestar individual y colectivo. Esta concepción de trabajo de la Policía se ha fundamentado en la alianza estratégica con la población civil y todos los actores sociales, públicos y privados, corresponsales de la construcción de una cultura para la paz, en medio de las actuales circunstancias de orden público de la vida nacional.

### **3.7 Los Cuerpos de Seguridad Pública como Garantes de los Derechos Humanos y del Estado Democrático.**

Actualmente la Secretaría de Seguridad cumple con el deber constitucional de velar porque se apliquen las leyes establecidas en la sociedad. Esta dependencia se ha esforzado en generar nuevas formas de acción preventiva que animen a los ciudadanos para ejercer sus derechos, deberes y responsabilidades sociales conforme a los requerimientos del bienestar individual y colectivo. Tal perspectiva se ha fundamentado en la conjunción de acciones con la población y actores sociales, públicos y privados, corresponsables de la construcción de una cultura democrática de los derechos humanos y la participación ciudadana.

A finales de los años sesenta, por efecto del resquebrajamiento de gran parte del esquema institucional, a causa de la aparición de un clima creciente de exigencia social para la apertura del régimen en materia de libertades políticas, cuando los cuerpos policiales empiezan a ser utilizados como instrumentos no solo de control social, sino de abuso sistemático para contener y reprimir dichos brotes de exigencia social.

Usados exitosamente para tales acciones antidemocráticas, estas dependencias siguieron siendo utilizadas por el Estado durante más de dos décadas, para aplicar políticas de férreo control social, y fueron prácticamente liberadas de todo control institucional, por lo cual comenzaron a operar con altos grados de impunidad, violencia, corrupción y hasta colusión en actividades delictivas.

Ello fue el factor para que, desde ese periodo y hasta principios de los años ochenta, se alcanzaran niveles insospechados de deterioro de la misión institucional de los cuerpos policiales, mismos que comenzaron a tener los primeros frenos desde finales de los años ochentas, como efecto del descontento social motivado por la crisis económica. Esta repercutió en el incremento impresionante de los niveles de denuncia y de participación ciudadana, cuyo fenómeno se constituyó en el factor que apresuró la incorporación del problema de la inseguridad pública en la agenda prioritaria de la esfera gubernamental.

Sin embargo, a pesar de ese despertar participativo de muchas organizaciones ciudadanas, el daño institucional estaba consumado y las prácticas de corrupción, impunidad e ilegalidad prevalecientes en las instituciones policiales de la ciudad, ya habían pervertido profundamente su efectividad con la consecuente pérdida de imagen, confianza y credibilidad en sus acciones por parte de la sociedad, las cuales tuvieron repercusión directa en la calidad de la vida tanto de los individuos como de la sociedad en su conjunto<sup>85</sup>.

El deterioro de la imagen y de la efectividad de las organizaciones policiales de nuestro país, es resultado de diversos factores estructurales que van desde la recurrencia de las crisis económicas padecidas en el país, y que desafortunadamente han afectado de diversos modos su estructura, sus sistemas y sus procesos operativos, hasta el desafortunado papel político que le correspondió llevar a cabo durante un buen periodo, para reprimir avances en materia de libertades políticas de miles de ciudadanos o de organizaciones sociales.

Asimismo, es resultado de que en ella han subsistido una serie de prácticas anti-institucionales de diversa índole - *prepotencia, corrupción, impunidad, etc.*, - que han provocado la desviación de la misión institucional con la que debe comulgar toda organización de tal naturaleza social. Al parecer tiene su explicación en la

---

<sup>85</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja, *Servir y Proteger. Derechos de los Derechos Humanos para las Fuerzas de Policía y de Seguridad*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998, pág. 165.

ausencia o en los bajos niveles de cultura del servicio público que posee la mayor parte de los elementos policiales. Ante esto era necesario lograr que los policías adquirieran el aparato conceptual básico para ser capaces de entender el conflicto entre diversas demandas legítimas, y equilibrar, en sus mentes, las diversas expectativas y demandas que la sociedad tiene hacia ellos<sup>86</sup>.

En otras palabras, la ineficiencia y la desviación de la misión institucional constituyen una respuesta a la interrogante del porqué persisten condiciones propicias para que la inseguridad pública en las principales ciudades del país no solamente no se revirtiera, sino que por momentos se agudizara de manera alarmante, así como del por qué las acciones de las dependencias continúen siendo percibidas con bajísimos niveles de confianza y credibilidad por parte de la sociedad. Las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley con sistema cerrado tendrán siempre dificultades para determinar las carencias, necesidades y expectativas del público<sup>87</sup>.

Un Estado moderno, de cambio y desarrollo democrático no puede concebir de manera aislada los acontecimientos nacionales. Los intereses de una nación y su seguridad en todos los sentidos son prioridad de un gobierno que evite la vulneración del bienestar, de la vida y paz de la sociedad. Lo diverso de nuestra sociedad, obliga a una nación contemporánea a desarrollar costumbres que eviten atentar contra la ciudadanía, incluyen hechos de seguridad pública y prevención

---

<sup>86</sup> López Portillo Vargas, Ernesto, *Op. Cit. pag. 7*.

<sup>87</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja, *Op. Cit. pág. 150*.

del delito. La capacidad de las instituciones para emprender acciones depende en gran medida de crear métodos y actitudes coherentes junto con la sociedad.

La transición democrática que está experimentando la sociedad, así como los cuerpos de seguridad pública y las instituciones, implica necesariamente una correlación Derechos Humanos-Seguridad Pública. El diseño e instrumentación de las políticas públicas de prevención y combate a la delincuencia requieren de ambos ejercicios democráticos.

El encuadre democrático de la formación policial debería ser el instrumento para la “construcción” de individuos que, en la medida que sean objeto de una experiencia institucional precisamente democrática, de la misma manera avancen hacia la satisfacción de las normas y expectativas que sostienen e un régimen de tal naturaleza. La policía puede hacer una contribución relevante hacia el cambio democrático<sup>88</sup>. El fomento de los derechos humanos y la democracia son elementos que permiten la gobernabilidad democrática, y la seguridad pública debe garantizarlos, a la par de incluirlos en la prevención de delitos y las prácticas fuera de toda ética del servidor público. Amplias son las áreas de la seguridad pública, en que los derechos humanos deben regir la actuación de los cuerpos policíacos. Ambos son valores de la democracia que se deben fomentar y garantizar.

---

<sup>88</sup> López Portillo Vargas, Ernesto, *Op. Cit.*, pág. 11.

Los cuerpos de seguridad no están ajenos a la transición democrática, su papel como garantes del sufragio y del resultado del mismo, y los muestra como actores del cambio. Cambio que entiende que las políticas contra la inseguridad, deben ser integrales, es decir, no concretarse a la labor de los cuerpos policíacos, sino como parte de todo el desarrollo nacional. Se debe partir de aquellas políticas que aseguren el empleo bien remunerado, la educación, la vivienda digna, y un nivel de vida con calidad. El derecho implica la obligación para los Estados no sólo de abstenerse de efectuar ciertas acciones, sino también de hacer lo necesario para garantizar a todas las personas el libre ejercicio de ese derecho y en condiciones de igualdad<sup>89</sup>.

Los cuerpos de seguridad también se democratizan, cuando transparentan su actuación con el escrutinio público, y cuando se preocupan por proteger y respetar los derechos humanos, limitando el ejercicio de su poder, sancionando los abusos del mismo y fomentando la cultura del respeto por los derechos subjetivos. Por eso hay que destacar también los atributos de la civilidad y los valores que la sustentan, porque solo si los asimilamos, comprenderemos el valor del orden y la paz social. La construcción de un formato democrático legítimo que dé piso a rigurosos ejercicios de evaluación, análisis y construcción de propuestas, es vital; es obligada, además, la multiplicación de los actores involucrados, de manera que la formación policial sea resultado de un diálogo entre actores oficiales e independientes.

---

<sup>89</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja, *Op. Cit.*, pág. 148.

### 3.8 Rendición de Cuentas.

Las instituciones de seguridad pública y sus elementos policiales resultan fundamentales en toda sociedad para la construcción de un Estado democrático y el mantenimiento del Estado de Derecho. Resultaría absurdo contar con una policía alejada de toda dinámica social, sin autoridad ni mucho menos responsabilidad, por encima de la ley, quebrantando las garantías fundamentales de la ciudadanía. Al respecto, Ernesto López Portillo, explica que la relación de las instituciones policiales con la ley siempre ha sido conflictiva, ya que el mandato legal no ha sido considerado como un criterio legítimo de orientación ni para la institución ni para el sujeto que la representa<sup>90</sup>, lo que en ocasiones genera que el policía opere al desamparo institucional y el aislamiento social, a pesar de que le cedemos como sociedad a la policía el cuidado de la ley y protección de los valores fundamentales<sup>91</sup>.

En este sentido, en todo momento las instituciones públicas deben asegurar que el desempeño de sus servidores públicos sea el adecuado y sus funciones se encuentren bajo el más estricto apego a la ley, promoviendo un clima de confianza y sensación de seguridad en la sociedad.

---

<sup>90</sup> López Portillo, Ernesto, *La Reforma policial democrática: México frente a la experiencia extranjera*, véase en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Instituto para la Seguridad y Democracia (Insyde), *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos Memorias del seminario Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, México, 2004, pág. 114.

<sup>91</sup> Suárez de Garay, María Eugenia. *El territorio de la ambigüedad. Un acercamiento antropológico a los mundos de vida de los policías en Guadalajara*, inédito, México, 2004, véase en López Portillo, Ernesto, *La Reforma policial democrática: México frente a la experiencia extranjera*, pág. 114.

El proceso de rediseño institucional en nuestro país, como resultado de la transición democrática, aunque solamente con elementos básicos en su consolidación, se encuentra relacionado con actividades como el ejercicio transparente de las instituciones y la calidad del servicio público cotidiano. La medición de la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, resulta de importancia, ya que permite revisar a los individuos, que al incursionar a la actividad pública deberán ser sujetos a un escrutinio y revisión de su desempeño, controlando y corrigiendo cualquier exceso sin importar la preponderancia del funcionario, nivel en la política o grupo de interés.

La obligación de los servidores públicos para informar sobre sus actos, como resultado de una delegación de autoridad que implican sanciones en caso de incumplimiento, en la actualidad se le conoce como *Rendición de Cuentas (accountability)*, concepto recientemente incorporado a nuestro lenguaje, que inspira la creación de mecanismos que nos permiten saber qué está haciendo una institución entre sus servidores públicos para asumir el mandato que les corresponde. La rendición de cuentas es un enfoque de gerencia, administración y gestión, aplicable a cualquier institución, que busca definiciones claras de lo que se espera y consecuencias ciertas al buen y mal desempeño<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Varenik, Robert, *Rendición de Cuentas de la Policía: lecciones prácticas y comparadas*, en Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Insyde), número 5, 8 de febrero de 2005, Ciudad de México, pág. 3.

Este concepto, destaca el ámbito de la disciplina interna, el sistema de estímulos positivos y negativos dentro de una institución. Su principal objeto es la asimilación de la cadena entera de ideas, conceptos y valores institucionales; es decir, las normas, reglas -formales e informales-, prácticas, objetivos y el mandato mismo de una institución dada. La búsqueda de mayor *accountability* culmina, con la generación de sistemas adecuados, que provean aspectos de evaluación del desempeño, asimilación y aprendizaje institucional<sup>93</sup>.

Para el caso de la policía, el aspecto disciplinario es primordial, ya que a sus elementos se les deposita la prerrogativa del uso de la fuerza legítima del Estado. El desempeño de la policía trae de la mano riesgos. Diariamente en su función surgen eventualidades como ser heridos o perder la vida, o en el caso extremo privarle de la vida a alguien o de la libertad. De igual forma, existen intereses relacionados a su función como servidores públicos, lo que requiere un vínculo de normas, reglas y prácticas, que en caso de no ser respetadas, lo lógico es que traigan secuelas.

Del mismo modo, existen intereses asociados a su desempeño como servidores. Hay un gran número de instituciones policiales las cuales administran una importante cantidad de elementos y recursos. Un mal funcionamiento en los cuerpos policiales, desencadena en desconfianza por parte de la ciudadanía. Por

---

<sup>93</sup> *Ibid.* Pág. 3.

eso, la adecuada labor de la policía es la de promover confianza y una sensación de seguridad, donde se imponga el respeto a los derechos humanos.

Una opción para que la rendición de cuentas se lleve al interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y que el trabajo de sus policías sea apegada a los principios de legalidad y respeto a los derechos humanos, es la medición de su ejercicio a través de las quejas y denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos que interpone la ciudadanía en su contra, lo cual permite identificar indicadores sobre su desempeño e incorporarlos a las acciones de fomento a los derechos humanos y la legalidad, de modo que también tengan influencia en la formación de una cultura democrática de la policía. Es necesario tener una observación permanente en la actuación policial. Frecuentemente la sociedad fija su mirada a la violación de los derechos humanos por encima de su buen desempeño policial. La rendición de cuentas también contribuye a la difusión sobre los logros policiales y al fortalecimiento de los conceptos y valores de la institución, construye un equilibrio entre denuncia y propuesta con respecto al desempeño policial y sus métodos.

Si bien es cierto que en las instituciones y dependencias del Gobierno Federal existen mecanismos para la rendición de cuentas, como son los órganos internos de control, al interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal existen otras herramientas para que la rendición de cuentas sea redonda, la cual contribuiría a aumentar experiencias y llevar un adecuado control y evaluación en el trabajo del policía, de modo que las acciones de la institución sean acordes a la realidad

nacional. La atención de las quejas y denuncias fortalecen le visión de la rendición de cuentas y promueven el buen desempeño de las policía a través de las acciones de fomento a los derechos humanos.

Lo anterior permite darle un valor agregado a las acciones de fomento a los derechos humanos. Se establecen alternativas que identifican aspectos más concretos para que la capacitación de los elementos policiales se ajuste a las demandas de la sociedad, enriqueciendo e incorporando a los programas de formación y actualización policial la temática necesaria, teniendo como base el análisis y resultados de las quejas y denuncias.

El surgimiento de la rendición de cuentas en nuestro país está relacionado en la actualidad con el proceso de democratización, con la honestidad, y transparencia, los cuales han sido identificados como necesarios para el aseguramiento de otros valores democráticos como la igualdad y la confianza tanto en las instituciones como en el sistema político y la gestión de las instituciones de las dependencias de la administración pública federal. Para el caso de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el ejercicio y desempeño de sus elementos policiales debe coincidir que la idea de la democracia va acompañada con el respeto a las instituciones, el reforzamiento del Estado de derecho, el acatamiento de las leyes, así como el respeto y fomento de los derechos humanos de la ciudadanía.

## **Conclusiones.**

La Secretaría de Seguridad Pública Federal se crea a partir del año 2000, periodo en el que se empiezan a marcar nuevas tendencias en las prácticas políticas y democráticas. Este suceso tiene su referencia a partir de 1991 con la inserción de nuevos órganos independientes del gobierno responsable de asegurar escenarios con igualdad de competencia.

A partir de este nuevo contexto la sociedad tiene una imagen de la forma en cómo deben funcionar sus instituciones y en qué medida responden. Garantizar la paz pública, el orden, el respeto a las leyes, crear valores sobre la importancia del Estado de derecho, deben ser garantía y límites de la libertad en el libre ejercicio del derecho para que exista una verdadera seguridad. En un contexto democrático, las acciones de seguridad se encuentran sujetas a principios de Estado de derecho obligados también a una convivencia con tranquilidad.

Las instituciones de seguridad pública, a partir del año 2000, se propusieron vigilar la actuación de los servidores públicos de las principales dependencias de la administración pública federal, creando instancias de derechos humanos, las cuales tienen la obligación de canalizar todas aquellas denuncias de la sociedad por presuntas violaciones a sus derechos. La Secretaría de Seguridad Pública, desde su creación, tomó la instrucción de llevar a cabo acciones encaminadas a dar atención a cada una de las quejas recibidas, reforzado con acciones para el

fomento y difusión de los derechos humanos, complementando la formación de los servidores públicos, principalmente de los cuerpos policiacos.

En este proceso, la Secretaría de Seguridad Pública Federal realiza la acción de atender las quejas y denuncias de la ciudadanía en contra de los servidores públicos de esta dependencia, especialmente de los elementos de la Policía Federal Preventiva, misma que robustece la elaboración de información y un entendimiento en términos cuantitativos y cualitativos y le permite a la institución encaminar acciones y fortalecer las prácticas institucionales. No está de menos recordar que las instituciones de seguridad pública tienen la responsabilidad y obligación de fomentar una cultura de respeto a las leyes, a los ciudadanos y a las instituciones. La policía deber ser la primera en garantizar el Estado de derecho.

La actuación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, teóricamente se fundamenta en ordenamientos plasmados en la Constitución; preservando de manera prioritaria el respeto a los derechos humanos, restableciendo la confianza entre los ciudadanos; creando las condiciones para un desarrollo armónico, incluyente, sustentable y moderno, que ayuden a garantizar el orden público y la convivencia social; así como para brindar servicios de seguridad pública de calidad a todos los mexicanos; propiciando la coordinación entre los tres niveles de gobierno, para afrontar a la delincuencia, la corrupción y la impunidad.

No es correcto enjuiciar ni llevar a los extremos una crítica radical sobre la actuación de esta dependencia. En el desarrollo del presente trabajo y con el apoyo de documentos oficiales, el objetivo fue confrontar ideas acerca del impacto y percepción que se tiene en relación al respeto de los derechos humanos de los elementos de la Policía Federal Preventiva con base en su actuación. Se observó que en el proceso de la atención de quejas y denuncias y los programas institucionales no existe una correlación, es decir, las quejas y denuncias son una referencia para tomar acciones institucionales en materia de fomento a los derechos humanos.

Asimismo, fue importante hacer un análisis entre la formación y especialización de la policía en materia de derechos humanos (considerando los contenidos en la materia y la temática que sirve como refuerzo dentro de su formación y desempeño), y las quejas y denuncias. Se detectó que de un sin fin de temas en derechos humanos solamente se desarrollan unos pocos. Por ejemplo, en el período de 2000 a 2004 solamente se abordan 2 temas relacionados con aspectos básicos de los derechos humanos, de los 19 que se destacan en el Programa institucional de Capacitación en Derechos Humanos.

Por otro lado, la actuación de los policías pareciera que sólo es responsabilidad de ellos. Sin embargo, es prudente mencionar que de las estrategias plasmadas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, no existe una correlación al tratamiento del

fomento y respeto a los derechos humanos. Una de las líneas estratégicas del PND 2001-2006 contempla como objetivos la profesionalización y dignificación de los cuerpos policiales, el combate a la corrupción, el logro de la reforma al sistema de seguridad pública, entre otros.

Cuando se analizan los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, los cuales se basan en prevenir el delito, profesionalizar el servicio policial, la difusión de un orden jurídico y cultura de denuncia, se aprecia que en la Secretaría de Seguridad Pública Federal, dentro de sus principales estrategias de acción está la profesionalización. No hay una correlación con los resultados de la profesionalización, ya que se apreció que de los temas en derechos humanos sólo se mencionan dos rubros básicos, mismo que personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo imparte. Sobre este aspecto, la percepción entre el Organismo Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública Federal con relación al tema de los derechos humanos y la actuación del policía, siempre ha sido un arduo debate en su interpretación. Para la CNDH los mecanismos de acción del Estado en derechos humanos no son eficientes, pues no han garantizado el adecuado desempeño del policía, mientras que para la Secretaría las acciones en la materia son los adecuados para prevenir ilícitos y han cubierto las necesidades sociales.

## **Anexos.**

Producto de lo anteriormente expuesto es conveniente desarrollar acciones que encaminen a la Secretaría de Seguridad Pública Federal a revalorar su posición frente al tema de los derechos humanos, que desde el año 2000 ha sido uno de los principales estandartes del gobierno. Revalorar la posición institucional en la materia, requiere interiorizar y desarrollar estrategias de acción que verdaderamente permeen la actuación policial, es decir, pasar de los aspectos básicos de los derechos humanos, a niveles de profesionalización que tengan un impacto real y sensibilización en la actuación de los elementos de la Policía Federal Preventiva. Se requiere que dentro de la profesionalización se revisen elementos de evaluación en el desempeño de la policía en el respeto a los derechos humanos, valorar aspectos sobre la ética del servicio policial, fortalecer el valor y respeto de los derechos humanos y el reconocimiento social al valor de la función y al mérito profesional de los policías.

Para que lo anterior se pueda desarrollar, será necesario visualizar a los derechos humanos dentro de la profesionalización policial como una herramienta no básica, ni forzosa, sino una herramienta a mediano plazo, necesaria con alto impacto en la sociedad. La profesionalización se puede apreciar cuando existen las condiciones necesarias institucionales que permitan a sus servidores públicos abandonar prácticas añejas, la valoración de su trabajo, pero también una revisión a su desempeño. El valor de su desempeño será mejor cuando se mida bajo otros

criterios y existan las herramientas adecuadas para hacerlo. A continuación expongo una lista de acciones que apuntan a ello:

- Distinguir el número de elementos policiales programados en un periodo determinado y los capacitados, de tal forma que se lleve un control sobre el personal que se planea capacitar y el que en términos reales se capacitó.
- Desarrollo de material didáctico. Estructurar material con un contenido pedagógico que permita enriquecer la materia y su especialización.
- Elaboración de un banco de datos de preguntas de opción múltiple, de acuerdo a la temática que se trate, de tal forma que se pueda evaluar el aprendizaje del servidor público.
- Desarrollo de presentaciones de tipo didáctico para la mejor asimilación de los temas en derechos humanos.
- Fomento a la investigación, el cual permite enriquecer la temática y enriquecer los contenidos en la capacitación.
- Formación de Multiplicadores. Esta acción está encaminada a la profesionalización de aquellos servidores públicos que realizan o realizarán capacitación en la materia, para que los mismos capaciten a otros e incrementar el número de capacitadores.
- Utilización de indicadores estadísticos, producto de las quejas y denuncias, a fin de incorporar aquellos tipos de quejas con mayor recurrencia e incorporarlos a las necesidades de capacitación de los elementos policiales en los programas institucionales de fomento y difusión de los derechos humanos.

El establecimiento de indicadores como parámetro, permitirá a la institución medir de manera cualitativa y cuantitativa el proceso de fomento y capacitación, mismos que pueden establecerse de la siguiente manera:

### **Indicadores para el Fomento y Protección de los Derechos Humanos en la Secretaría de Seguridad Pública Federal**

**Objetivo:** *“Capacitar y Actualizar a servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública mediante el Programa de Capacitación en Derechos Humanos y Seguridad Pública”*

#### **Indicador 1**

$$\frac{\text{Número de Servidores Aprobados Con 8 o Superior}}{\text{Número de Servidores Aprobados}} \times 100 = \%$$

#### **Indicador 2**

*“Número de servidores públicos capacitados en derechos humanos.”*

$$\frac{\text{Número de Servidores Capacitados}}{\text{El Total de los Servidores Públicos Programados de la SSP}} \times 100 = \%$$

### Indicador 3

*Número de servidores públicos inscritos en cursos de actualización.*

$$\frac{\text{Número de Servidores inscritos en Cursos de Actualización}}{\text{Número de Servidores que Hubieren Aprobado Cursos Anteriores}} \times 100 = \%$$

Para este indicador se necesita contemplar los siguientes requisitos académicos y pedagógicos básicos:

- Que cubran todos los puntos del temario.
- Bibliografía y hemerografía de 5 autores especializados como mínimo en español.
- Fundamentos jurídicos de todos los temas.
- Índice que señale las lecturas relacionadas con cada punto del temario.
- Cada antología no deberá exceder de 50 cuartillas, salvo las excepciones que así se determinen.

### Indicador 4

*Presentación en medios magnéticos, acetatos, videograbaciones sobre Derechos Humanos y Seguridad Pública con requisitos básicos.*

$$\frac{\text{Apoyos Didácticos para la Enseñanza en Derechos Humanos y Seguridad Pública en medios magnéticos y/o Acetatos y/o Videograbaciones con el Mínimo de Información Requerida destacando la Información más Importante}}{\text{Total de Temarios de Estudio}} \times 100 = \%$$

Requisitos Mínimos de Cada Apoyo Didáctico de la Fórmula:

- Mínimo de Información necesaria para cubrir todos los temas.
- Destacar la información más relevante

### **Indicador 5**

*“Temarios por Órgano Administrativo Desconcentrado y Secretaría de Seguridad Pública en Derechos Humanos y Seguridad Pública con requisitos básicos”.*

$$\frac{\text{Temarios que Cubren con los requisitos académico-pedagógicos}}{\text{Número Total de Áreas de Conocimiento}} \times 100 = \%$$

Requisitos Mínimos de Temarios, siguiendo la siguiente metodología:

- Especialización por Órgano Administrativo Desconcentrado y Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Marco Conceptual e Histórico
- Marco Jurídico
- Vinculación con las funciones desempeñadas por los servidores públicos
- Problemática más común y alternativas de solución,
- Análisis de Casos
- Bibliografía y hemerografía de 5 autores especializados como mínimo en español.

## Indicador 6

*“Banco de preguntas y respuestas de opción múltiple con los requisitos mínimos para evaluaciones en Derechos Humanos y Seguridad Pública”.*

$$\frac{\text{Total de Preguntas con Respuesta de Opción Múltiple con requisitos Mínimos en la Base de Datos}}{\text{Total de Áreas de Conocimiento}} \times 100 = \%$$

Requisito Mínimos:

- Preguntas claras y concretas
- Preguntas relacionadas con los temarios
- Cada pregunta deberá contar con cinco respuestas de opción múltiple, siendo una la correcta y cuatro erróneas
- Preguntas cuya respuesta se pueda encontrar en las antologías y/o bibliografía recomendada,

## Indicador 7

*“Multiplicadores en Derechos Humanos y Seguridad Pública.”*

$$\frac{\text{Número de Multiplicadores Formados}}{\text{Número de Multiplicadores Programados}} \times 100 = \%$$

### **Indicador 8**

*Multiplicadores Aprobados con 8 o superior en Derechos Humanos y Seguridad Pública.”*

$$\frac{\text{Número de Multiplicadores Aprobados Con 8 o Superior}}{\text{Número de Multiplicadores Inscritos}} \times 100 = \%$$

### **Indicador 9**

*“Número de servidores públicos inscritos en cursos de actualización.”*

$$\frac{\text{Número de Servidores inscritos en Cursos de Actualización al semestre.}}{\text{Número de Servidores que Hubieren Aprobado Cursos de Actualización en el semestre anterior}} \times 100 = \%$$

Lo anterior permitirá determinar objetivos y proyectos de la institución en la materia, vigilar su cumplimiento, aplicación de indicadores de medición traducidos en herramientas cuantitativas y cualitativas, así como el grado de cumplimiento; evitar duplicidad de funciones; generar en la institución la responsabilidad de sus propios proyectos, así como la existencia de una correlación de las actividades institucionales y líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

## **Bibliografía.**

Adam Przeworski, *Democracia Sustentable*, Estados Unidos, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Adam Smith, *La riqueza de las Naciones*, FCE, México, 1988; John Stuart Mill, *Sobre la Libertad*, Aguilar, Madrid, 1977.

Almond, G.A.; Verba, S, *La cultura política*, en Batlle, A. (dir.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, Barcelona, 1992.

Asociación de Defensores de Derechos Humanos (ADDH), *Más derechos, más seguridad más seguridad, más derechos, Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática*, sin fecha, sin año.

Ávalos Aguilar, Roberto, *Análisis y reflexión de la cultura y la práctica administrativa a partir de la ética y los valores: el caso de las organizaciones modernas en México*, Lisboa, Portugal, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, 2002.

Azaloa, Elena, *Imagen y Autoimagen de la Policía en la Ciudad de México*, Investigación realizada en 2001 y 2002 a 150 Policía del Distrito Federa, México, sin año.

Ballesteros Jesús (editor), *Derechos Humanos. Concepto, Fundamentos, Sujetos*, Madrid, Tecnos, 1992.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Buckner, Taylor, Christie Nils, Fath Ezzat, *Policía y Cultura*, en José María Rico (Comp.), *Policía y Sociedad Democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.

Cansino, César, *La Transición Mexicana. 1997-2000*, México, CEPACOM, 2000.

Carbonell, José, *El Fin de las Certezas Autoritarias. Hacia la Construcción de un Nuevo Sistema Político y Constitucional para México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Número 84, México 2002.

Castoriadis, Cornelius, *La institución imaginaria de la sociedad*, Barcelona, Vol. 2, 1989.

Comité Internacional de la Cruz Roja, Servir y Proteger. Derechos de los Derechos Humanos para las Fuerzas de Policía y de Seguridad, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998.

Correas, Oscar, Acerca de los Derechos Humanos. Apuntes para un Ensayo, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM-Ediciones Coyoacán, 2003.

Chabat, Jorge, CIDE y Bailey, John, Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos, Universidad de Georgetown.

Elías, Norbert, *El Proceso de la Civilización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

García Gómez, José María, *Las Fuerzas de Seguridad y los Derechos Humanos*, Coordinación de Fuerzas de Seguridad, Amnistía Internacional, España, Amnistía Internacional, 2000.

Godson, Roy, *Guía para Desarrollar una Cultura de Legalidad, Simposio sobre el papel de la Sociedad Civil para contrarrestar e Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia*, Palermo, Italia, The Sicilian Renaissance Institute, 14 de diciembre de 2000.

González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto y Yáñez R. José Arturo, *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectiva y Propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto y Yáñez R. José Arturo, *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectiva y Propuestas*, Universidad nacional Autónoma de México, México, 1994.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 13ª. Edición, editorial Porrúa, México, 2001.

Instituto Federal Electoral, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Principios y Valores de la Democracia*, Número 1, México, 1992.

J. Ritchey, Ferris, *Estadísticas para las Ciencias Sociales*, México, Mc Graw Hill, 2004.

Lafer, Celso, *La Reconstrucción de los Derechos Humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Latin American Studies Center University of Maryland College, *Una cultura para la Democracia en América Latina*, University of Maryland, Estados Unidos, 1996.

Lefur, Delos J., T., Radbruch, Carlyle, *Los Fines del Derecho, Bien Común, Justicia, Seguridad*, UNAM, Traducción de Daniel Kuri Breña, México, 1997.

Linz, J; Lipset, M.S; Bunker Pool, A, 1998, *Condiciones sociales para la democracia en América Latina -análisis de la encuesta de Latinobarómetro*, en PNUD, *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*.

López Portillo, Ernesto y Yáñez R. José Arturo, *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectiva y Propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

López Portillo Vargas, Ernesto, *Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia, México*, Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C.- Center For U.S. Mexican Studies, 2003.

López Portillo, Vargas, Ernesto, *La Policía en México: función y reforma. Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos, México*, Smith Richardson Foundation, 2000.

López Portillo, Ernesto, *La Reforma policial democrática: México frente a la experiencia extranjera, Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos Memorias del seminario Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Instituto para la Seguridad y Democracia (Insyde), 2004.

Luhmann, N., *Teoría Política en el Estado Bienestar*, 1993 Editorial Alianza, Madrid, España, 1998.

Luján Ponce Noemí, *La Construcción de la Confianza Política*, Serie Ensayos, número 6, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

Marinen, Otwin, *Adiestramiento Policial en una Democracia*, Estados Unidos, Revista Temas de la Democracia, USIS, Vol. 2, Núm. 4, Noviembre 1997.

Mayorga, René Antonio, *Democracia, Seguridad Ciudadana e Instituciones del Orden Público*, ponencia presentada en el Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano sobre Seguridad Ciudadana e Instituciones del Orden Público, La Paz, Bolivia, 25 de marzo de 1997

Medina Giop, Alejandro y Mejía Lira José, *El Control en la implantación de la Política Pública*, México, Plaza y Janes, 1993.

Montenegro, Esteban Germán, Sain, Marcelo Fabián, *Seguridad y Policía en la Argentina, Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana*, Quito, Guayaquil y Cuenca, 24-26 de marzo 2004.

Naciones Unidas, Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Crimen, *Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y Tratamiento a los Delincuentes*, Viena, Austria, abril 10-17, 2000.

Nogueira, Humberto y Cumplido, Francisco. *Derecho Político. Introducción a la Política y Teoría del Estado*. Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1987.

Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, *La Seguridad Jurídica. Los Derechos Humanos en la Jurisprudencia Mexicana*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.

Peñaloza, Pedro José, *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.

Pratt Fairchild, Henry, *Diccionario de Sociología*, 4ta. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, sin año.

Pérez García, Gabriela C., *Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México*, México Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., 2004.

Programa Atalaya-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Análisis de Gestión Autonomía y Transparencia*, México, Marzo 2003.

Quintana Roldán Carlos F., Sabido Peniche Norma D., *Derechos Humanos*, Prólogo de Mireille Roccatti, México, Editorial Porrúa, 1998.

R. Jares, Xesús, *Educación y Derechos Humanos. Estrategias Didácticas y Organizativas*, España, Editorial Popular, 2002.

Ramírez Marín, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, México, 2003.

Ramos López, Juan, *La Creación de la Secretaría de Seguridad Pública*, México, Revista de Administración Pública, número 106, Septiembre-Noviembre, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

Rico, José María, *Crimen y Justicia en América Latina*, México, Siglo XXI, 1977.

Rico, José María., *Sistemas Comparados de Policía*, Editorial DIJUSA, Madrid, 2000.

Rhi-Sausi, José Luis, (editor): *El desarrollo local en América Latina. Logros y Desafíos para la Cooperación Europea*, Recal/CeSPII, Nueva Sociedad, Caracas, 2004.

Rubio, Luis, *La Democracia Verdadera. Información, Ciudadanía y Política Pública*, México, Cal y Arena-Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., 1998.

S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco y G. Pasquino, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, España, 1993.

Sain, M., *Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas*, en Revista de Ciencias Sociales No. 7-8. Universidad Nacional de Quilmes, 1998.

Sain, M., *Seguridad Pública y Derechos Humanos*, En Soriano Díaz, Alarcón Cabrera y Mora Molina (coord.), *Diccionario Crítico de los Derechos Humanos*. Editorial Universidad Internacional de Andalucía, Huelva, 1999.

Sarre Iguíniz, Miguel, *Guía del Policía*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1992.

Saulnier, Lucien, Reporte de Grupos de Trabajo sobre la Organización y las Funciones Policiales, Vol. 2, Québec, 1978.

Suárez de Garay, María Eugenia. *El territorio de la ambigüedad. Un acercamiento antropológico a los mundos de vida de los policías en Guadalajara*, inédito, México, 2004.

Tapia G., Carlos, *La Democracia y la Policía*, Lima, Policía Nacional de Perú, 2003.

Tiscornia, Sofía, *Seguridad Pública y Derechos Humanos*, Fundación Honrad-Adenauer, 1998

Tomassini, Luciano. *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*. En: Carrillo Flórez, Fernando (editor). *Democracia en Déficit*. Banco Interamericano de Desarrollo, sin año.

Torrente Robles, Diego, *La Sociedad Policial. Poder, Trabajo y Cultura en una Organización Local de Policía*, Universidad de Barcelona-Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España, 1997.

Varenik, Robert, *Rendición de Cuentas de la Policía: lecciones prácticas y comparadas*, Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Insyde), número 5, México, 2005.

Varenik, Robert, *Accountability, Sistema policial de rendición de cuentas*, CIDE-Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Insyde), México, 2005.

Wilhelm Von Humboldt, *Los Límites de la Acción del Estado*, Tecnos, Madrid, 1988.

Yáñez Romero, José Arturo, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés Editores, 1997.

Zaffaroni, Eugenio, *Los Aspectos Prácticos del Derecho Internacional Americano de los Derechos Humanos*, Revista Nueva Sociedad, No. 112, Caracas, Marzo-Abril 1992.

### **Artículos.**

Acosta Silva, Adrián; *La Dimensión Cultural de la Política: Una conversación con Robert Lechner*, Nexos, No. 237, 1997.

Bossard, André, Conferencia pronunciada en el XXVIII *Curso Internacional de Criminología*, Montreal, Canadá, 1-7 junio 1980, publicada con el título, *Policía y Funciones*, en la Revista Internacional de Policía Criminal, marzo 1981, número 364.

Conferencia del XXVIII *Curso Internacional de Criminología*, Montreal, Canadá, 1-7 junio 1980.

Choquette, Jerome, *Definición de la Función Policial y Criminalidad Moderna*, ponencia presentada en el 28 *Curso Internacional de Criminología*, Montreal, mayo 1980.

Gordon Ormaza, Fredy, *Seguridad Jurídica*, Artículo publicado por el Tribunal Constitucional Argentino, 2003.

Hernández Ramírez, José Luis, Morfín Sánchez Rogelio, *Seguridad Pública, Estado de Derecho y Derechos Humanos*, México, Revista de Ciencia Penal y Criminología, División de Estudios Jurídico-Universidad de Guadalajara, s/n, 2000.

Laub, Claudia, *La seguridad ciudadana en una sociedad democrática. ¿Participar en estos tiempos?*, Artículo publicado por la Coordinación del Área de Seguridad Urbana de la Asociación El Ágora, Córdoba, Argentina.

Rico, José María, Chinchila, Laura, *Seguridad Ciudadana en América Latina: La Participación Policial*, Artículo publicado en la página de Internet del Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iig.com>

Novena Conferencia Policial y Segunda Conferencia de Justicia Criminal de Centroamérica y el Caribe", celebrada en San José, Costa Rica, sin autor, 7 de diciembre de 1990

Universidad Nacional Autónoma de México, México; *Rumbo a la Conferencia Especial sobre Seguridad de la organización de los Estados Americanos, Recomendaciones emanadas del encuentro entre expertos académicos con motivo del Seminario Internacional Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, celebrado del 23 al 27 de septiembre en la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2003

Uvalle Berrones, Ricardo, *Contexto Restrictivo del Plan de Gobierno*, Artículo publicado en la página de Internet de la Universidad Nacional Autónoma de México, [www.unam.com.mx](http://www.unam.com.mx)

Velez R., Ramiro Alberto, *La línea del Horizonte se Rompió*, artículo publicado en <http://www.cedesistemas.edu.cc>.

### **Leyes, Reglamentos y Documentos Oficiales.**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, Dirección de Fomento a la Protección de los Derechos Humanos, *Programa Nacional de Fomento y Difusión de los Derechos Humanos en Materia de Seguridad Pública y Penitenciaria 2001-2004*, mayo 2005.

Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2000.

*Manual de Procedimientos de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos*, Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, Dirección General de Organización, Programación y Presupuesto, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2003.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Artículos 16 y 17 del *Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

*Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación 10 de abril del 2003.

*Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, 2004.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Talleres Gráficos de México, 2001

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

Presidencia de la República, Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2003.

Secretaría de Seguridad Pública, *Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de enero de 2005.

Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*, México, Talleres Gráficos de México, 2002.

Secretaría de Seguridad Pública, *Manual General de Organización de la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana*, Dirección de Organización, Organización y Presupuesto, México, 2003.