



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El proceso de formación inicial de los Policías en México:
el caso de los Agentes Federales Investigadores (AFI's).

T E S I S

Que para obtener el grado de
Licenciado en Sociología

Presenta

MIGUEL ULISES URUSQUIETA SALGADO

Asesor

Dr. Arturo Alvarado M.



2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos.

Este trabajo esta dedicado a todos los policías que me mostraron su lado humano, a los que su voluntad y ética no se rinde al uso y abuso del poder.

A mi Madre por estar en este mundo y por darme la vida, por que a través de la paciencia, cariño y amor brindado a lo largo de este camino, he logrado mantenerme de pie. A mi Padre por existir, por estar presente y por el cariño brindado.

A Tania por todo el amor dado, la paciencia, el cariño y el apoyo de todos estos años.

A mis queridos hermanos por ser mis cómplices y compañeros de vida y por creer en mi. Para Kiyotzi, Jocelyn, Iñaki, Emir y Ana Elisa por que algunas veces sin saberlo me motivaron para continuar adelante.

A Rosa Ramírez Vargas por que con su existencia y su sazón endulzó mi vida.

Para Arturo Alvarado por la confianza, el apoyo y el conocimiento brindado.

Mi gratitud sincera para Amelia Coria por confiar en mí y por su incondicional amistad.

Para Armando Salgado por que durante muchos años de mi vida, su guía, su ilimitada solidaridad y cariño me fortalecieron en momentos difíciles.

A Fernando Salgado por que su nobleza, afecto y apoyo incondicional han sido un gran soporte en mi vida.

Para Alfredo Salgado por apoyarme en muchos momentos y por ser mi “vigilante de tesis”

A Sergio Salgado por compartir los conocimientos sobre la policía y por el cariño brindado.

Por el aprendizaje y cariño a toda la familia Salgado Ramírez.

Por su confianza en mí, a la familia Hernández Ponce.

A Elizabeth Martínez, Adriana López, José Carmen Figueroa, Karina Pérez, ciones, S. Patricia Morales, Berenice Salinas. Oswaldo G. Pérez, Mauricio Luna, Manuel Lima, Claudia Mendoza y Ursula Alanis, por ser mis amigos.

Por sus valiosos comentarios y aportaciones a Arturo Yáñez y Carlos Silva. Para Amparo Torres por su ayuda en las correcciones

Por todo lo aprendido, el apoyo y el cariño brindado a Sebastián Palacios, Isela de Jesús, Daniel Alejo y a toda la familia González Flores.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO UNO: LA POLICÍA A TRAVÉS DE LA HISTORIA.	
1. La policía en México	11
1.1 Breve historia de la policía en México	17
1.2 La Policía Judicial a través de la historia	28
1.3 Contexto político de la creación de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigación	35
CAPÍTULO DOS: LA AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACIÓN ¿LA NUEVA POLICÍA?	
2. La Agencia Federal de Investigación	41
2.1 Creación de la Agencia Federal de Investigación	41
2.2 Militarización de la policía	43
2.3 Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República	45
2.3.1 Nuevo modelo de educación policial de la Agencia Federal de Investigación	46
2.4 Reclutamiento y requisitos de ingreso	51
2.5 Proceso de selección	56
2.5.1 Exámenes	59
2.6 Capacitación y cursos impartidos a los Agentes Investigadores Federales	64
2.6.1 Costos de la capacitación	78
2.6.2 Servicio Civil de Carrera	80
CAPÍTULO TRES: DESEMPEÑO DE LOS AFÍ'S AL TERMINAR LA CAPACITACIÓN	
3. El desempeño de la policía	83
3.1 Desempeño policial e índices delictivos	83
3.2 Corrupción policial	90
3.3 Rendición de cuentas	97
CONCLUSIONES	106
ANEXO	116
BIBLIOGRAFÍA	123

INTRODUCCIÓN.

La inseguridad ciudadana es un problema de índole social que esta presente en nuestra vida cotidiana, es muy probable que un familiar, vecino o alguien cercano a nosotros haya sido víctima de un acto de violencia, de algún delito o de una violación a sus derechos humanos. Podríamos afirmar que algunas de las causas que generan este fenómeno son: la pobreza, el desempleo, la impunidad y la corrupción, sin embargo las anteriores no son problemas que puedan resolverse en poco tiempo.

En el discurso, diferentes personajes de la política y de la administración pública aseguran que los delitos disminuyen pero, en la realidad la sociedad siente cada vez más miedo de ser víctima. Las instituciones de seguridad afirman que se dedican a “combatir” la delincuencia, sin embargo la inseguridad no es un problema de disminución de los delitos, tampoco es algo que una institución o un grupo de policías puedan resolver, la solución está en manos del trabajo en conjunto con el estado, los policías y de la sociedad.

Si el objetivo de la seguridad es velar por el bienestar de los ciudadanos, defender las garantías y el cumplimiento de las leyes, entonces, ¿Por qué el ciudadano desconfía de las instituciones de procuración de justicia y sobre todo de los policías? Esto en sí mismo es una contradicción institucional es decir, las instituciones encargadas de proteger a los ciudadanos son las que más desconfianza e incertidumbre les provocan. En gran parte esto se debe al descuido y olvido de los gobiernos y de las propias instituciones de realizar su función principal. Los actos de corrupción y delincuencia por parte de servidores públicos dedicados a la seguridad han generado la desconfianza de la ciudadanía. Se han encargado de hacer programas para “disminuir” la delincuencia y han dejado de lado la relación con la sociedad.

El policía es un actor relevante en el tema, es el primer contacto que tiene el ciudadano con las instituciones de seguridad y procuración de justicia, también es el encargado de disminuir la sensación de miedo que tiene la sociedad. “La institución policial es una estructura estatal a cuya encomienda se encuentra la organización y custodia del orden

público tendiente a producir estabilidad en el seno social”¹ La relación entre ciudadanos y policías se ha deteriorado con el paso del tiempo. La añoranza de los ciudadanos de tener nuevamente al policía de esquina que le ayudaba en cualquier problema, ha dado paso a la idea de que el policía hace caso omiso de las peticiones del ciudadano y además busca la manera de extorsionarlo o incluso de robarle. Hay por lo tanto una clara ruptura entre la policía y el ciudadano. “La policía funciona más como una mafia que como un organismo al servicio de la comunidad, de ahí que exista una crisis de confianza hacia la policía”².

La falta de credibilidad y respeto entre los ciudadanos y los policías se debe en gran parte a la prepotencia y corrupción de los segundos, pero también los ciudadanos fomentan estos actos por evadir las responsabilidades y obligaciones que tienen, por ejemplo cuando un ciudadano da “mordida” esta generando y participando en un acto de corrupción. Por ahorrarse tiempo y trámites el ciudadano esta dispuesto a conseguir su fin a costa de ser participe del circulo vicioso. La sociedad pide la colaboración de la policía, pero al mismo tiempo la discrimina y desconfía de ella, lo que hace que los policías actúen en consecuencia de forma agresiva.

La profesión de policía tiene muchos riesgos y características especiales, entre las actividades cotidianas encontramos que pueden arriesgar su vida en un enfrentamiento con delincuentes, tienen que tratar con peleas, riñas y denuncias entre vecinos. Aunado a esta situación se enfrenta con: a) los problemas de salud física y psicológica que provoca el stress, agotamiento, enfermedades, heridas y problemas de drogadicción, b) las condiciones laborales desfavorables como los horarios excesivos de trabajo y c) el desprestigio social que tiene la imagen del policía. “Socialmente el policía tiene que padecer la desconfianza y el desprecio de la población, asuntos que lo desmoralizan, así como también le afecta su situación familiar.”³ Y por si fuera poco el trato prepotente de sus jefes y mandos, el caso no es redimir a los policías de las acciones de corrupción, delincuencia y abuso que realizan muchos de estos; pero es importante tener claro el panorama de los policías.

¹ *Policía y comunidad*, Herrera Loyo Angélica y Herrera Loyo Leydi. En *Políticas Públicas*, Escuela Nacional de Trabajo Social, Revista Trimestral. Número 24 y 25. Pág. 5

² *Ibíd.* Pág. 4

³ *Violencia, corrupción y seguridad pública*, Nelia E. Tello Peón. En *Trabajo Social*, Escuela Nacional de Trabajo Social, Revista Trimestral. Número 19. Pág. 51

La policía hoy en día debe buscar los mecanismos necesarios para mejorar la relación, la comunicación y la confianza de los ciudadanos. La “policía de comunidad” tiene como objetivo crear un vínculo estrecho con la comunidad y hacer que ésta participe de forma activa en la seguridad de su colonia. En éste sentido, Sherman define la labor policial de la siguiente manera: [The police are no longer just a law enforcers but advisors, facilitators, and supporters of new community-based initiatives. Community Policing, based on the aforementioned, is entirely a grassroots form of participatory democracy]. “Los policías ya no son sólo los ejecutores de la ley, sino facilitadores, consejeros y seguidores de nuevas iniciativas con base en la comunidad. Una policía comunitaria fundamentada en lo anterior es totalmente una forma sólida de democracia participativa.”⁴

Por esta razón “La tarea más urgente es entonces la de convencer a la comunidad y a la policía de la necesidad que tienen de vincularse, porque solamente juntos van a poder con el problema”⁵

El caso de la Policía Judicial Federal (ahora AFI), es singular en parte, al contexto en el que fue creada, por tanto con el paso del tiempo se transformó en un órgano prácticamente autónomo, con atribuciones no propias de su área.

El tema de la profesionalización de la policía se ha tratado desde el ámbito académico hasta el gobierno. Un ejemplo lo tenemos en una de las estrategias del Consejo Nacional de Seguridad Pública (1996) que es profesionalizar a los policías y crear un servicio civil de carrera, pero en ningún programa de capacitación se ha puesto énfasis a la parte de la relación policía-ciudadano (excepto en algunos institutos donde se imparte la materia de seguridad y participación ciudadana) la capacitación esta basada en resolver problemas como los índices delictivos, el narcomenudeo y el secuestro y dejan de lado la parte de fomentar y mejorar la relación con la sociedad.

⁴ Lawrence W. Sherman, *Scandal and reform: Controlling Police Corruption*. (Berkeley: University of California Press).

⁵ *Violencia, corrupción y seguridad pública*, Nelia E. Tello Peón. En *Trabajo Social*, Escuela Nacional de Trabajo Social, Revista Trimestral. Número 19. Pág. 50

La profesionalización policial es un tema mencionado en seminarios y cursos alrededor del mundo. Lo que refleja el interés que despierta en el ámbito académico. La “policía científica”, la policía preventiva, la “policía comunitaria”, son sólo algunas denominaciones con las que se ha tipificado el “progreso” de ésta, sin especificar si dichos conceptos se refieren estrictamente a policías preventivos y algunos a policías judiciales.

Las instituciones públicas en los últimos años han creado diferentes organismos de seguridad. Por ejemplo en la década pasada se creó la Policía Federal Preventiva, (PFP) Diciembre, 1998, posteriormente fue creada de la Agencia Federal de Investigación (AFI) Noviembre, 2001. La mayoría de las ocasiones hay un intento por legitimar a través del discurso dichas creaciones, presentando a la institución como formadora de policías profesionalizados, por ejemplo, han pretendido comparar al modelo policial de la AFI con la policía de otros países tales como el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos.

El caso de México es particular, el presidente en turno determina las políticas de seguridad pública que han de seguirse. Puede designar al Procurador de Justicia y a los comisionados en las instituciones de seguridad sin tomar en cuenta experiencia y conocimiento en el tema. Esto provoca que en cada administración sean implementados programas y proyectos para mejorar la seguridad y la formación dejando de lado la posibilidad de trabajar en la continuidad de los proyectos anteriores.

En éste contexto, la investigación académica sobre los cuerpos de seguridad pública y en específico, de las instituciones que los crean, se vuelve dispersa y complicada, puesto que considerando lo vasto de los tipos de policía y sus derivaciones escalafonarias, cada caso podría ser un tema específico de estudio, sin considerar el abordaje de tópicos particulares asociados al ámbito de la seguridad pública como podrían ser los problemas de mayor “interés social”: actos de corrupción y encubrimiento, los sueldos bajos, la criminalidad dentro de los mismos cuerpos policíacos y *la formación policial*. No obstante que es innegable que las instituciones de policía se han transformado en un “sistema de corrupción

piramidal”⁶, el tema que interesa a este trabajo se refiere a la formación policial por que atiende a las bases sobre las que puede sustentarse la inhibición de prácticas indeseables tales como la impunidad, el encubrimiento, el abuso, la tortura y otras acciones policíacas, que permiten que los propios policías sean partícipes de estos actos.

El objetivo de la investigación es analizar el Proceso de la Formación Inicial de los Agentes Federales Investigadores. No es el interés desarrollar soluciones como si fueran “recetas de cocina” a un problema con muchas aristas que tienen interpretaciones variadas. La formación de los policías depende del momento político, de la visión y de los objetivos que persigan en ese momento las instituciones de seguridad pública así como de la sociedad en la que se desenvuelven.

El discurso de profesionalización y cambio de la policía es en sí mismo un proceso de transformación del gobierno. Además hay que considerar que idealmente la policía debe ser concebida, ubicada, y sobre todo percibido como un ente profesional de utilidad social, por ello, la formación del futuro policía desde su ingreso a las instituciones de seguridad constituye una de las etapas fundamentales de su desempeño profesional.

El interés de analizar a los Agentes Federales Investigadores, radica en la importancia de éstos en la salvaguarda de la seguridad pública nacional; los organismos de seguridad pública y procuración de justicia están obligados a contar con personal formado, capacitado y/o educado para combatir el crimen y para lograrlo es necesario que se les brinde en su etapa de educandos, una formación sólida y coherente con las necesidades reales del país.

Para llegar al planteamiento anterior, es necesario partir de un diagnóstico en el que se incluyan los distintos pasos que debe seguir un policía durante sus etapas de candidato, aspirante y policía, dichas etapas son: a) Convocatoria, selección y requisitos de ingreso; b) Exámenes; c) Selección del personal; d) Capacitación que reciben los aspirantes para ser Agentes Federales Investigadores y; e) Resultados de la capacitación.

⁶ Concepto tomado de Beatriz Murguía, *La Policía en México*.

Es importante señalar que la duración en los cursos no determina la validez ni la eficacia de éstos, lo que nos lleva a cuestionar si este problema es falta de atención y compromiso de las autoridades o es una estructura débil en las instituciones encargadas de la seguridad, puesto que una formación sólida es el principio básico para el mejoramiento de la seguridad pública.

Para realizar este proyecto fue necesario obtener un panorama histórico sobre los procesos y cambios que ha tenido la policía en México. Es por ello que el primer capítulo contempla una breve descripción de la historia, abarcando desde los orígenes hasta los factores políticos y sociales que llevaron al gobierno del sexenio 2000-2006 a crear un órgano federal paralelo al de la Policía Federal Preventiva de reciente creación.

En el capítulo dos abordamos los aspectos legales, políticos y sociales que coadyuvaron a la creación de la AFI así como el planteamiento sobre el papel que han desempeñado históricamente los militares en la policía mexicana.

En el mismo se reseña la creación del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, así como los antecedentes de los organismos creados para dar instrucción policial y el nuevo modelo educativo que se propone con la creación del AFI. En el apartado que se refiere a la capacitación y duración de los cursos definimos los conceptos de profesionalización, formación y capacitación, también es descrito el monto de presupuesto de egresos asignado a la capacitación de los agentes, por último se exponen las implicaciones de un servicio civil de carrera.

A partir de la descripción y el análisis de la selección y capacitación de los policías, realizados en el capítulo dos, en el capítulo tres son mostrados algunos casos del desempeño de los policías cuando ya son agentes “en activo” y mostramos algunos datos sobre la incidencia delictiva en el país, actos de corrupción policial y al final exponemos lo que las autoridades entienden como rendición de cuentas y en ese marco cómo explican el desempeño de los policías.

Al final son presentadas las conclusiones sobre la capacitación inicial de los AFI's y las repercusiones de este tema en la sociedad.

Este proyecto no busca establecer un método específico de capacitación policial, su pretensión es más humilde, en realidad lo que procura este trabajo es exponer, describir y analizar el proceso de capacitación inicial de los policías federales para que sirva como punto de referencia para posteriores investigaciones sobre la capacitación policial. Quizá en poco tiempo se logre que la policía mexicana sea capacitada, instruida, educada, entrenada y formada para servir cabalmente a una sociedad urgida por mejorar sus condiciones de vida.

CAPÍTULO UNO: LA POLICÍA A TRAVÉS DE LA HISTORIA.

1. La policía en México

En este país la historia de los organismos encargados de la seguridad ha pasado por múltiples formas, ha jugado en la mayoría de los casos un papel determinante en el desarrollo y cambio de los procesos políticos incluso ha implantado formas de interacción y convivencia entre la población; ha sido parte de la cultura desde el México prehispánico hasta nuestros días.

Actualmente la estructura de las instituciones policiales, así como la formación de sus cuerpos obedece a convenios políticos más que a necesidades sociales, es decir la policía da prioridad a los asuntos del gobierno que a demandas de la ciudadanía. Esto es claro cuando nombran a los Procuradores o Directores de policía, ellos no son elegidos por su conocimiento del tema, o por su experiencia laboral, (hay ejemplos de directores de policía que han desempeñado cargos de otras instituciones que no tienen nada que ver con la seguridad) Directores de policía como Arturo (el Negro) Durazo y otros que cometieron serios atropellos en la sociedad. En los años noventa con las violaciones a los derechos y muertes ocasionadas por policías. En una sociedad que pretende ser democrática la policía debe colaborar en conjunto con la ciudadanía para mejorar su seguridad y no al margen de ella.

Para el desarrollo de este capítulo es importante analizar los cambios en los nombres de las distintas instituciones, los calificativos que se les ha dado a los diferentes tipos de policía, así como los grupos de la sociedad que en algún momento fueron incluidos en ella.

Antes de describir brevemente la historia de la policía en México es necesario hacer una aclaración importante. Tanto el concepto de policía como de seguridad han cambiado de acuerdo a una transformación global, a continuación se enunciarán algunos conceptos y anotaciones pertinentes. Es preciso explicar que la naturaleza del concepto de policía y de seguridad, ha sido transformado en diferentes etapas de la historia; saber qué entiende y ha

entendido la sociedad y las instituciones de éstos conceptos nos dará la posibilidad de comprender que la institución policial es en realidad una institución política que sirve a diferentes propósitos. No podemos hacer comparaciones sobre la idea y función del policía de una época y de otra, aunque es cierto como lo veremos adelante hay aproximaciones interpretativas.

Una de las definiciones de policía es la siguiente:

La institución policial es una estructura estatal a cuya encomienda se encuentra la organización y custodia del orden público tendiente a producir estabilidad en el seno social; de lo anterior se deriva que la institución forma parte del panorama social que al ser motivado de regulación del Estado, encuentra en este punto de su creación a fin de satisfacer los necesarios principios de armonía elementales en las relaciones humanas.¹

Arturo Yáñez² propone tres momentos en la historia que marcan los cambios en la percepción del concepto de seguridad y policía:

Seguridad medieval

En el período medieval por lo menos hasta el siglo XVI tanto las relaciones como la seguridad de las personas estaban regidas por la aceptación de una serie de “pactos” o “contratos” por medio de los cuales eran establecidas las obligaciones y deberes de los gobernantes y de los gobernados, la seguridad era garantizada por el príncipe, pero éste a su vez también podía ser juzgado por sus acciones, además éstos dieron origen a la monopolización de la seguridad como pilar del Estado moderno.

El concepto de seguridad como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y comercio en las ciudades y caminos fue, desde el siglo XV, elemento o categoría e institución constituyente de la génesis del estado moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del gobierno de los

¹ *Policía y comunidad*, Angélica Herrera Loyo y Leydi Herrera Loyo, en *Trabajo Social*, Revista trimestral. Pág. 5

² La mayoría de las ideas vertidas en la definición y análisis del concepto de seguridad fueron tomadas de la propuesta de J. Arturo Yáñez Romero, de su libro *Policía mexicana*.

príncipes medievales y posteriormente, de los soberanos absolutistas y de los gobernantes liberales.³

El proceso de convenir o pactar las libertades, derechos en reciprocidad con la obligación de los súbditos de desarmarse y colaborar en las guerras en favor de los gobernantes medievales, dieron forma y contenido a las diferentes cartas políticas: La carta Magna de 1215, la carta de Lubeck en 1256, Cortes de Toledo en 1480, las Ordenanzas de Landshut en 1256, Cortes de Valladolid en 1548, etcétera.

Seguridad en el período absolutista

El período absolutista abarcó aproximadamente del siglo XVI al XVIII. El príncipe tenía la obligación de proporcionar protección a sus súbditos, éste período incluía una visión dual en la que los gobernantes y los gobernados hacían posible el “contrato” para garantizar la seguridad. Los pensadores de esa época consideraban que: “la existencia de leyes libremente aceptadas por los súbditos evitaban la posibilidad de tiranos o déspotas que esclavizaran a los pueblos, constituyendo el llamado Estado”. De esta forma las leyes se convertían en el ente mediador entre los gobernantes y los gobernados y éstas servían a los intereses del gobernante. Con la creación de monarcas europeos absolutistas entre los siglos XVI y XVII, son establecidos los monopolios estables de violencia física.

Una de las características políticas del absolutismo es la creación de la policía, como grupo especializado de servidores del rey y cuya función es de vigilancia preventiva, esto “cambia las condiciones de inseguridad de los súbditos de los burgos, villas y caminos: la habituación subjetiva de los habitantes de mantener expectativas y predisposiciones a ser protegidos, a mantener cierta regularidad en la pacificación de la vida en las ciudades; predisposición generada, en gran medida por las rondas y vigilancia.”

La clásica definición de policía dada en 1756, por Von Justi señala que el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado mediante la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea capaz. *La ciencia de la policía* consiste, pues, en regular

³ *Ibíd.* Pág. 37

todo lo que se relaciona con el estado presente de la sociedad, consolidarla, mejorarla, para que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen.

Con respecto a la definición de seguridad, contraria a la explicación de Thomas Hobbes de su libro *El Leviatán* donde comenta que el miedo es la fuente pacificadora de las personas; Baruch Spinoza rechaza la idea hobbsiana del temor como fundamento de pacto y dice:

El fin último del Estado no es dominar a los hombres ni acallarlos por el miedo o sujetarlos al derecho de otro sino, por el contrario, liberar del miedo a cada uno para que, en tanto sea posible, viva con seguridad, esto es, para que conserve el derecho natural que tiene a la existencia, sin daño propio o ajeno... El fin del Estado es pues, verdaderamente la libertad.⁴

La seguridad pública en la modernidad

Al desaparecer el período absolutista, junto a él también desaparece la ciencia de la policía (arte de gobernar) y ceden el paso a dos conceptos que tendrían la función ideológica de neutralizar la parte política del poder de aparato de Estado: Administración y Pública. Al mismo tiempo, las decisiones de gobierno y las acciones de los ciudadanos sobre el Estado se definieron como política. Y la policía quedó simplemente, como la encargada de la seguridad pública.

Pero debe de distinguirse claramente que mientras el concepto de seguridad adquiere el calificativo de “pública”, obedece a un momento histórico circunstancial en que lo “público” estaba ingresando en el lenguaje jurídico y pronto lo haría en el de las relaciones políticas.

Ahora bien, dentro de los conceptos importantes del pensamiento ilustrado de los filósofos y políticos para el establecimiento del estado moderno liberal, destacan el de soberanía, legitimidad del poder público y sobre todo, la libertad y los derechos del hombre, así como la división de poderes. A diferencia del período medieval en donde el gobernante era el encargado de proveer a sus gobernados seguridad, en la modernidad, la seguridad se

⁴ *Ibíd.* Pág. 36

convierte en un derecho que el Estado debe garantizar a través de sus instituciones y no de manera autónoma.

Al instaurarse la idea de los derechos del hombre, al plasmarse y ser aceptados por diferentes países, los conceptos de seguridad y libertad son tomados en el discurso de la administración pública. Así al establecer una causalidad entre ambos, la seguridad se instituyó como uno de los derechos del hombre.

Esto lo podemos notar en las diferentes declaraciones de derechos como la de Virginia de 1776, o en la Declaración de los Derechos del Hombre (1789), donde se anota en su artículo 3º que: *La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre: estos derechos son: libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, igualdad.*

De esta manera la concepción de seguridad se transforma y se vuelve un derecho pero también una obligación del poder público, es decir el Estado o Gobierno. Dejando de lado la visión absolutista en donde la seguridad estaba fundamentada en la protección de personas y bienes, ahora se añade la protección y garantía de los derechos ciudadanos como condición de libertad.

El concepto de seguridad, con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista pasó de ser una de las obligaciones consuetudinarias de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político. Sin embargo, la seguridad vista como derecho y garantía frente a posibles arbitrariedades por parte de los gobernantes se dejó de lado y los discursos empezaron a crearse en función de estructuras administrativas y capitalistas. Con ello los derechos del hombre como garantes de la seguridad dejaron de servir al nuevo discurso en donde las instituciones administrativas de seguridad tenían como objeto vigilar la seguridad, pero no la del ciudadano frente a los gobernantes, sino sólo frente a otro ciudadano: la policía.⁵ Finalmente el concepto de policía desde el pensamiento liberal a nuestros días se mantiene igual en muchos sentidos.

⁵ Ibíd. Pág. 49

Uno de los conceptos de Seguridad Pública es:

Se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas⁶

Cabe señalar que esta definición está inclinada hacia un aspecto jurídico en donde lo penal es el fundamento principal, por otra parte el concepto de seguridad es la propuesta de Arturo Yañez cuando explica que el orden público es una noción comprensiva de la seguridad y la tranquilidad mientras que la seguridad pública forma parte del concepto más amplio de orden público y sólo abarca la protección de personas y de bienes que están tipificados legalmente. En la práctica institucional sería conveniente explicar qué se entiende por inseguridad, al respecto el autor indica que:

Se podría precisar la hipótesis de que los verdaderos problemas causales de Inseguridad Pública, como incertidumbre ciudadana, tienen fuente causal en la transgresión a la Constitución realizada por los ejecutivos de la administración pública; en términos técnicos la inseguridad es la disfuncionalidad de las instituciones de seguridad pública. Mientras que los asesinatos, asaltos, y otros ilícitos, es decir la violencia delictiva es un fenómeno social, y se presenta cuando existe un aceptable funcionamiento institucional. La inseguridad pública no es esencialmente un problema policial o penal sino político.⁷

Es decir que la inseguridad es la ausencia y la ineficacia del gobierno para promover la sensación de seguridad del ciudadano y podemos afirmar que en este sentido la policía juega un papel importante según sea la sociedad y el estado político que guarde.

⁶ Samuel González Ruiz, et al. *Seguridad Pública en México*, Pág. 43.

⁷ J. Arturo Yañez Romero, *Policía mexicana*, Pág. 60.

1.1 Breve historia de la policía en México

Se puede considerar que Teotihuacan es la expresión mesoamericana más evidente de lo que es llamado civilización, en este espacio nos enfocaremos a examinar el período previo a la conquista, puesto que en él se puede hacer mejor referencia a los mecanismos de seguridad que tenía esta cultura.

Cabe aclarar que el nombre de *azteca* se utilizó para hacer referencia a las personas que según la historia salieron de *Aztlan*, pero a partir del siglo XIX se generalizó entre la población aunque según Pedro Carrasco el término apropiado sería Tenochca. El imperio formado por la triple alianza o imperio Tenochca fue el de mayor desarrollo y alcance. Estaba compuesto por Tenochtitlán, Tezcoco y Tlacopan el reino más poderoso era el de México-Tenochtitlán.

Cuando los aztecas tenían consolidado su poderío sobre los otros pueblos, las funciones de los encargados de la seguridad tanto en la ciudad como en el exterior tenían diferentes denominaciones, aunque el concepto que hoy en día se conoce de Policía difiere totalmente a la noción que tenemos actualmente. Las narraciones manejan el nombre que se le asignaba a cada encargado de la seguridad, así como las funciones que desempeñaba.

La organización política administrativa se concentraba en un poder central presidido por el *Tlatoani*, éste cedía poder jurídico a un funcionario conocido como el Cihuacoatl (mujer-serpiente) que manejaba asuntos de justicia, después se encontraba el *Tlatocan* que era el consejo supremo, de éste se desprendían cuatro cámaras la *Teotecutli* (Cámara sacerdotal) la *Huelcalpizqui* (Cámara de tesorería) la *Tlacochoalcatl* (Cámara de guerreros) y la cámara de los llamados cuatro vientos.⁸

Se podría decir que los primeros indicios sobre actividades encaminadas a la seguridad lo llevaban a cargo los Pochtecas (comerciantes) debido a que el comercio lo practicaban en diferentes aldeas, esto les permitía observar la conducta de los pueblos sometidos por el

⁸ Véase: Cosío Villegas, et. al *Historia General de México*.

imperio, así como la vigilancia de ciertos lugares y personas. En ocasiones el mismo monarca confería estas comisiones.

Cuando la ciudad estaba dividida en barrios o Calpullis, los encargados de la función preventiva estaba a cargo de los “*Comtecpampiquex* quienes cuidaban el orden y la vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales previniendo de ese modo, la comisión de nuevos hechos delictuosos”.⁹

Los llamados *Topillis* eran los encargados de aprehender a los delincuentes y llevarlos a las autoridades del Calpulli para posteriormente ser trasladados al tribunal de Tenochtitlán, que estaba constituido por cuatro miembros del *Tatocan* sesionaban en una sala de juntas, por lo general los asuntos se dividían en dos clases: las apelaciones criminales y los asuntos civiles.

Otra función preventiva la realizaban los *Calpullec* quienes estaban encargados de vigilar las calles, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar a los merodeadores de otros pueblos, intervenir en casos de riñas y la vigilancia de los graneros públicos, éstos se distinguían por una cinta verde en el brazo que era lo que los distinguía de otros guardianes.

En los tiempos donde había guerra las funciones de seguridad cambiaban y los militares se encargaban de ésta, así los *Teachcacauhtin* experimentados guerreros eran enviados por los *Tlacatecuhtli*, los señores responsables de las decisiones políticas y su labor era encargarse de la situación en todos los barrios.

Para esa época el medio de transporte era una especie de canoas y su libre paso estaba a cargo de los *Calmimilolcatl* y cuando alguno de éstos faltaba a su labor lo suplía un *Calpullec*. El comercio era una actividad importante en todos los pueblos en especial en la sede del rey (Tlatoani) pues el trueque que ahí se realizaba era parte integral de la economía por ello un cargo de gran importancia era el de los *Tianquizpan* “Uno de los cargos más

⁹ Jesús Garnelo Martínez, *La policía Nacional Investigadora del delito*, Pág.25

delicados era el de los guardianes de los mercados, los Tianquizpan: Trabajo difícil el de ellos pues tenían que mantenerse en constante alerta debido a que se les obligaba a cubrir parte de lo robado si el ladrón se les escapaba de las manos. A veces tenían que entregar telas de algodón o plumas para ornato como reparación del daño.”¹⁰

La cobertura policíaca era amplia pues se cuidaban los islotes, los mercados, las chinampas, las escuelas y los tribunales de justicia, inclusive para los recaudadores de impuestos (Tequitlatoques) había escoltas. Existía también una *policía secreta* a cargo del Cihuacoatl, que entre otras cosas estaba encargado de la seguridad del Huey Tlatoani.

Para el 13 de agosto de 1521 cuando fue capturado Cuauhtémoc, el paisaje se matizaba según Alejandro Iñigo de esta manera: “El panorama era terrorífico: heridos, entre los cuerpos mutilados y semicubiertos por fango, armas de ambos bandos, cañones hundidos, caballos despanzurrados”.¹¹ El transcurso de la conquista continuó años después.

El proceso de colonización duró aproximadamente dos décadas, tras decidir donde se establecería *La Nueva España* ésta tenía que situarse en el centro del imperio conquistado, se crearon cuatro barrios que después se conocieron como San Sebastián, San Juan, Santa María la Redonda y San Pablo.

En el primer reglamento de policía de 1529 se prohibía que los indios habitaran los límites del casco urbano destinado a los españoles, exceptuando a los que por necesidades del servicio tuvieran que vivir en las casas de los *señores*.

La importancia de mantener el poder era sustancial; por ello Cortés estableció la figura conocida como *encomendero* en cada señorío, el cual se encargaría de mantener en su *encomienda* el orden, así como de impedir cualquier insubordinación y en pago podía quedarse con el tributo debido. En este primer período el organismo regulador de las decisiones políticas y jurídicas era la *Real Audiencia* organismo creado el 13 de Diciembre

¹⁰ Iñigo Alejandro, *Bitácora de un policía 1500-1982*. Pág. 12

¹¹ *Ibíd.* Pág. 15

de 1527, los funcionarios eran conocidos como *oidores* y el primer mandatario fue el virrey de la Nueva España.

La disputa entre el gobierno establecido por los conquistadores y la corona española, fomentó que esta última colocará sus propios jueces en los señoríos o pueblos, el proceso duró una década y a los encargados se les llamó *corregidores* y su función principal era hacerse cargo de los casos de justicia y propiedad. Es necesario entender que los cambios políticos no eran del todo lineales, inclusive en muchos casos los corregidores anteriormente ocuparon funciones de encomendadores, por lo que la diversidad y complejidad de las instituciones y de los pueblos no estaba controlada. “La respuesta española a esa complejidad fue la de establecer en cada uno de ellos un órgano de gobierno y justicia diseñado conforme a un modelo inspirado en los ayuntamientos castellanos, el del *cabildo* en cuyos cargos- Gobernador, alcaldes, regidores, alguaciles y otros menores- habrían de acomodarse las funciones típicas de un gobierno.”¹²

La *Junta de Policía* fue de los organismos más importantes durante ese momento aunque no era propiamente el encargado de la seguridad, tenía a su cargo varias funciones como la de cuidar el aspecto y la limpieza de la capital, así “en 1527 se forma el cuerpo de Alguaciles Mayores que estaban bajo el mando de los Alcaldes Ordinarios los cuales eran los encargados de detener a los Indios criminales para su juicio y sentencia”¹³ .

El 12 de Junio de 1530 se dividen los alguaciles en dos títulos: los *alguaciles de doctrinas* que se dedicaban a apoyar a la iglesia para someter a las personas que se resistían a adoptar la fe cristiana y los *alguaciles de indios* que se dedicaban a perseguir criminales. Era tal necesidad de mantener el control sobre el pueblo sometido que la evangelización se convertía en la mejor arma, por ello en 1569 se establecen los *tribunales de Santo Oficio* la Jurisdicción de éstos no abarcó a los pueblos de indios puesto que su labor central era reprimir desviaciones de la ortodoxia católica y manifestaciones de desacato al rey.

¹² Cosío Villegas, et. al *Historia General de México*. Pág.255

¹³ Iñigo Alejandro, *Bitácora de un policía 1500-1982*. Pág. 20

Así se fueron gestando las instituciones de gobierno, para 1625 la ciudad era cada vez más poblada y según datos del ayuntamiento había 40,000 españoles; los alguaciles se encargaban de vigilar más de 100 calles e invitar a la gente a retirarse a sus casas antes del toque de queda.

Para Mayo de 1635 se anunció un reglamento de justicia cuyos ordenamientos imponían castigos corporales, multas y confiscación de bienes por embriaguez.

Durante 1680 comenzó un proceso para legalizar el número de integrantes de la junta de policía y la figura que se formó el 11 de Diciembre de 1682 fue la de Diputado de Policía, el cual era el encargado del orden de las calles y de establecimientos comerciales entre otras cosas. No fue sino hasta 1711 donde se crea un nuevo cuerpo de seguridad llamado Alcaldes del crimen a ellos se les otorgaban plenos poderes como funcionarios públicos para abatir los actos de corrupción que imperaban en distintos ámbitos que de alguna manera habían debilitado los cuadros policíacos, ha éstos les fueron asignados barrios de la ciudad, también realizaban rondas nocturnas por las calles, vigilaban pulquerías y obligaban a los vecinos a no tirar basura.

La ciudad crecía y con ello la necesidad de establecer mecanismos de seguridad más efectivos, por lo que el 22 de Mayo de 1722 se formó un cuerpo llamado La Santa Hermandad de la Acordada, en España existía una figura parecida sin embargo en nuestro país tenía características especiales.

La *Acordada* en México tenía cárcel propia, concediéndosele jurisdicción amplia para frenar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en los campos, caminos, lugares despoblados y en parajes públicos, especialmente en Plazas y mercados contaba con un alcalde que conocía todos los asuntos relacionados con la persecución y castigo de los bandoleros, además de ser juez privativo de bebidas alcohólicas, tenía a sus órdenes a más de dos mil hombres”¹⁴.

¹⁴ Nacif Mina, Jorge, *La Policía en la historia de la ciudad de México*. Pág. 22

Tiempo después la situación judicial creó un *Ministro de Vara y Ronda* que tenían como responsabilidad uno de los cuarteles en los que estaba dividida la ciudad, desde luego también realizaban funciones policíacas.

Es preciso señalar que los miembros de la *Acordada* al tener facultades amplias y no tener un órgano regulador de sus acciones actuaban de manera violenta, tenían sistemas como lesionar y mutilar a los presuntos delincuentes; por esto en el año de 1780 el Arzobispado de México propuso que se crearan los Alcaldes de Barrio quienes estarían encargados de vigilar y levantar registro de vagos y delincuentes que eran potencialmente peligrosos y que actuaban de manera impune, los alcaldes estaban controlados directamente por la Junta de Policía es preciso aclarar que los alcaldes de barrio o de cuartel eran civiles elegidos por los vecinos y mediante un reglamento de 1783 se les obligaba a prestar ese servicio de forma gratuita además de que los puestos eran irrenunciables.

Durante esos años surgieron los Policías Privados los cuales eran contratados por señores acaudalados y su servicio consistía en proteger y escoltar a tales señores por cualquier lugar; a estos policías la gente los identificaba como “*Corchetes*”. Al llegar el virrey Conde de Revillagigedo se crearon cuerpos policíacos que no sólo se encargarían de la seguridad sino que también vigilarían el “buen aspecto” de la ciudad a ellos se les llamó Policía de Seguridad y Ornato.

Era tal la cantidad de personas que vivían en la ciudad que los delitos aumentaban, sobre todo en la noche pues la iluminación en las calles propiciaba los delitos al amparo de la sombra por lo que el 7 de Abril de 1790 se establece el impuesto de la carga de harina que entrará a la ciudad, pero el aspecto de mayor relevancia es la instalación de 1,128 faroles de vidrio con lámparas de hojalata¹⁵. Aunado a esto se crea la figura policial que duró muchos años los Guardafaroles, éstos estaban provistos de un Chuzo (una especie de Bastón) un Pito, una linterna, escalera y paños. “Cada uno cuidará de sólo doce faroles: deben acudir desde el amanecer a la casa de guarda mayor por aceite y mechas; proveer los faroles y tenerlos limpios, encenderlos al toque de la oración en las noches oscuras, deben de ser al

¹⁵ Alejandro Iñigo, *Bitácora de un Policía 1500- 1982*. Pág. 64

mismo tiempo guardas, pasar la palabra de unos a otros desde las once de la noche diciendo la hora que es, aprehender a malhechores o ladrones, prestar ayuda al vecino.”¹⁶ Por ello entendemos que los *Guardafaroles* al decir la hora y el estado que imperaba en su zona al grito de “las once y todo sereno” con el paso del tiempo la población los conoció con el nombre de “Serenos”.

Habían pasado más de trescientos años en los que tanto la Corona como la Real Audiencia eran los órganos que tomaban las decisiones políticas y económicas de la Nueva España, sin embargo en el mundo, Napoleón extendía sus territorios conquistados (1808) dando muestra de la debilidad del imperio español. Los Reyes de España entregaron sus territorios así como las Indias lo que ocasionó que en México comenzará una disputa por el poder entre la Real Audiencia apoyada por comerciantes europeos y grandes funcionarios, su idea era mantener el régimen establecido, por otra parte estaba. El ayuntamiento de la Ciudad de México constituida mayoritariamente por Criollos; así el problema creció y finalmente el grupo de Criollos tomó la iniciativa el 15 de Septiembre de 1810 por uno de los reconocidos intelectuales de la Iglesia Cristiana, Miguel Hidalgo y Costilla.

En lo que se refiere a la situación policíaca, la lucha por la independencia continuaba y en la capital las cosas se mantenían en aparente calma, al instalarse los gobiernos posteriores a la lucha los diferentes grupos de policías parecían desarticulados y prácticamente nulos. Para el año de 1811, Francisco J. Venegas formó un reglamento de Policía en el cual se instituyó al *Superintendente de Policía y Tranquilidad Pública*, cuyas funciones no tendrían remuneración además de ser el encargado de llevar a efecto vigilancia especial por encontrarse la Nueva España en conflicto Independentista las funciones de éste además de las de seguridad eran las de cuidar cualquier movimiento que suscitara sospecha, así como el de vigilar la entrada y salida de individuos. También se creó la figura del Diputado de Policía.

En el Primer imperio Mexicano, el sistema de policía no representó grandes cambios, aunque se había logrado la independencia continuaron los viejos sistemas administrativos.

¹⁶ Policía Federal Preventiva, *La policía en México*, Pág. 31

En la Constitución de Cádiz del 19 de Marzo de 1812, desaparece la *Acordada*. Para 1821 a causa de la falta de un cuerpo policial se estableció un cuerpo de Vigilantes Voluntarios que cubrían tres turnos de ocho horas cada uno. La creación del *Distrito Federal (D.F.)* en 1824 es de suma importancia para entender los cambios políticos y sociales en específico en las instituciones policiales que comenzaron a transformarse. En este período es importante ubicar como se distribuían las instituciones policiales ya que:

Aunque se crea el Distrito Federal no se termina con el sistema municipal sino que los ayuntamientos contando al de la Ciudad de México dependían del Gobernador de D.F. y no como en la época colonial de la Real Audiencia, por lo tanto los asuntos de la policía seguían perteneciendo al municipio de la Ciudad de México aunque con distintas normas y disposiciones.¹⁷

Para el año de 1825, con Guadalupe Victoria como gobernante se llevaron a cabo arreglos a la policía, se proyectó un bando donde se le denominó a la institución policial con el nombre de Bando de Policía y buen Gobierno, en 1826 se instaura la idea de un Policía Federal cuya función era la de vigilar la ciudad. El cuerpo de Policía Municipal denominado Celadores estaban ubicados en los cuarteles mayores, menores y manzanas, las que eran a su vez controladas por Regidores y Jueces de Paz.

El crecimiento de la ciudad comenzaba a ser desmedido el cuerpo de policía era insuficiente para controlar la seguridad por lo que en 1827 surgen los Soldados de Policía a los que se llamaría en adelante Gendarmes y la ciudad continuaba dividida en cuarteles además el cuerpo de *Alguaciles* desaparece. Para 1828 se creó el nombramiento de vigilantes, éste tenía la capacidad para nombrar a cuatro vecinos de cada calle de la manzana para que cuidaran de la misma. Mientras tanto los *Serenos* se adscribirían al cuerpo de celadores.

Tanto en el periodo de Independencia como en el establecimiento del Gobierno Republicano, los cambios políticos y sociales, así como la sucesión de los gobernantes determinaba desde aquella época los cambios que se realizaban en las instituciones de seguridad. El 7 de Abril de 1838 se forma el cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes

¹⁷ J. Antonio Sam López, *La policía en la historia de México*, Pág. 40

Nocturnos y Diurnos, también se establece como parte del cambió el reglamento de la Policía Montada, “Así la vigilancia de la ciudad quedó bajo la responsabilidad de los prefectos, subprefectos y guardarios. Los primeros deberían luchar contra la delincuencia, mientras que los terceros tenían bajo su cargo la vigilancia de los ríos, las acequias, los caños y la limpieza de las calles de la ciudad”¹⁸

En el año de la invasión (1847) se gestan diferentes cambios en la situación policial pues son creados los Batallones de Policía y en ellos recayó el cuidado y la vigilancia de la capital, para 1848 la guardia de Policía queda formada por escuadrones de infantería y caballería. Los *Guardias Voluntarios* civiles que colaboraban para vigilar la ciudad desaparecen. Ese mismo año se da por medio de un reglamento en su artículo primero la formación de un Regente de Policía que estaría en cada manzana y que sería nombrado por el ayuntamiento.

Cuando permanecía como Presidente Santa Anna se suprimieron ocho prefecturas de Policía y en su lugar se creó la figura de Superintendente de Policía que sería nombrado por el Supremo Gobierno y éste podría removerlo de su puesto si así lo consideraba conveniente. Aunque Martín Carrera Presidente interino en el año de 1855, suprimió el cargo de *Superintendente* y tiempo después (1857) se formó un cuerpo policial al que llamaron Guardia de Seguridad.

La situación que reinó durante el proceso de independencia y sus gobiernos interinos enmarcados por constantes conflictos ocasionaron que la insipiente organización de la policía se fuera por la borda, podríamos afirmar que durante muchos años más la situación en la organización de los cuerpos policiales quedó inmóvil.

Para el 17 de Marzo de 1861, se crea la Inspección General de Policía los cuarteles tenían un inspector, los Subinspectores auxiliares apoyarían en diferentes labores y nuevamente los vecinos de cada manzana tenían que colaborar en las medidas de seguridad. Antes de que Maximiliano tomara posesión formal del Imperio se realizaron algunas modificaciones

¹⁸ Op. Cit. Pág. 83

en material policial. El 26 de Marzo de 1864 se establece un reglamento en donde la distribución de los cuerpos policiales queda de la siguiente manera: El Comisario Central es el agente superior en el que queda el Servicio General de Policía y Seguridad Pública. Existe un Comisario de Policía, que tendrá a su cargo a los Inspectores de Policía y éstos a su vez a los Cabos y Guardias, los Serenos quedan como auxiliares de los cabos y los guardias.

Durante la gestión de Benito Juárez se marcan las pautas que se seguirán por muchos años en lo referente a cargos y direcciones de policía, pues en éste año de 1867 se establece el cargo de Inspector General de Policía que sería la figura principal de la seguridad y la policía, supeditado desde luego a las decisiones del Gobierno del Distrito Federal.

Porfirio Díaz marca en el ámbito policial la figura de los llamados Rurales, en Noviembre de 1893 por medio de un decreto se establece “artículo 1: El cuerpo que actualmente se denominará, cuerpo auxiliar de la Federación, se considerará como el 10° Cuerpo de Rurales”¹⁹

Conviene destacar que los movimientos, así como los personajes involucrados en la Revolución durante y después de ésta, formaron (de manera directa o indirecta) las bases de la policía en la actualidad. Los militares tuvieron un papel muy importante pues ellos fueron y han sido los encargados de dirigir las instituciones policiales a lo largo de nuestra historia aunque dedicaran su lucha a favor o en contra de las causas revolucionarias, la mayoría encontró un puesto en los puntos clave de los gobiernos.

En materia policial se crea en abril de 1917 la Ley de Organización del D.F. la autoridad principal en materia de seguridad era el Inspector de Policía que dependía del Gobernador, pero el Presidente de la República era quien lo designaba, dado el aumento tanto en la población como en el tránsito; para 1917 se creó un departamento de tránsito y puesto que no había una policía montada ni destacamentos de rurales se formaron las Fuerzas de Seguridad del Distrito Federal. Para 1920 estando como Presidente Adolfo de la Huerta se

¹⁹ Jorge Nacif Mina, *La Policía en la Historia de la ciudad de México*, Pág. 145.

crea institucionalmente la *Inspección General de Policía* quedando al frente de ésta el General Pedro J. Almada.

“Con la desaparición del Ayuntamiento de la Ciudad de México y la creación de las Delegaciones, cambia también la denominación policial y se crea la Policía del Departamento Central y la Policía de Seguridad del Distrito Federal, ambas bajo las órdenes del delegado correspondiente”²⁰ es precisamente en ese año cuando desaparece el cargo de Inspector General de Policía.

Cuando Lázaro Cárdenas asciende a la Presidencia de la República, se consolida no sólo lo que sería el partido que se mantendría en el poder durante muchos años, el Partido Revolucionario Institucional, sino la unión entre los militares y el gobierno, aunque con Ávila Camacho (el primer Presidente que no era militar) se nota más ésta diferencia; Vicente González queda al frente de la Jefatura de Policía y es en el año de 1941 cuando Ávila Camacho siendo Presidente de la República, que la estructura orgánica del Departamento del D.F. cambia y se crean 12 delegaciones; pero lo de mayor importancia es que se establece el reglamento de la policía preventiva del Distrito Federal que resulta de particular relevancia por haber estado vigente durante 43 años. A partir de esa fecha la policía estaría formada por el personal de línea, dividida en 5 cuerpos: policía de a pie, Policía de Idiomas, policía Montada, Cuerpos Motorizados y Cuerpo de Bomberos. Considerados como servicios están los siguientes: Servicios Especiales de Administración, Servicio de Laboratorio (Gabinetes Dactiloscópico y de Identificación), Servicio Secreto (con dos secciones de abogados y agentes), Detall, Escuela de Policía y Pagadurías.²¹

No fue sino hasta el 7 de Julio de 1984 cuando el gobierno decide abrogar el Reglamento de la Policía Preventiva del D.F. y entra en vigor el Reglamento de la Policía Preventiva del D.F., en este reglamento las funciones principales que se otorgan a los policías son las de garantizar y mantener la seguridad, el orden público y la vialidad. Con el reglamento de

²⁰ Op. Cit. Pág. 97

²¹ Op. Cit. Pág. 101-102.

policía, durante las siguientes décadas las denominaciones y transformaciones de las diferentes policías aumentaron en gran medida.

1.2 La Policía Judicial a través de la historia

En la mayoría de los textos sobre la historia de la policía se hace referencia a la institución encargada de la seguridad o al concepto y funciones de un tipo de policía, sin embargo en muchos casos no hay clara diferencia entre las actividades que desempeñaban las distintas policías y sus diferentes nombres.

La figura de la Policía Judicial ha estado presente desde los últimos siglos, hasta la actualidad, a través de los años se han modificado y transformado las funciones de éstos. El concepto de policía Judicial tal y como lo conocemos hoy en día es aplicado a principios del siglo XX en la Constitución de 1917 tal y como lo veremos más adelante.

Es preciso hacer una aclaración sobre los dos tipos de policía que han estado presentes a lo largo de nuestra historia: *La Policía Preventiva y la Policía Judicial*. Pero más que hacer una aclaración es pertinente entender los dos conceptos.

La *Policía Administrativa o Preventiva* esta orientada hacia el mantenimiento del orden Público de cualquier comunidad, procura la tranquilidad y la salubridad, ésta abarca a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se estructuran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones y de advertir actos que vayan en contra de las leyes establecidas. También se encarga de vigilar y garantizar la propiedad, la libertad y seguridad personal colectiva. De acuerdo a las palabras de Sam López “La policía preventiva es el gendarme que esta en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de sí se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de policía en toda la circunspección que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que esté a su vista.”²²

²² J. Antonio Sam López, *Policía Judicial en México*. Pág. 89

La *Policía Judicial* es el auxiliar del Ministerio Público en la persecución de delitos previamente anunciados, debe de ser el encargado de investigar los hechos delictivos tratando de descubrir a los presuntos responsables o autores recogiendo el mayor número de pruebas posibles para ponerlos a disposición de las autoridades correspondientes. La Policía Judicial no tiene injerencia en las faltas administrativas. La función de la Policía Judicial es investigar la comisión de un hecho delictivo para conocimiento de quien lo ha de juzgar. Dentro de las diferencias entre un concepto y otro podemos encontrar que los actos de la policía preventiva no pueden tener efectos jurídicos como los de la policía judicial, porque quien dirige a la primera no tiene en su poder la acción persecutoria del delito pues es una autoridad administrativa que carece de la formación de conocimientos del Ministerio Público.

Ahora bien, es significativo señalar que el concepto de Policía Judicial en México es tomado por influencia de Francia y de España, aunque en éstos países se venía utilizando desde el siglo XIX. Corresponde al siglo XX el nacimiento total de la policía especializada denominada Policía Judicial en nuestro país, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917.

Toda la historia de la Policía Judicial necesariamente está ligada a la historia del Ministerio Público por la naturaleza de ésta, los decretos y promulgaciones de diferentes actas y constituciones nos darán un panorama general de las transformaciones que ha tenido dicha institución policial, así como de la autonomía para ejercer sus funciones.

En la colonia los alguaciles eran los funcionarios dependientes de las autoridades judiciales, en este caso los jueces y sus actividades, consistían en hacer comparecer a los testigos y ejecutar las ordenes de aprehensión. Los alguaciles menores estaban al mando de los alguaciles mayores y éstos a su vez eran dirigidos por los Alcaldes.

Para el siglo XIX casi dos años antes del grito de Dolores, la legislación francesa ya había regulado las funciones de la Policía Judicial, no obstante en nuestro país después del

movimiento de independencia en los *Sentimientos de la Nación* o *23 Puntos* dados por José María Morelos para la Constitución (1813) no hay una mención a la policía.

En el año de 1826 se intenta reforzar la institución policial y se crea un cuerpo de Policía Federal, el Cuerpo de Policía Municipal también llamados Celadores, que tenía como funciones vigilar la ciudad.

En las siguientes líneas observaremos como el concepto de policía se fue introduciendo en las diferentes constituciones con pequeños párrafos donde se hace referencia a algunas actividades; en primera estancia del Ministerio y después a las actividades de la policía. También se observan las penas impuestas y con ello las formas punitivas de las que gozaban las autoridades.

En la Constitución del 30 de Diciembre de 1836, la sexta ley señala específicamente a quien compete mantener la paz y la tranquilidad y se refiere a las funciones de policía, como son el Prefecto y los ayuntamientos.

La Constitución de 1857 en su artículo 21, otorgó a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente. Éste artículo es notable puesto que con él se dio apertura al abuso, pues la autoridad administrativa se creyó siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y su libre voluntad por faltas imaginarias o creadas, un mes de reclusión, el cual a veces duraba más de lo debido.

En el Porfiriato se creó un cuerpo de policías llamado Rurales éste era el cuerpo oficial de la Federación y tenían funciones de Policías Federales.

Después del movimiento armado de 1910, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, dio un mensaje al congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro en el cual propone modificaciones a la Constitución de 1857. Solicita en esta reunión la

modificación del artículo 21 y señala la aparición de la institución Ministerio Público y Policía Judicial, éste artículo es de suma importancia pues en él se establece la Policía Judicial. Una de las razones por las que se pretendía cambiar dicho artículo era por que:

Los jueces mexicanos han sido durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.²³

La modificación propuesta era de la siguiente manera:

Artículo 21- La persecución de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía: el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

El debate suscitado entre los diferentes legisladores, permite dar cuenta de las atribuciones tomadas por los encargados de la seguridad. Esta parte es sustancial pues si notamos, no hay claridad en las funciones, ni en la actuación que deberán observar los policías judiciales

En sesión ordinaria del día 5 de enero de 1917 se suscito un debate con respecto al artículo 21, el debate tenía como propósito poner en claro algunos aspectos sobre las funciones tanto del Ministerio Público como de la Policía Judicial.

En interposición del General Francisco J. Múgica se anoto que no interviniese como un factor principal en la aprehensión de los reos la autoridad administrativa, sino que fuese la policía judicial a las órdenes de Ministerio Público; los aspectos que causaban polémica eran por un lado saber cual era la autoridad a cargo de la administración de la justicia y por otro lado quien estaba subordinado a quien.

²³ *Ibíd.*. Pág. 80

Esta intervención del General Múgica fue fundamental pues en su argumentó planteó la importancia de implementar una policía judicial, puesto que la idea era precisamente quitar a los Presidentes municipales y a la policía común el poder de aprehender a cuantas personas juzgaban sospechosas.

Así tras el debate, el acuerdo de la modificación del artículo 21 en la parte correspondiente a la Policía Judicial quedo de la siguiente manera:

Artículo 21- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mandos inmediatos de aquél....

Es importante asentar que Venustiano Carranza además de crear en México la figura de Policía Judicial en 1915 también “estableció un cuerpo especializado fuera del ejército, la sección primera que serviría para realizar actividades de espionaje en el campo enemigo. Era lógico que al triunfo de la revolución constitucionalista, Carranza ordenara al secretario de Gobernación que estableciera, dentro de esa dependencia, un servicio de agentes de investigación, mismo que empezó a funcionar en 1918.”²⁴

Las siguientes modificaciones se realizaron de manera ocasional, y tomaron en cuenta algunos aspectos de la policía Judicial, por ejemplo en la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones* del 1 de agosto de 1919, se anota que el Ministerio Público tendrá a su disposición a la Policía Judicial y a la policía común, también se hace referencia a que la policía Judicial tendrá un Jefe y el personal que determine la ley.

A pesar de que es creada la figura de Ministerio Público y de policía judicial, la implementación y actuación de éstos se dio en forma paulatina y en muchas ocasiones fue creada una interacción entre la ciudadanía y las instituciones creando mecanismos que no

²⁴ Sergio Aguayo, *La Charola*. Una Historia de los servicios de inteligencia en México. Pág. 37.

eran del todo apegados a la Constitución. No hubo modificaciones sustanciales durante algunos años.

El período Presidencial de Miguel Alemán Valdés comenzó con optimismo y con una reestructuración de las instituciones de seguridad tanto en el Distrito Federal como en la República, en 1946 se crea la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la idea del Presidente era la de erradicar cualquier movimiento de la llamada izquierda, aunque en realidad las funciones que desempeñó este organismo durante mucho tiempo fue el de una policía al servicio del Presidente en turno.

Por otra parte la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 10 de noviembre de 1955, en su artículo 2º señala que la denuncia o querrela podrá presentarse a un policía de la Policía Judicial Federal.

El artículo 38 fija los requisitos para ser agente de la Policía Judicial Federal, el 60 señala que el Ministerio Público, en caso de delinquir, no puede ser detenido sino únicamente sujeto a vigilancia por la policía. En ésta ley observamos que la institucionalización de la Policía Judicial Federal se establece de manera parcial, es de importancia el artículo 2º pues en él se puede observar la autonomía que se le otorga al agente para poder reportar un hecho delictuoso sin que se pueda verificar el suceso, con lo que daba paso a cometer las mismas infamias en contra de cualquier ciudadano. La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal tenía artículos que daban cabida al encubrimiento, a la camaradería y a la impunidad en los cuerpos Judiciales.

Siendo Presidente Luis Echeverría se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, el 27 de diciembre de 1974. En su artículo 31 se establece nuevamente la prohibición de detener a los Agentes del Ministerio Público.

Durante el Mandato de José López Portillo las instituciones de seguridad perdieron la poca credibilidad que tenían y en especial la Policía del Distrito Federal con la dirección de Arturo Durazo Moreno ese periodo estuvo marcado por una serie de actos de corrupción sin

ninguna medida, también a petición de Margarita López Portillo (hermana del Presidente) Javier García Paniagua quedó a cargo de la Dirección Federal de Seguridad (DFS)

El período Presidencial de Miguel de la Madrid comprendido de 1982 a 1988 estuvo caracterizado por diferentes transformaciones en las instituciones de Seguridad Pública con la llamada “renovación moral” el Presidente en turno, así como los poderes cambiaron e implementaron distintos decretos. En lo referente a la Policía Judicial Federal el 12 de Diciembre de 1983 se transforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 5° se repite la autorización de:

Recibir denuncias y querellas cuando por urgencia no sea posible hacerlo ante el Ministerio Público, dando cuenta inmediata a éste. La Policía Judicial debe efectuar las diligencias de la averiguación previa, cumplir citas, notificaciones y presentaciones, ejecutar órdenes de aprehensión y cateo y mandamientos del Poder Judicial.²⁵

Además el artículo 30 habla sobre las correcciones disciplinarias que se podrán imponer a los agentes de la Procuraduría General de la República y se anota que en el caso de los policías judiciales el director de dicha corporación podrá imponer arrestos *no mayores* de los previsto en la Constitución, retención en el servicio o privación de permisos de salida hasta por 15 días.

En 1984 en el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 7 de Marzo de ese año, en su artículo 1 en la fracción x señala la promoción ante el Presidente de instrumentos internacionales en materia de procuración e impartición de justicia y colaboración judicial y policial; podemos observar que éste apartado es importante puesto que establece un mecanismo para la regulación y vigilancia de organismos internos.

Para el 8 de Agosto de 1985 se canceló el anterior reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su artículo número 20 fracción primera

²⁵ Diario Oficial de la Federación 12 de Diciembre de 1983.

estructura en su totalidad a la Policía Judicial Federal y ordena investigar a esta la comisión de hechos delictivos por orden del Ministerio Público.

En 1985 desaparece la Dirección de la Policía Judicial y se crea la Supervisión General de los Servicios Técnicos y Criminalísticos además el artículo 21 es transformado por completo. En 1988 el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Dirección General de la Policía Judicial Federal esta adscrita a la Subprocuraduría de Procedimientos Penales.

Es en este mismo año, en el que desaparece la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y se establece la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN)

Ante el rechazo de la sociedad por los ilícitos cometidos durante varios años por policías de investigación; la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), que había sustituido al Servicio Secreto, es desaparecida al entrar en vigor el Decreto de Abril de 1985; no obstante de sus 3 mil agentes, 2 mil fueron incorporados a la Policía Judicial del Distrito Federal y 200 incorporados a la Policía Judicial Federal (PJF)

Para 1991 el Director General de la Policía Judicial era Rodolfo León Aragón y siendo Presidente Carlos Salinas de Gortari entró en vigor el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República donde quedan establecidas “las bases para garantizar y hacer efectivo el respeto a los derechos humanos de todos y cada uno de los habitantes de nuestro país. Dichas disposiciones contienen, entre otros preceptos, el fortalecimiento de la institución del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal.”²⁶

1.3 Contexto Político de la creación de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigación

En 1985, desapareció la Dirección Federal de Seguridad (DFS), así como la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), se fusionaron estos dos

²⁶ Diario Oficial de la Federación 26 de Diciembre de 1988

servicios de inteligencia y se creó la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) que para 1989 se convertiría hasta nuestros días en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Todos estos cambios se realizaron en la segunda mitad de los años 80's.

Es importante marcar este periodo, pues además de que en esos años los actos de corrupción policial y los índices delictivos aumentaron sistemáticamente, la falta de credibilidad en las organizaciones policiales, es uno, entre muchos factores que fomentaron en la sociedad un ambiente de inseguridad.

Los años 80's se presentan de manera breve en este apartado, pues son muchos los casos que existían sobre corrupción y actos delictivos por parte de los Agentes Judiciales como de la policía preventiva, no obstante el período de los años 90's marcó diferencias sustanciales en la sociedad, como la serie de asesinatos políticos que se suscitaron, ocasionando con esto que el presidente transformará las políticas de seguridad, aunque esto sigue en tela de juicio y es precisamente un aspecto central en nuestra investigación que explicaremos más adelante.

El período Presidencial de Carlos Salinas de Gortari, es quizá uno de los que tuvo un número considerable de conflictos económicos y sociales. En 1988 es elegido Presidente de la República en medio de grandes protestas por graves irregularidades en el proceso electoral, también se dieron cambios en la estructura de la Procuraduría General de la República, durante seis años esta institución fue dirigida por cinco procuradores, aparte las modificaciones a la Ley Orgánica de dicha institución. Entre los acontecimientos de esos años encontramos: el encarcelamiento de Rafael Caro Quintero, el abuso de autoridad que se ejerció en contra de Norma Corona en Sinaloa, el asesinato del Cardenal Juan José Posadas Ocampo. El sábado 1 de Enero de 1994 grupos armados, pertenecientes al autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ocupan cuatro cabeceras municipales en el Estado de Chiapas. La existencia del EZLN fue dada a conocer a la prensa nacional e internacional por medio de un manifiesto llamado *Declaración de la Selva Lacandona*.

Ya siendo Procurador General de la República, Diego Valadés (10 de Enero de 1994 a 10 de abril del mismo año) enfrenta otro hecho que cambiaría el panorama electoral y político del país, Luis Donald Colosio Murrieta, candidato del PRI a la Presidencia de la república, luego de haber sufrido un atentado en una colonia popular de Tijuana, Baja California, fallece el día 23 de Marzo.

Cuando Ernesto Zedillo Ponce de León era candidato a la Presidencia de la República en un discurso presentado en el Foro Nacional de Justicia y Seguridad el 14 de Julio de 1994, presentó algunas de sus propuestas para mejorar la seguridad pública en el país, para él era necesario transformar la visión de la sociedad sobre las Instituciones de Justicia después de todos los acontecimientos ocurridos en ese año. Algunos de los cambios que se tenían que efectuar lo decía Zedillo de la siguiente manera: “En México contamos con cerca de 2 mil cuerpos policiales en las esferas federal, local y municipal. Algunos realizan funciones preventivas, actuando en los tres niveles de gobierno. El cambio que debemos emprender demanda una nueva concepción de la Profesionalización del Personal. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Crear una verdadera carrera policial”²⁷

En la segunda mitad de los años 90’s al crearse el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se publicó el segundo Programa Nacional de Seguridad Pública.²⁸ La delincuencia creció rápidamente en esos años. Hasta 1997, los delitos crecían más rápido que la población: se pasó de 809 mil en 1991 a un millón 564 de posibles hechos delictivos denunciados en el fuero federal y común en 1997.

Dentro de los acontecimientos ocurridos en esta administración (1994-1996), ya se mencionaron los asesinatos, también se dieron sucesos de distinto orden como el arresto de Raúl Salinas de Gortari hermano del ex Presidente, que dicho sea de paso estuvo a cargo del Procurador Antonio Lozano Gracia un funcionario perteneciente al Partido Acción

²⁷ Ernesto Zedillo, *Propuestas y compromisos*. Pág. 190-194

²⁸ Nota: Para mayor información ver Diario Oficial de la Federación. 18 de Julio de 1996

Nacional. También se dio el arresto de Juan García Abrego y la liberación de Otón Cortes entre otros.

Por otra parte siendo director de la Policía Judicial Federal Guillermo Álvarez Nara, un número considerable de Policías Judiciales Federales promovieron amparos para ser reinstalados en la Procuraduría General de la República (PGR), luego de un ejercicio de depuración nacional que se llevó a cabo a finales de 1996 donde se busco sacar de las filas institucionales a cerca de 700 elementos de la Policía Judicial Federal.

Ante la situación delictiva del país y de los acontecimientos dados, en una declaración del Presidente Ernesto Zedillo el día 3 de Diciembre de 1997 declara que:

Como ciudadano, como padre de familia y como Presidente de la República, comparto plenamente la indignación y la preocupación de todos los mexicanos ante el problema de la inseguridad pública. Con justa razón, esa indignación y esa preocupación están ampliamente extendidas en casi todas las regiones del país y en todos los grupos sociales. Hace unos días, miles de adultos, jóvenes y niños manifestaron en las calles de la Ciudad de México su afán de unirse contra este grave problema. Debemos reconocer que los programas y acciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de la mayoría de los gobiernos estatales y municipales para combatir la delincuencia y la inseguridad pública, han sido claramente insuficientes.²⁹

Esta declaración y la necesidad de legitimar a las instituciones de seguridad pública, hacen que al siguiente año sea enviada la iniciativa para crear una Institución lo suficientemente capaz de “reestructurar” la función preventiva en México, por lo que el 13 de Diciembre de 1998 surge la Policía Federal Preventiva.

Los objetivos institucionales de dicha institución son: a) establecerse como la institución más importante del país en materia de seguridad pública, b) abatir los índices delictivos y conductas antijurídicas y de las más importantes c) Formar, capacitar y profesionalizar a los recursos humanos aptos que permitan optimizar su desempeño y le den acceso a la

²⁹ <http://www.inep.org/>

tecnología de punta en el combate a la delincuencia común y al crimen organizado privilegiando la profesionalización en materia de prevención del delito.³⁰

El índice delictivo en 1998 se encontraba en un millón 450 mil posibles hechos denunciados en el fuero federal y común, para 1999 el índice era de un millón 467 mil, para 2000 cambio a un millón 420 mil y para el año 2001 el índice aumento a un millón 512 mil, cabe hacer la aclaración que éstos fueron los posibles delitos denunciados, en realidad los datos de victimización son más altos pues en muchos casos no se denuncia el hecho.³¹ De lo anterior observamos, que la delincuencia y los actos de ineficacia por parte de las autoridades continuaban casi de manera “normal”.

Es necesario hacer referencia al proceso político en las elecciones del año 2000, pues desde años atrás con el ascenso a la gubernatura del D.F. por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con Cuauhtémoc Cárdenas y después con Rosario Robles el país entraba en un contexto de alternancia política. El 2 de Julio del año 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de 71 años, pierde las elecciones presidenciales, Vicente Fox Quesada candidato de la Alianza por el Cambio (AC) consiguió el triunfo. A pesar de la falta de credibilidad de la sociedad para los Presidentes anteriores resulto que en esas votaciones el Presidente fuera elegido por menos de la mayoría del número de electores³².

En la toma de posesión, Vicente Fox planteó algunos puntos sobre la seguridad pública y señaló: “No daremos cuartel a la delincuencia. No descansaremos hasta que vivamos seguros, sin temor ni angustia; hasta que disfrutemos de la vida sin asaltos ni vejaciones. Abordaremos el rompecabezas de la inseguridad con la fortaleza de la ley y las instituciones, pero también con medidas que hagan desaparecer la desigualdad extrema y la marginación. Las medidas policíacas desvinculadas del contexto social corren el riesgo de tornarse en represión. Y no sirve apostarle al autoritarismo cuando la criminalidad no es

³⁰ Página en Internet de la Policía Federal Preventiva <http://www.ssp.gob.mx/>

³¹ Arturo Alvarado, Ponencia presentada en la Universidad de Notre Dame 2004.

³² Sergio Aguayo, *El Almanaque Mexicano*, Pág. 251

sólo producto de la debilidad de las fuerzas de seguridad: No hay cuerpo policiaco capaz de contener hambre y desempleo”.

Aquí cabe señalar que en el discurso del Presidente Fox, pareciera que el problema de los delitos se eliminará con tener mejor preparados a los policías, cosa que no es necesariamente cierta, pues influyen otros aspectos institucionales y sociales.

Puesto que el Presidente electo era de un partido distinto al hegemónico y que la Policía Judicial Federal tenía un rezago de muchos años, que venía operando de manera autónoma sin regulación alguna dando paso a actos de encubrimiento, corrupción y extorsión, Vicente Fox expresó la necesidad de transformar dicha institución, había la necesidad de cambiar el esquema en el que venía operando. Apegado al Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)

En Noviembre de 2001 se crea la Agencia Federal de Investigación (AFI), su estructura organizacional:

Está diseñada para contrarrestar los efectos negativos de la delincuencia a partir de la eficaz investigación y persecución de los delitos; que de cuenta cabal de su función en términos de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones e investigación científica de los delitos, y total respeto a los derechos humanos.³³

Es importante aclarar que la transformación de la policía se da en un contexto de búsqueda de los gobiernos por legitimarse ante la sociedad, por crear una nueva forma de gobierno, que no necesariamente obedece a la realidad del país. Así el cambio en los nombres de las instituciones policiales (PFP, AFI, PF) y de los programas nacionales contra la inseguridad obedecen a la necesidad de los gobernantes de modificar aspectos estructurales con un atraso histórico y son un paso de la llamada “transformación del estado”

³³ <http://www.pgr.gob.mx>

CAPÍTULO DOS: LA AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACIÓN, ¿LA NUEVA POLICÍA?

2. La Agencia Federal de Investigación.

Este apartado explica elementos que constituyen a la Agencia Federal de Investigación como son: el contexto político y social de la creación de la AFI, la militarización en la educación policial de la AFI, así como los componentes legales de su creación. Entender el surgimiento de las instituciones o academias de la policía y del Instituto de Capacitación que es el organismo encargado de la educación policial, es fundamental para comprender el lugar que ocupa en la formación de la policía, por lo que se presentan los antecedentes del Instituto de Capacitación de la PGR (ICAP), además se exponen los conceptos de profesionalización y educación policial para después mostrar los componentes del nuevo modelo de educación policial del AFI. Se definen y explican los elementos de selección y reclutamiento así como los exámenes que realizan los aspirantes.

Son expuestos los conceptos de capacitación y formación, además son analizados algunos cursos que se les imparte a los aspirantes que aprobaron las evaluaciones correspondientes al proceso de selección, por último se analiza cuál es el costo de la capacitación y cuál es la función del Servicio Civil de Carrera en la AFI.

2.1 Creación de la Agencia Federal de Investigación.

En las promesas de campaña de Vicente Fox aseguraba que no daría cuartel a la delincuencia y que haría de México un país donde se respirara tranquilidad, después siendo Presidente de la República los índices delictivos en el país aumentaron (más de un millón 500 mil delitos registrados en 2001). Sumado a esto los actos de corrupción fueron cada vez más notorios por parte de las Policías Judiciales Federales y transformaron el perfil tanto de las organizaciones policiales como la visión del Gobierno Federal con respecto a éstas.

Ante tal situación el Gobierno Federal planteó la necesidad de crear un organismo que transformara la visión que tenía la sociedad acerca de la Policía Judicial y renovara la actuación policial en el ámbito del fuero federal, así con apego al *Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)* el Presidente de la República Vicente Fox y el Procurador de Justicia Rafael Macedo de la Concha, anuncian en noviembre de 2001 el surgimiento de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) la cual suplirá a la Policía Judicial Federal. En la reforma al reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Octubre de 2001 se establece la fecha en la que oficialmente se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). De acuerdo con lo establecido por el artículo 19 de dicho reglamento:

La policía que se encuentra bajo la autoridad del Ministerio Público de la federación se integra en la Agencia Federal de investigación, en los términos del presente reglamento y demás disposiciones aplicables. Con independencia de las atribuciones conferidas a la Agencia Federal de Investigaciones y a sus unidades subalternas, cualquiera de los agentes que le estén adscritos estará facultado para ejecutar mandamientos ministeriales y judiciales.

En el primer aniversario de la Agencia Federal de Investigación su titular, el General Genaro García Luna mencionó que: “al inicio de la presente administración se impulsó una revisión de fondo a la entonces Dirección General de Policía Judicial Federal, planteándose su transformación como un proceso evolutivo y de reingeniería para constituir la Agencia Federal de Investigación”¹. Es decir surge como una institución que pretende profesionalizar y mejorar a la Policía Judicial Federal con un nuevo modelo policial.

Por lo que la militarización es un elemento clave en la conformación de las instituciones de justicia, es parte fundamental en el modelo de educación policial, por ello es necesario explicar algunos aspectos de éste concepto.

¹ Palabras del ingeniero Genaro García Luna, Coordinador General de la Agencia Federal de Investigación, durante la celebración del primer aniversario de la AFI, que se realizó en las instalaciones de esta institución. México, D.F. 7 de Noviembre de 2002. www.pgr.gob.mx

2.2 Militarización de la policía.

La militarización se puede identificar como: “el predominio de elementos o intrusiones de corte militar en el ámbito civil, o la tendencia de los aparatos militares de una nación en asumir el control sobre la vida y el comportamiento de los ciudadanos; también se entiende como la propensión de las instituciones militares y de los militares a extender su participación en el gobierno civil de una nación”².

El caso de México, es particular puesto que los militares históricamente han estado involucrados y han trabajado en las organizaciones policiales. Como vimos en el capítulo anterior, los militares tuvieron a su cargo la función de cuidar el orden de la república claro esta que la preeminencia de militares en la política del país en algunos casos era en forma de militarismo y en otras de pretorianismo; éste último es entendido como un estado político en que los pretorianos o soldados tienen una influencia predominante o bien cuando los militares quedan al servicio del poder tiránico.³ Un ejemplo de la presencia militar en organismos policiales lo podemos encontrar en la policía del Distrito Federal que desde 1900 a la fecha, más del 80 por ciento de los jefes de policía han sido militares y han estado al mando o en direcciones de organizaciones de la Policía Secreta y de la Policía Judicial por lo que podemos afirmar que la permanencia de militares ha sido una constante.

Vale la pena señalar que en el período comprendido de 2004 a 2005 el Procurador de la Procuraduría General de la República, es el General de División Rafael Macedo de la Concha y fue designado por el Senado de la República para desempeñar dicho cargo, así encontramos que: “La militarización ha estado presente en la política nacional desde el surgimiento del país y sólo fluctúa dependiendo de los momentos históricos por los que el propio país atraviesa.”⁴

² Véase Martín Barrón. *Militarismo y seguridad pública (policía): ¿Actualidad o permanencia histórica?*, Pág.4

³ *Ibíd.*, Pág. 5

⁴ *Ibíd.*, Pág. 6

Ahora bien, la formación que reciben las corporaciones policiales es de corte militar e incluso algunos cursos los imparte personal que proviene del ejército. El uso de las armas es una de las especialidades de los cursos, las estrategias para el combate al narcotráfico son coordinadas por militares, como lo veremos adelante una gran parte de los cursos dados a los AFI's implican capacitación y educación de corte militar.

Para demostrar la influencia del ejército en la AFI expondremos la siguiente tabla que muestra la cantidad de militares que se encuentran desempeñando un cargo en la PGR, durante el periodo 2001 a 2003 el número de militares es parcial, aunque las áreas en las que se encuentran son estratégicas y les permiten tener el control sobre los recursos materiales y sustantivos de la institución.

Tabla 1 Miembros de las FAM en la PGR 2001-2003	
Áreas	Número
Titular de la institución	1
Puestos administrativos	92
Puestos sustantivos	98
Total	191
<i>Fuente: Arzt, Sigrid (2005)</i>	

Esto significa que los militares se mantienen al frente de las actividades fundamentales de la PGR. Otro ejemplo de la presencia militar en las organizaciones, es el titular del Instituto de Capacitación del General de División D.E.M. retirado Alfonso Mancera Segura, luego entonces la educación que reciben los AFI's (una parte considerable) es dada por militares; el problema que genera es que “reproduce los patrones de formación militar en las instancias policíacas civiles, de los cuales hasta el momento, no existe evidencia alguna que hayan impactado positivamente en el quehacer del combate al crimen o en su defecto en mantener a los nuevos elementos ajenos a los problemas de impunidad y corrupción institucional.”⁵

⁵ *Ibíd.. Pág. 14*

2.3. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República

Durante la década de los noventa el modelo de capacitación de la Policía Judicial Federal, sufrió algunos cambios, sin embargo los elementos básicos como la selección, reclutamiento y selección permanecieron casi intactos.

La Procuraduría General de la República, estableció un proceso de transformaciones tanto de los Agentes del Ministerio Público Federal como de la Policía Judicial Federal, el cual se llevó a cabo a partir del 14 de Enero de 1993, con el objetivo fundamental de: “borrar la imagen que tenía la institución ante la opinión pública”. Es en esta fecha que se crea el Instituto de Capacitación (ICAP) de la PGR que a la fecha es el organismo encargado de la Formación Policial.

El primer organismo federal para capacitar a los policías fue la Unidad de Capacitación de la PGR creada en 1972, el antecedente del ICAP fue el Instituto Técnico de la Procuraduría General de la República, que inició sus actividades en el año de 1974, básicamente su función consistía en la selección y formación de los agentes; desde 1979 y hasta 1984 el Instituto desarrolla el Programa de Formación de Agentes de la Policía. En 1976 se creó el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) que en un principio estaba controlado por la Secretaría de Gobernación. Ya en 1985 esa función fue conferida al Instituto Nacional de Ciencias Penales, en 1986 crea la Unidad de Formación Policial.

Para 1991, se formó el Instituto de la Policía Judicial Federal, organismo encargado de capacitar a los Agentes de dicha corporación, mientras tanto el INACIPE continuaba dando capacitación a los Ministerios Públicos y Peritos, además elaboraba programas de investigación y estudios de postgrado.

A raíz de la reforma a la Ley Orgánica de la PGR, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1993, los recursos humanos, materiales y financieros del Instituto de la Policía Judicial Federal, junto con los del INACIPE, se fusionaron para dar vida a lo que hoy es el ICAP.⁶

⁶ Página en Internet de la Procuraduría General de la República www.pgr.gob.mx

En 1996, el INACIPE y el ICAP dividieron sus actividades y al ICAP le correspondió capacitar a los Policías Judiciales Federales, lo que hoy en día son los Agentes Federales de Investigación. En la actualidad se encuentra ubicado en el Municipio de Ecatepec Estado de México.

En el año 2002 nuevamente se genera un cambio jurídico y el Instituto de Capacitación adquiere categoría de órgano desconcentrado de la PGR, ahora con la denominación de Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAPPJF), con la misma función de realizar los cursos de formación inicial y otras modalidades para Policías Federales Investigadores (además de formar peritos técnicos en criminalística).

Como podemos observar, no han existido cambios sustanciales y las instituciones encargadas de la capacitación transforman los espacios físicos y denominaciones, pero en lo referente a los modelos de educación policial no hay claridad.

2.3.1 Nuevo modelo de educación policial de la Agencia Federal de Investigación.

Los factores endógenos de las instituciones policiales tienen que ver con la estructura interna de la institución como: la organización, la selección, la **capacitación**, la actualización y especialización. Arturo Yáñez explica que el problema de la *Organización* policial es su *contradicción*, entre la formación y evolución histórica de esos cuerpos, y las necesidades y reformas actuales.⁷

Una de estas contradicciones es precisamente la noción de lo que es la **educación policial**, donde conceptos como formación, educación, profesionalización y capacitación se mezclan en el discurso y se utilizan para los fines propios del director en turno. Cuando se habla de profesionalización el argumento del gobierno es optimizar la actuación policial por medio de la educación, cursos y capacitación aunado al servicio civil de carrera, sin embargo no

⁷ Arturo Alvarado, 2004.

hay claridad (ni esta bien definido) por parte de las instituciones encargadas de la seguridad acerca de lo que entienden por “profesionalización”.

Idealmente la profesionalización basa sus objetivos en un programa que construye el análisis de la operación y futuro deseado, considerando la expectativa de la sociedad y la de los propios integrantes de la organización, podríamos pensar que la Profesionalización de la policía se da cuando tiene un servicio estable que responde a las necesidades permanentes de la población, que tiene requisitos de ingreso convenientemente previstos y procedimientos rigurosos de selección en interrelación con las expectativas de la sociedad y la corporación.

Otro aspecto en que se encuentra inmerso en la profesionalización es la formación inicial y continua que idealmente tiende a la *especialización* y permite mejorar el desarrollo de los servidores públicos. La llamada profesionalización permite estabilidad y ascenso laboral por medio de concursos de oposición en atención a servicios prestados y formación continua adquirida. Profesionalizar y dar estímulos a los policías es posible, sobre todo cuando hay criterios de evaluación.

La columna vertebral en toda “profesionalización” policial es sin duda la formación inicial. Debe contar con un análisis de actividades a desarrollar y tiene que realizar un diagnóstico de necesidades formativas relacionadas con las metas. Es preciso una definición de objetivos didácticos dentro de cada grupo de tareas y un diseño de programas concretos de capacitación para cada grupo básico de formación. Con respecto a este rubro Ignacio Carrillo (1992) comenta que los niveles de formación pueden distinguirse en formación para agentes y formación para mandos. En ambas se distingue entre formación inicial, continua y especializada. Se trata de distinciones fundamentales para todas las policías comparadas.

Tenemos entonces que desde la visión institucional la educación policial implica, el entrenamiento, formación, capacitación y como meta, la profesionalización de los cuerpos policiales. No hay un orden específico de los pasos, porque en realidad como veremos

adelante, no hay un proyecto que indique qué es lo que quieren las academias ni el gobierno con respecto a la educación y/o formación de sus policías. Por lo que la profesionalización es un discurso legitimador del político en turno.

Un elemento en la profesionalización es lo que se le llama “Servicio Civil de Carrera” en términos de Instituciones Policías se le denomina “Carrera Policial”, esta expresión cada vez es más común en el lenguaje cotidiano de los funcionarios, la Carrera Policial se refiere al establecimiento de todo un conjunto de mecanismos y criterios que profesionalicen el trabajo jurisdiccional, que abarque múltiples aspectos que van desde mecanismos de selección, nombramiento, pasando por la capacitación y llegando a los factores que aseguran que los individuos que se dedican a estas delicadas actividades gozaran de estabilidad en el desempeño de sus tareas, que incluye sueldos y prestaciones laborales decorosas, su inamovilidad y condiciones de retiro dignas.

En lo concerniente a la educación policial, el nuevo modelo fue diseñado con la creación de la AFI, en primer lugar plantea erradicar de manera permanente las viejas prácticas de los Policías Judiciales Federales.

La creación de la AFI es una política pública que responde a la necesidad de evolucionar en el esquema que operaba la Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos que garanticen eficiencia y eficacia en su desempeño⁸, es decir una policía científica. La idea es suplir a la antigua Policial Judicial en indagatorias de inteligencia sobre delitos contra la salud, secuestros, "lavado" de dinero, falsificación de documentos, tráfico de drogas, de armas, de personas y demás ilícitos de carácter federal.

En una nota del periódico se describen a los nuevos agentes de la siguiente manera:

Visten de traje, trabajan con computadoras, tienen una sala de análisis similar a la del consejo administrativo de una empresa, cuentan con comedor y jardín, y

⁸ Misión de la Agencia Federal de Investigación.

sus áreas de trabajo compiten con las de cualquier institución privada, pero son policías...

La imagen de los policías de negro con siglas amarillas en la camiseta que decían PJJF cambió por la de contadores, abogados, químicos y personal con nivel de estudios superior al bachillerato que se encarga de hacer trabajos de inteligencia para contrarrestar a la delincuencia.⁹

En Agosto de 2001, la Subprocuradora de Coordinación General y Desarrollo de la Procuraduría General de la República María de la Luz Lima Malvido, habló sobre el modelo de educación policial de la nueva Agencia Federal de Investigación y puntualizó sobre la capacitación que reciben los Agentes Federales [por parte de Agentes de la Administración Antidrogas de Estados Unidos (DEA) así como la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) del mismo país].

Como podemos observar en varios discursos las autoridades intentan propiciar a la ciudadanía una sensación de que los nuevos agentes serán mejor entrenados y/o capacitados, incluso con personal de otras policías, que por cierto tienen condiciones económicas y sociales distintas a la de nuestro país.

Un elemento importante del nuevo modelo policial mencionado por la subprocuradora es la utilización del polígrafo no sólo como instrumento para seleccionar a los futuros agentes o para hacer investigaciones de presuntas conductas ilícitas en el personal de la institución, sino como una herramienta de investigación policial.¹⁰ No hay datos que indiquen la utilización del polígrafo en la investigación policial. En otra entrevista realizada por el Diario *El Universal* la subprocuradora señaló que en la creación del organismo algunos elementos de la Agencia recibieron capacitación de la Administración Antidrogas de Estados Unidos, (DEA) y el FBI, quienes establecerán en la Ciudad de México, en coordinación con la PGR, una "Unidad de Capacitación Poligráfica" permanente en la que participará también personal civil y militar adscrito a las diversas áreas de la Procuraduría.

⁹ *Especializa AFI a policía en labores de inteligencia*, El Universal, Viernes 05 de julio de 2002. México.

¹⁰ *Anuncian desaparición de la PJJF*, El Universal, Jueves 23 de Agosto de 2001. México.

Aunque el AFI y otras organizaciones como la PFP, depositan su confianza en la utilización del polígrafo, sería importante analizar si éste procedimiento es eficaz tanto en el reclutamiento como en la investigación policial y si existen mecanismos de evaluación de su funcionamiento.

En cuanto a los cursos de especialización María de la Luz Lima señaló que por instrucciones del Procurador Macedo de la Concha, todos los funcionarios de primer nivel de la institución deben acudir dos veces por semana a practicar el manejo de armas de todo tipo, entre ellas pistolas automáticas calibre 9mm, escuadras 45 y rifles de asalto AR-15; así mismo comentó: “ ya no nos interesan los *Rambos*, los policías expertos en manejo de toda clase de armas que sometían de inmediato a un detenido pero que difícilmente sabían como iniciar o culminar con éxito una investigación. Ahora buscamos al *policía profesional*, preparado en todos los sentidos, con un perfil hacia la investigación y no enfocado sólo a reaccionar”.¹¹

La parte científica de la policía sólo se da cuando en el ejercicio de su función se utilizan de manera efectiva los recursos de las ciencias. Toda organización de Policía con pretensiones científicas, requiere en primer lugar tener claro que entiende por investigación científica, es decir que en el ejercicio de la labor policial es necesario contar con elementos metodológicos, teóricos y aprendizaje enfocado en temas que conciernen a su labor como técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa por mencionar algunos y por otra parte la instalación y utilización efectiva entre otras cosas de casilleros de identificación, de laboratorios de criminalística adecuados, de peritos en criminalística de campo, de médicos forenses, conjuntando un auténtico equipo para cumplir con su labor, en otras palabras los métodos científicos utilizados en los cursos de capacitación, así como la utilización de herramientas de alta tecnología. Los espacios adecuados para desarrollar la capacitación y la evaluación de éstos, son elementos claves para la formación de una “Policía con herramientas científicas y con tecnología”. Podemos afirmar que la formación científica y de investigación profesional de la policía resulta ser uno de los temas más novedosos en la implementación del modelo Policial de la Agencia Federal de Investigación, sin embargo

¹¹ *Ibíd.*

como lo veremos más adelante el nuevo modelo carece de los elementos mínimos de institucionalización de un programa de formación policial con objetivos y planes diseñados. En los siguientes apartados abordaremos los componentes de la formación de la Policía, desde su selección hasta los cursos de la capacitación policial.

Cabe señalar que el llamado nuevo modelo de educación policial es en realidad un tema de la estructura y la ampliación de la plantilla de servidores públicos, que de formación académica, puesto que las decisiones son tomadas desde un punto de vista institucional y político; es decir los proyectos obedecen a elementos administrativos y no a modelos de aprendizaje académico y esto impide tener un proyecto de educación policial. Un ejemplo de esto es la contratación y capacitación masiva de policías cuando es creada una “nueva policía”. El nuevo modelo lo realizan los directores que están en turno, son ellos mismos los que evalúan el proyecto y lo aprueban, eso deja de lado la posibilidad de análisis de las deficiencias y aciertos en los modelos de educación a los policías.

2.4 Reclutamiento y requisitos de ingreso.

El proceso de convocatoria consiste básicamente en buscar y atraer solicitantes capaces para cubrir las vacantes que existan en la organización. Para ello se cuenta con varias fuentes de reclutamiento, entendiéndose por tales, los medios de que se puede valer la organización para atraer candidatos adecuados a sus necesidades. Para ello se envía un anuncio donde se utilizan fuentes internas y externas.

Las fuentes de abastecimiento más cercanas a la organización son las internas y se refiere a las *amistades, parientes ó familiares* del propio personal que ya labora en la institución. Lo cual reporta algunas ventajas como el hecho de que al ser conocidos se presume que podrían ser buenos elementos; es también un medio de bajo costo y sube la moral de los servidores públicos, pero por otro lado, se piensa que pueden surgir fricciones y conflictos con el personal de mayor antigüedad cuando el recomendado no es aceptado o ya en el desempeño de sus labores disminuye la objetividad de las mismas en los casos en que sus familiares se puedan ver involucrados, como son sanciones, ascensos o se formen coaliciones que puedan perjudicar a la organización.

Las fuentes externas se refieren a las agencias de empleo, medios publicitarios (periódicos, folletos, carteles), universidades, bolsa de trabajo, etc. Se emplea cuando es mayor la habilidad y conocimiento requeridos para ocupar la vacante o es más alta la posición en la jerarquía de la organización.¹²

Un aspecto importante en el reclutamiento de la Policía Judicial es la razón por la que las personas desean ingresar a la institución, si bien es cierto que la institución considera que todos los aspirantes quieren ingresar a la corporación policial para servir a su país en la lucha contra el crimen, en los hechos podemos asegurar que no todos los aspirantes desean mejorar la seguridad y la calidad de vida del país. En muchos casos los aspirantes deseaban ser Policías Judiciales (hoy AFI's) para delinquir extorsionar y traficar influencias con la protección que brinda la "charola" de Agente Federal. En otros casos los aspirantes ingresaban por recomendación de algún elemento interno, la finalidad era crear lazos de complicidad en diferentes actos delictivos.

A partir de 2004 y durante los siguientes años, las fuentes externas de mayor importancia para la Agencia Federal de Investigación fueron las universidades públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México y convocatorias abiertas a todo público. Por otra parte en la AFI, por ser un organismo nuevo, las fuentes de reclutamiento interno aparentemente no fueron con amistades ni parientes, además se aplicó un examen toxicológico a antiguos elementos de la Policía Judicial Federal de los cuales 1600 elementos resultaron negativos, quedando instalados en la nueva corporación.¹³ Parte del discurso de la institución era erradicar a los elementos corruptos de la Policía Judicial Federal, por lo que la convocatoria tenía como fin atraer el mayor número de aspirantes que tuvieran estudios de nivel licenciatura para mejorar el nivel académico de los aspirantes.

¹² Tesis de licenciatura presentada por Omar Ramírez Aguilar, *Importancia de la capacitación en la profesionalización de la Policía Judicial Federal en México*, UNAM, Pág. 61

¹³ Datos obtenidos en visita realizada a la Agencia Federal de Investigación el día 20 de Noviembre de 2004.

Como parte del análisis se presentan las diferencias entre las convocatorias emitidas por la extinta PJF en los años 1993 y 1999 y se comparan con la convocatoria de la AFI para 2005.

Antes de exponer los requisitos de ingreso para los años mencionados es importante anotar que en la creación de la policía judicial en la Constitución de 1917, no fueron plasmados los planes y proyectos de educación policial, ni tampoco se establecieron requisitos escolares, sin embargo dentro de los requisitos para ser Ministerio Público se encontraban el ser abogado titulado, ello provocó disparidad en la estructura institucional y no hubo cambios en este requisito durante varias décadas.

Hasta la *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal* de 1941, cuando por vez primera se establecieron cuatro requisitos para ser AFI (mexicanos, acreditar buena conducta, sustentar examen de conocimientos legales), entre ellos el haber concluido la escolaridad primaria (seis años). No obstante cualquier persona que ya formara parte de la procuraduría podría ser nombrada agente de policía investigadora por el Procurador.¹⁴

En 1955 se añade el servicio militar nacional. Actualmente la liberación del servicio militar se pide a todos los mexicanos y en la mayoría de los empleos es requisito indispensable, con él se garantiza que la persona prestó sus servicios a la Nación y está en disponibilidad de proteger a su país en circunstancias bélicas, esto permanece en la convocatoria de la AFI. En cuanto a los requerimientos de ingreso, uno de los elementos intactos es tener nacionalidad mexicana, para 2005 además de la nacionalidad se pide que no se haya adquirido nacionalidad de otro país. Saber conducir y tener licencia de manejo vigentes es un requerimiento que se ha mantenido, para los años 1993 y 1999 no ser farmacodependiente y no hacer uso de sustancias psicotrópicas o estupefacientes eran exigencias indispensables, en 2005 además de éstos requisitos se agrega el no padecer alcoholismo.

¹⁴ J. Arturo Yáñez, La política de capacitación básica de agentes de policía federal investigadora en México. Ponencia presentada en el Foro “El debate actual sobre la seguridad pública y el estado de derecho”, Noviembre de 2007.

En los últimos años era común observar que elementos policiales que habían sido culpados por cometer irregularidades o ilícitos podían ingresar en otra organización policial por ejemplo, si un Policía Preventivo del Distrito Federal era culpado por algún delito podía hacer examen para ingresar como elemento de la Policía Judicial Federal¹⁵ lo que ocasionaba que continuaran su carrera delictiva. Para el año de 2005 el requisito es retomado y se pide no haber pertenecido a la Procuraduría General de la República como Agente Federal Investigador o Agente de la Policía Judicial Federal, ni como elemento de otra corporación policiaca, no obstante en 2001 ingresaron 1600 ex Policías Judiciales a la AFI.

Un elemento que retoma la AFI de las convocatorias anteriores en sus requisitos es no haber sido destituido o inhabilitado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, ni estar sujeto al procedimiento administrativo previsto en dicha legislación. Aunado a lo anterior el requisito de la “buena conducta” y no haber sido sentenciado ejecutoriamente como responsable de delitos intencionales o dolosos se han transformado parcialmente pues se sigue pidiendo a los aspirantes la “buena conducta”, pero aumenta no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a procedimiento penal; éste último es importante pues con ello se pretende garantizar que no ingresará ninguna persona con antecedentes penales. Aún así, esto no garantiza que los agentes no hayan cometido delitos.

En lo referente a *la edad* encontramos que en 1993 la condición era tener menos de 35 años mientras que en 1999 era entre 20 y 35 años, para 2005 es de 21 a 30 años, observamos que el límite de edad bajó en 5 años, lo que pretende el AFI es que ingrese población mayoritariamente joven que se adecue a las reglas y normas de la Institución con mayor facilidad.

¹⁵ Aunque en la convocatoria de 1993 se anotaba “No haber pertenecido a ninguna otra corporación policial”, en la realidad eso no se aplicaba, además hay que recordar que los procuradores tienen facultades para designar agentes de la policía con o sin capacitación y sin tomar en cuenta sus antecedentes.

Por otra parte, *la estatura* que se pedía para 1999 era de 1.75 m. para hombres y 1.65 m. para mujeres, mientras que en 2005 la estatura mínima para hombres es de 1.65 m. y para mujeres 1.55, se puede observar que en éste año el mínimo de estatura disminuyó en 10 cms tanto para hombres como para mujeres. Quizá se deba a que los estándares en la estatura media del mexicano sea diferente (aunque en la actualidad el nivel medio se encuentre en el 1.70 m.) también puede ser que no asistan muchos aspirantes con dicha característica.

Uno de los rubros de mayor importancia es *el nivel escolar*, desde la creación de la policía la escolaridad no fue tomada en cuenta, años después era necesario haber cursado el bachillerato, entre 1993 y 1999, el nivel mínimo era bachillerato o equivalente, sin embargo de 2001 (fecha de creación del AFI) a 2004 el nivel mínimo era licenciatura incompleta con más del 50% de créditos, para 2005 cambia éste requisito y se pide como mínimo título y cédula profesional. Esto se explica por la necesidad de la institución de contar con personal “más capacitado” para que los agentes sean “verdaderos profesionales” y se cuente con un policía comprometido con la organización y con la sociedad. Para erradicar las versiones populares que dicen que “para ser policía no se necesita estudiar”. Este requisito es importante para nuestro análisis pues nos da muestra de cómo las instituciones no han puesto atención en la capacitación, pues en la labor policial es importante la escolaridad para que en la medida de los conocimientos del aspirante, la capacidad de aprendizaje sea completa y/o enfocada a objetivos específicos.

En el país el índice de desempleo es muy alto aún para recién egresados de las diferentes carreras que ofrecen tanto las universidades públicas como particulares, en muchos casos el sueldo que prometen en diversas empresas oscila de los 2,000 a los 3,500 pesos mensuales por lo que no hay oportunidades reales de empleo.

La Agencia Federal de Investigación ofrece en sus convocatorias honorarios de 15,000 pesos que si le quitamos los descuentos pertinentes, el sueldo queda en aproximadamente 12,000 por lo que para muchos egresados y/o estudiantes pertenecer a la AFI es una buena oferta de trabajo, contrario a lo que considera la Institución, por lo tanto la mayoría de los

aspirantes desean ingresar por la falta de ofertas de empleo así como por el sueldo ofrecido en la AFI y no por una verdadera vocación de servicio policial.

En la convocatoria de la AFI se incluye el requisito de no presentar inserciones o dibujos con sustancias colorantes sobre la piel es decir tatuajes o perforaciones. Se podría tomar como forma de discriminación que no permitan realizar exámenes a personas con tatuajes pues el hecho de que una persona los tenga no determina su rendimiento físico y profesional. Quizá el único aspecto que se toma en cuenta sea la calidad en la sangre de los aspirantes pues como se sabe en ocasiones tener una cantidad considerable de tatuajes sin tener las condiciones de salubridad adecuadas ocasiona diferentes infecciones.

La disponibilidad para cambiar de residencia a cualquier parte de la República o del extranjero es un elemento de vital importancia ya que es una constante en la AFI como lo veremos más adelante.

2.5 Proceso de selección.

Se concibe por selección una serie de etapas que permiten la elección de la persona ideal para el puesto y plaza requerido, que asienten la realización del trabajador en el desempeño de su cargo y en el desarrollo de sus habilidades y potenciales a fin de hacerlo más satisfactorio a sí mismo y a la comunidad y a los propósitos de la Institución para la cual va a trabajar.

En una fábrica o empresa privada, la selección de sus trabajadores esta fundamentada en los costos y proyección de ventas; se realiza una planeación de las características que debe tener el aspirante a los diferentes puestos que se requieran, sin embargo en una Institución que se encarga de la Seguridad los parámetros de selección tienen que ser claros, deben atender a las expectativas sociales y por supuesto a las de quién desea pertenecer a ella, es decir una expectativa de integración. Esto “indica que la administración policial debe considerar y evaluar lo que la institución policial espera en sus elementos; lo que ellos

esperan de la primera; lo que la sociedad espera de la organización y lo que ésta espera de la sociedad”.¹⁶

La selección de candidatos abarca la evaluación de capacidades y habilidades para poder prever quiénes tendrán buen éxito en el ejercicio profesional. Dentro de estos parámetros de evaluación se podrá contar con personas que se consideran capaces del conveniente desempeño en las actividades policiales; es decir este proceso implica verificaciones necesarias para comprobar que el candidato cumpla con los requisitos de ingreso predeterminados.

En las Instituciones de seguridad pública además de las características habituales son requeridas características elementales como la condición física, mental y medica, ya que son componentes importantes para desempeñar las diferentes funciones que se necesitan en el combate al crimen, en especial en los delitos tipificados como del fuero federal, pues el hecho de tratar cotidianamente con personas violentas y en muchos casos personas con marcadas conductas patológicas obliga a los policías a mantenerse siempre en perfectas condiciones para dar el rendimiento esperado.

Los riesgos en la profesión policial son muchos, los Agentes Investigadores se enfrentan a organizaciones criminales bien estructuradas y con armas de alta tecnología, de manera constante exponen su vida así como la de sus compañeros, pero no sólo se enfrentan con los delincuentes sino que también están en constante contacto con la sociedad es por ello que es necesario que el proceso de selección se establezca con apego a las necesidades reales de la sociedad*. Que sea acorde con el tipo de delincuentes (y delincuencia organizada) con los que se enfrentaran.

¹⁶ Tesis de licenciatura presentada por Sergio Jacobo Montes de Oca Franco, *La profesionalización del sector público mexicano estudio de caso, la Policía Judicial Federal*. UNAM, Pág. 139

* Me refiero a necesidades reales de la sociedad, a todos los fenómenos delictivos denunciados y no denunciados, pues las autoridades implementan políticas públicas y hacen procesos de selección, pensando en los índices delictivos y no en la victimización.

El proceso de selección para los Agentes Investigadores en el año de 2004, inicia con la convocatoria después hay fechas en las que se efectúan sesiones informativas. El Módulo de Información¹⁷ es el que otorga datos a los solicitantes con respecto a los pasos a seguir como los requisitos y documentación necesarios, así como de la duración de los trámites, exámenes y cursos, siendo esto un punto básico pues la Institución da orientación a toda aquella persona que tenga interés.

El módulo de revisión de documentos consiste en verificar si el aspirante cuenta con la documentación solicitada y cotejar si reúne los **requisitos** estipulados en la convocatoria, además de comprobar su autenticidad y verificar la identidad de los aspirantes. También se confirman elementos como la edad, estatura y peso de las personas. En el caso de no tener en forma algún documento, a los aspirantes se les informa que no cumplen con un requerimiento y por ello no pueden continuar con los siguientes módulos.

Para el año de 2002, el número de aspirantes a Agentes Investigadores Federales fue de 6,328; mientras que para 2003 fueron 3,968 los aspirantes y para 2004 fueron 1,550. Con esto podemos observar que, del total de los aspirantes de esos tres años, más de la mitad se presentaron en 2002. Por haberse creado recientemente la AFI en ese año (2002) era necesario tener un número considerable de agentes nuevos.

En el año de 2003 durante los meses de Julio y Agosto ingresaron a 3 cursos un total de 1,148 alumnos de los cuales egresaron 979 elementos nuevos, 449 fueron de la Generación 2003-1 que inició el 13 de Enero y concluyó el 30 de Junio. 434 Nuevos Agentes de la Generación 2003-2 que inició el 1 Julio y concluyó el 15 de Diciembre de 2003. Para el 2004 el número de aspirantes para ser Agentes fue de 1,550; 275 ingresaron como Agentes Federales.

¹⁷ Les llamamos módulos para entender cada procedimiento de manera independiente.

Tabla 2 Número de aspirantes e ingresos por años			
	2002	2003	2004
Número de personas que entregaron documentación, cubrieron requisitos y realizaron exámenes	6,328	3,968	1,550
Numero de aspirantes que aprobaron todos los exámenes	2,441	1,171	385
Numero de aspirantes que ingresan como agentes	2,128	978	275
Fuente: Solicitud de información al IFAI con número 0001700229205. Noviembre 2005.			

Las tablas anteriores dan muestra de la cantidad de personas que entregan documentación y de cómo casi la tercera parte aprueban los exámenes de selección, para 2004 la cantidad de personas que aprobaron fue menor. Por otra parte la tabla muestra que del total de personas que entregaron documentación y cubrieron los requisitos de 2002 a 2004, el 53.41% son del año 2002 y sólo el 13.08% es de 2004. Lo que marca una diferencia en el proceso de ingreso.

Es elemental entender que las personas que entregaron documentos y realizaron exámenes en los últimos meses de un año, en algunos casos realizan sus cursos al año siguiente, por ejemplo si los aspirantes entregan documentos y hacen exámenes durante septiembre de 2004, en el caso de haber sido considerados como aptos llevaron a cabo sus cursos en el año 2005.¹⁸

2.5.1 Exámenes

La revisión y recepción de documentos es considerada como una evaluación más y se puede afirmar que es la primera etapa o filtro para los aspirantes. Otro requisito para ingresar como Agente Federal de Investigación es presentar y aprobar satisfactoriamente los exámenes de conocimientos generales, aptitudes físicas, médica, toxicológica, psicológica, poligráfica y la de entorno social y patrimonial, como podemos ver son 7 las

¹⁸ Según folio de solicitud de información con número 0001700220005, se anota que para el año 2004 se realizó una sola convocatoria en el mes de septiembre para los cursos del año 2005.

evaluaciones que se realizan. La información de las características de cada examen en la Agencia Federal de Investigación se encuentran de manera pública en la Página en Internet.

La aplicación del examen de conocimientos, el toxicológico y el de aptitudes físicas se realizan en el ICAP, mientras que los exámenes poligráficos, psicológicos y de entorno social y patrimonial se realizaron en el Centro de Control de Confianza de la PGR, sin embargo para el examen médico no hay datos que nos indiquen en donde se realizan.

A continuación expondremos las características generales de los exámenes que se aplican a los aspirantes.

Evaluación de conocimientos Generales.

La selección efectuada en las fases previas permite a quienes cubren los requisitos de cada una de ellas, presentar el examen de conocimientos. Suponemos que los exámenes realizados deben estar acordes al nivel académico de los aspirantes y que cambiaron para 2005 donde el requisito académico incrementó.

Para su realización, se elaboraron guías de estudio, y el instrumento de evaluación fue aplicado a través de computadoras. En las materias que se evalúan encontramos: Español, Química, Física, Biología, Matemáticas, Geografía, Psicología Derecho y Ética.

Todas estas preguntas engloban un total de 283 reactivos de opción múltiple, las cuales tienen que ser contestadas de manera individual en un tiempo de dos horas máximo. La calificación mínima para aprobar es de ocho. Esto fue en el caso de la PJF en el año de 1993.

Evaluación de aptitudes físicas.

Su objetivo consiste en examinar los grados de resistencia física de cada participante, de acuerdo con las pruebas establecidas, así como de determinar el valor y la decisión de cada uno de ellos. Hay elementos que fueron tomados en cuenta para los Policías Judiciales Federales, como la prueba de decisión, de coordinación, de agilidad, de velocidad, de

flexibilidad y la prueba de resistencia. Hay una prueba que se realizaba a los PJJ que consistía en lanzarse de una alberca y la finalidad era saber el grado de valor que tenían los aspirantes, no obstante en la actualidad no hay datos que corroboren si esta prueba continua realizándose.¹⁹

Evaluación Médica.

Con esta evaluación se pretende diagnosticar el estado de salud de cada participante con la finalidad de conocer la capacidad del aspirante para recibir instrucción y entrenamiento físico a fin de que durante su curso de formación inicial se encuentre en condiciones adecuadas para recibir el adiestramiento policial, mismo que le permitirá actuar con eficacia en el desempeño de sus actividades ya en el servicio activo.

En la Agencia Federal de Investigación la evaluación médica consta de estudios que son: un examen médico general, análisis de sangre, radiografía de tórax, electrocardiograma, examen odontológico y de agudeza visual. Como podemos observar una parte del perfil médico de los aspirantes se encuentra enfocado a que estos tengan condiciones físicas que les permitan realizar actividades tanto aeróbicas como de resistencia.

Evaluación Toxicológica.

Se realiza para determinar si el aspirante o el servidor público ha consumido estupefacientes, psicotrópicas u otras sustancias que produzcan efectos similares, los que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República deberán abstenerse de consumirlas, a excepción de aquellas sustancias prescritas por un facultativo médico en tratamiento. Se realiza el examen para la detección de consumo de cocaína, marihuana y anfetaminas. Durante las evaluaciones en el año 2004 se realizaron dos evaluaciones en diferentes tiempos.

¹⁹ Tesis de licenciatura presentada por Omar Ramírez Aguilar, Op. cit. Pág. 67.

Es prioritario para la AFI saber si los aspirantes tienen adicciones, puesto que por la naturaleza de su trabajo pueden reincidir en el consumo de alguna droga de las ya mencionadas y sobre todo pueden corromperse en la labor cotidiana.

No sabemos con exactitud si se aplican exámenes toxicológicos a los agentes adscritos, sería conveniente la implementación periódica de éstos, pues por un lado ayudaría a determinar el número de agentes que consumen cualquier tipo de sustancias tóxicas y a saber el tipo de droga y quizá en cierta medida las razones por las que se consume; por otro lado serviría para depurar al personal. En caso de implementarse éste examen sería favorable establecer al organismo encargado de realizarlo, para que en la medida de lo posible sea aplicado de modo que proporcione confiabilidad.

Evaluación Psicológica.

La evaluación psicológica se efectúa a través de un psicodiagnóstico que consiste en la aplicación de una serie de pruebas psicológicas y una entrevista individual, mediante el cual se determinan aspectos como: capacidades intelectuales, características de personalidad y estilos de trabajo entre otros. Con anterioridad se aplicaba una prueba conocida como Inventario Multifacético de Personalidad Minesota, en la actualidad no encontramos un documento que nos indique cuáles son las pruebas aplicadas a los aspirantes.

Evaluación del Entorno Social y Situación Patrimonial.

La evaluación consta de una visita domiciliaría, con el fin de ratificar la información proporcionada por este, relativa a su entorno social y situación patrimonial, así como para cotejar la documentación proporcionada por el mismo.

Es evidente que para la AFI es importante saber cuales son las condiciones económicas reales de los aspirantes, esto permitiría con el paso del tiempo por un lado verificar si el sueldo proporcionado a los agentes corresponde a la situación patrimonial presentada en un inicio y por otro saber si el agente obtiene dinero de forma ilícita de acuerdo a los datos dados (siempre y cuando se presenten anomalías o quejas en contra de ellos).

Evaluación Poligráfica.

La evaluación poligráfica se realiza mediante un instrumento denominado Polígrafo, el cual a través de terminales, se conecta al evaluador. La prueba consiste en la contestación de un cuestionario predeterminado y la verificación de las respuestas, en presencia del evaluado. El polígrafo es conocido como el “detector de mentiras” aparentemente por medio de éste se sabe si la persona contesta con veracidad preguntas que se le hacen sobre un tema específico.

Concepto	2001	2002	2003	2004	Total
Total de Evaluaciones	17,949	45,058	32,034	25,175	120,216
Psicológicas	3,703	9,057	6,110	4,865	23,735
Poligráficas	3,468	9,125	6,575	5,262	24,430
Médicas	3,555	8,970	6,484	5,048	24,057
Toxicológicas	3,555	8,968	6,517	5,048	24,088
De Entorno Social y Situación Patrimonial	3,668	8,938	6,348	4,952	23,906
Sesiones Interdisciplinarias de Evaluación	74	121	80	56	331
Total de Casos Analizados	3,537	8,855	6,783	4,925	24,100
Aprobados	2,413	5,440	4,171	3,650	15,674
No aprobados	943	2,753	2,300	1,176	7,172
No aprobados por no presentarse	181	662	312	99	1,254
Solicitudes de Antecedentes	2,433	17,189	9,779	2,961	32,362

Fuente: Oficialía Mayor. Informe de Gestión PGR 2004, Pág. 88

La tabla anterior nos muestra la cantidad de evaluaciones realizadas hasta 2004²⁰ como podemos observar, el número de evaluaciones realizadas va disminuyendo a partir de 2002 hasta 2004. Por otra parte, más de la mitad de personas evaluadas no aprobaron, es decir que de cada dos aspirantes evaluados sólo uno aprobó. El número de aprobados no significa que sea el número de aspirantes que ingresaron como alumnos pues a pesar de haber aprobado las evaluaciones, algunos deciden no continuar con los cursos de capacitación, en otros casos algunos aspirantes que llevan a cabo los cursos deciden salir, por lo que la

²⁰ No indica si fueron evaluaciones aplicadas sólo para Agentes Investigadores

matrícula real de aspirantes que pasan los cursos de capacitación e ingresan como agentes es menor.

Para el año de 2002 el número total de aspirantes que aprobaron los exámenes fue de 2,441, mientras que para 2003 fue de 1,171, para 2004 el número fue de 385 y el número de aspirantes que ingresaron como Agentes Federales de Investigación de 275.²¹

2.6 Capacitación y cursos impartidos a los Agentes Investigadores Federales.

Desde 1917, no hay datos que expliquen los cursos dados a los policías federales, podríamos suponer que estos se “ajustaban” de acuerdo a los tiempos políticos, también hay que exponer que durante muchos años seguramente no estaba contemplado en los proyectos de los gobiernos crear institutos para la capacitación de los PJF (Policías Judiciales Federales).

En la Ley orgánica del Ministerio Público Federal de 1941, es estipulada que la institución policial debe ser preparada convenientemente mediante el adiestramiento físico, elementos jurídicos e idiomas, así como la técnica policíaca. Lo inconveniente es que no establece un instituto o academia encargada para hacerlo. Hasta esta fecha hay pocos documentos que den cuenta de los primeros cursos impartidos y su duración en la policía.

Arturo Yáñez explica al respecto:

El primer ejercicio documentado de formación inicial o básica de los APFI, son los cursos impartidos entre 1979 y 1986 en el *Instituto Técnico de la Procuraduría General de la República*. El curso estaba compuesto de 18 asignaturas con duración total de 493 horas bajo el cual se formaron 20 generaciones de policías investigadores.²²

²¹ Datos obtenidos en solicitud de información a la PGR por medio del IFAI.

²² Op. Cit. Pág. 12

Hay dos puntos importantes que tenemos que exponer, por un lado la inexistencia de programas y proyectos de capacitación inicial en la policía que permitan alcances a corto y mediano plazo. Por otro la duración de los cursos dados así como la cantidad y calidad de estos. Es claro que la falta de continuidad y planeación en la capacitación ocasiona que a través de la historia y dependiendo del momento político sean elaborados cursos “al vapor” y que tanto la transformación así como la llamada profesionalización de la policía es en realidad un discurso, es decir que desde la creación de la policía ningún gobierno le ha dado la verdadera importancia a la capacitación y formación de los policías.

Es trascendente tomar en cuenta que la duración de los cursos de capacitación en México no han rebasado los 12 meses y lo más interesante no es el tiempo de dichos cursos, sino los cambios que sufren constantemente y la manera en la que estos cambios obedecen más a la necesidad de llenar espacios y promover la idea de que a mayor policías mayor seguridad.

Para tener una perspectiva de la cantidad y duración de los cursos dados a los PJF tomemos como referencia algunos años. En 1993 en los cursos de la última generación su duración era de *5 meses* con un total de **1,124 horas** de clases teórico prácticas (tres meses en las instalaciones del Instituto de capacitación, en el D.F. y el resto en la ciudad de Durango Dgo. alojados en la 10ª Zona Militar)²³.

Durante 1995 el mismo Instituto desarrolló el *Programa de Formación Inicial para Agentes de la Policía Judicial Federal* con un total de **1,830 horas** de clase durante nueve meses desarrolladas en tres fases. La primera, con duración de cuatro meses conformada por las áreas jurídica, ético policial, de criminología, criminalística, técnico policial y de organización y sistemas; la segunda, con una duración de dos meses, consistió en adiestramiento policial mediante sesiones teórico prácticas, en las instalaciones de la

²³ Op. Cit. Pág. 111

Secretaría de la Defensa Nacional y, la tercera, consistente en 650 horas de prácticas (enseñanza tutorial), en las áreas operativas durante 3 meses.²⁴

En los años 2003 a 2004 los cursos fueron de 6 meses y estaban divididos en dos etapas una de tronco común y otra de especialidad con duración de tres meses cada una con un horario de 07:00 a 17:00 hrs y sábados de 07:00 a 12:00 hrs haciendo un total de **1,420 horas clase**.

En Marzo de 2003 el Procurador Rafael Macedo de la Concha dio instrucciones de dar los primeros cursos en la Instalación de la Base Aérea de Operaciones y Adiestramiento “El Caracol” en el Estado de Guerrero por lo que en ese año 449 alumnos de la generación 2003-1 fueron distribuidos en tres bloques para su traslado durante los meses de marzo a mayo. La estancia en esta base de operaciones a partir de 2005 es de un mes, en ella según la PGR los alumnos aprenden a:

Reforzar la formación del carácter, conocer diferentes situaciones, reafirmar los conocimientos prácticos adquiridos mediante prácticas de supervivencia policial, rapell, caminatas a campo traviesa, identificación de plantíos, desplazamientos individuales y por grupo, tiro nocturno, además de estimular el espíritu de cuerpo, la camaradería y el compañerismo.²⁵

Para el año de 2005 los cursos incrementaron su duración a **1 año** de capacitación inicial y su horario de clases es el mismo que en los años anteriores y el total de horas es de **2,635**. Un componente nuevo para la capacitación inicial en la AFI fue la Instalación de la Base de Operaciones y Adiestramiento “El Caracol” en el Estado de Guerrero que comentamos en páginas anteriores, en otros años se realizaban en bases militares (como en Durango).

Como dato adicional la capacitación para 2007 nuevamente fue transformada, la duración de los cursos para la Policía Federal disminuyó a 6 meses.

²⁴ Op. Cit. Pág. 12 Página en Internet de la PGR. www.pgr.gob.mx

²⁵ Página en Internet de la PGR. www.pgr.gob.mx

Tabla 4. Formación y Egreso de Agentes Federales Investigadores en el ICAP 2000 - 2007							
	2000 -2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Duración (meses)	5	4	6	6	12	12	6
Asignaturas	77	16 / 47	47	46	76	76	59
APFI's	1,187	1,950	882	275	122	197	335
<i>Fuente: J. Arturo Yáñez, La política de capacitación básica de agentes de policía federal investigadora en México. Ponencia presentada en el Foro "El debate actual sobre la seguridad pública y el estado de derecho" Noviembre de 2007.</i>							

Como vemos, la duración de los cursos así como las asignaturas cambian considerablemente. También podemos observar que en un sexenio la duración de los cursos y sus asignaturas varían considerablemente y en el 2007 nuevamente fueron modificados demostrando así que ningún gobierno ha planeado ni ha realizado proyectos sólidos por institucionalizar la capacitación de los policías. Ahora bien, el tipo de cursos implementados y los mecanismos pedagógicos para darlos es un tema que requiere análisis profundo, en este trabajo sólo exponemos algunas características.

Después de haber presentado y aprobado los exámenes de selección de personal el siguiente paso es el curso de capacitación inicial, los alumnos reciben una beca de 1,200 mensuales (2004 y 2005).

Para el año de **2004 y 2005 los cursos de capacitación** estaban distribuidos de la siguiente manera:

- a) Un **cuatrimestre o tronco común** con 17 materias de las cuales podemos observar cursos de áreas como derecho penal, garantías individuales y amparo, derechos humanos y criminología. Por otra parte se encuentra el entrenamiento físico así como el de conocimiento y manejo de armas, orden cerrado, psicología, ortografía, ética y valores policiales, taller de fotografía y otras.
- b) **Bimestre 1**, tiene en total 15 cursos y mantiene materias del tronco común en áreas como el acondicionamiento físico, conocimiento y manejo de armas, defensa personal; sin embargo implementan cursos de sociología, delitos federales, estructura orgánica

de la PGR y responsabilidad administrativa de los servidores públicos, delitos cibernéticos así como cursos de redacción de informes de Investigación.

- c) **Bimestre 2**, contiene un total de 25 cursos, de igual forma se mantienen los de educación física, conocimiento y manejo de armas y defensa personal, incluyen cursos de seguridad pública y nacional, delitos federales, delincuencia organizada, Identificación de drogas y otras.
- d) **Bimestre 3**, el número de cursos es de 13 se incluyen cursos de practicas de rapell, protección a funcionarios, cumplimientos de mandamientos judiciales y ministeriales, redacción de informes de operaciones especiales entre otros.
- e) Un mes en **el Caracol**, con un total de 17 cursos algunos son continuación de los anteriores, de los novedosos se encuentran: Taller de estrés, radiocomunicación, conocimiento de helicóptero, orden disperso, orientación, lectura de cartas y navegación terrestre, desplazamientos individuales, caminata, preparatoria de tiro, entre otras. Podemos observar que en este lugar los cursos están más encaminados a actividades practicas que a conocimiento teórico.
- f) Por último hay un **mes de especialización** ya sea en la Agencia Federal de Investigación en El Centro Nacional de Planeación Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) o en La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (CIEDO). No hay datos que indiquen el tipo de cursos o capacitación que realicen los Agentes en alguno de estos lugares.²⁶

De esta forma la capacitación inicial tiene **77 cursos** en total a lo largo de 11 meses, de los cuales 60 se dan en el Instituto de Capacitación (ICAP) y 17 en el Caracol. Los cursos que tienen continuidad son los siguientes: Criminalística (4 cursos), Conocimiento y manejo de armas (3 cursos), Educación física (5 cursos), Defensa personal (4 cursos), Orden cerrado (4 cursos), Computación (4 cursos) y Rapell (2 cursos). Todo esto nos da cuenta que ponen mayor énfasis en una formación de carácter militar.

Al proceso de selección los aspirantes son egresados de carreras diferentes y no específicas, de tal modo que puede haber un médico, dentista, arquitecto, trabajador social

²⁶ Para mayor información véase tabla 5 de anexo.

etc. Ello ocasiona que el conocimiento mínimo en algunos cursos como el de sociología por ejemplo sea escaso por no decir nulo, y no fomenta el mismo aprendizaje por la diferencia formativa.

En la Guía de estudios para el examen de conocimientos generales nivel 1 y 2²⁷, se muestran temas que se mencionaron anteriormente y al leer la guía notamos que esta es presentada como si fuera un glosario de términos y definiciones donde los contenidos se exponen de manera simplificada.

Uno de los cursos que son impartidos es el de los Derechos Humanos en él se anota la historia y tipos de derechos, así como su clasificación y características elementales; describe también quienes son los representantes de diferentes organismos y cual es su labor. Sin embargo no hay una clara explicación de la relación entre la labor policial y los derechos humanos, además no se exponen temas sobre la forma en que perjudica que se violenten las garantías individuales; por lo menos en los temarios no son expuestos. Aunque se explican conceptos como: valores policiales, ética y se exponen los 10 valores de conducta, cohecho, conductas irregulares y extorsión, no se manejan temas sobre la delincuencia y corrupción policial y su repercusión en la sociedad.

Por supuesto que la guía es sólo una aproximación al total de los cursos que se dan, quizá en las horas clase se manejen estos temas con mayor profundidad. También depende en gran medida la formación de los instructores.

Al término de la capacitación, los egresados son canalizados a la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, forman parte y se sujetan a los lineamientos establecidos por la misma. El lugar de adscripción en donde desarrollarán sus funciones podrá ser en cualquier área, ya sea en el Distrito Federal o en cualquiera de las delegaciones de la PGR en los Estados de la República Mexicana según las necesidades operativas de la Institución de manera que de ello no depende el grado de estudios, la profesión ni el lugar de origen del egresado, es decir no es algo optativo, es por ello que en los requisitos se les pide disponibilidad para cambiar de residencia, esto ocasiona falta de

²⁷ Procuraduría General de la República página en Internet. www.pgr.gob.mx

organización en la estructura, pues en teoría sería conveniente preparar a los aspirantes para desarrollar habilidades y conocimientos específicos de un estado o una región, pues cada uno tiene rasgos culturales y geografía distinta.

Ahora bien, ya explicamos los cambios que se han dado en las instituciones de educación policial, también expusimos lo concerniente a la duración en los cursos y los cambios en las materias, además enunciamos las asignaturas que contiene la formación inicial, a continuación explicaremos los elementos de la diferencia entre capacitación y/o formación policial.

Como ya lo mencionamos uno de los temas centrales de este trabajo es el concepto de capacitación, sin embargo es importante reflexionar sobre la trascendencia conceptual y pedagógica que implican los conceptos de capacitación y formación (y cómo éstos se relacionan con la definición de profesionalización enfocados a la policía) puesto que, para las diferentes instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia, los planes de estudio deberían de establecerse a partir de objetivos de aprendizaje claros.

La diferencia entre formación y capacitación en una primera aproximación supone que la segunda es parte de la primera, también supone que la formación requiere de conocimiento y aprendizaje profundo y que la capacitación tiene como fin que el alumno tenga habilidades específicas para desarrollar un trabajo o actividades laborales concretas.

Existe la versión de que la capacitación por lo general es de carácter teórico y con posibilidad de evaluación y esta complementada por dos aspectos: a) El *adiestramiento*, que es un elemento más bien práctico y tiene como fin que el agente adquiera conocimientos concretos para un fin específico. b) La *formación* que pretende crear en el agente actitudes sociales fundamentadas en los valores y en la moral. Sin embargo en la capacitación todos los elementos anteriores son complementarios entre sí.

La capacitación laboral consiste en una actividad planeada, es una función educativa que se basa en las necesidades de una organización y esta orientada hacia los cambios de conocimientos, habilidades y actitudes que debe tener un trabajador.

El concepto de capacitación tiene diferentes definiciones y pareciera que la formación esta incluida en la capacitación sin embargo, dentro de las interpretaciones encontramos las que se fundamentan en razón de su fin y las otras en razón de su método. Las interpretaciones que se refieren al método se dividen en dos tipos de capacitación, uno es la *capacitación directa*, que se da con formas diversas de enseñanza, clases cursos, conferencias. Y la *capacitación indirecta* que son las mesas redondas, medio audio visual y publicaciones. En pocas palabras la capacitación es de carácter técnico, específico, que requiere ejercicios de memoria y habilidad entre otras características, en ella son desarrolladas aptitudes, mientras que en la formación se crean actitudes.

Ahora bien la Formación pretende en primera instancia transformar en experiencia significativa los acontecimientos habituales, pero en un sentido pedagógico y educativo, la formación implica la transformación de valores y conocimientos y la capacidad de aplicarlos a la vida cotidiana.

Bernard Honore dice que la formación: "Puede ser concebida como una actividad por la cual se busca, con el otro, las condiciones para que un saber recibido del exterior, luego interiorizado, pueda ser superado y exteriorizado de nuevo, bajo una nueva forma, enriquecido, con significado en una nueva actividad".²⁸ En este sentido para el trabajo de los policías la transformación de los conocimientos y la aplicación de todos estos, es importante para la interacción cotidiana con la sociedad y los resultados en su trabajo.

Ahora bien, entre los tipos de formación encontramos que existen diferentes objetivos de aprendizaje, según Zarzar²⁹ están divididos en dos clases:

²⁸ Bernard Honore, *Para una teoría de la Formación*. Pág. 26.

²⁹ Carlos Zarzar Charur. *Habilidades básicas para la docencia*. Pág. 18

Los *objetivos de tipo informativo* y los *objetivos de tipo formativo*. Los primeros son aquellos que se relacionan con la información que reciben los alumnos y de cómo la comprenden, “Se refieren a la información con que el alumno entra en contacto durante nuestro curso, y definen o describen el nivel o grado de apropiación que debe conseguir en relación con ellos.”³⁰ Los objetivos de aprendizaje de tipo formativo son los que involucran (como su nombre lo indica) la formación de los alumnos, este tipo requiere mayor tiempo para alcanzarse cabalmente.

Los objetivos de tipo informativo tienen tres niveles:

Conocer: Se refiere al conocimiento de las cosas, hechos, contenidos, ideas, etc., que existen o existieron. Un ejemplo para este tipo de objetivo de aprendizaje, sería memorizar información.

Comprender: se refiere a la comprensión a fondo de los contenidos o ideas que se están viendo en el curso.

Manejar: es el manejo de los contenidos o su aplicación en situaciones teóricas y prácticas. Aquí la información es utilizada y aplicada a ciertos ámbitos de la vida o el ámbito laboral. Para ejemplificar y poner en lenguaje común estos niveles los explicamos de la siguiente manera: Hay tres niveles ascendentes en los objetivos de aprendizaje de tipo informativo, Conocer, que implica saber que existe algo, Comprender que se refiere a profundizar dicho conocimiento y Manejar en donde ya se tiene el conocimiento y el manejo de la información y que con estos elementos es posible aplicarla a determinadas acciones.

Existe una clara diferencia entre informar y formar, como lo comentamos en páginas anteriores: La formación implica transformar información adquirida y aplicar dicha información en mecanismos prácticos que podamos utilizar en nuestra vida cotidiana y profesional. Muchas veces se piensa que informar es formar, en realidad la formación implica métodos de aprendizaje complejos y con objetivos que involucran mayor tiempo para ser logrados. Desde el punto de vista de Carlos Zarzar hay cuatro tipos de formación:

³⁰ *Ibíd.*, Pág. 17.

- a) Formación Intelectual: Es la adquisición de métodos, habilidades o destrezas, actitudes y valores que se forman en el ámbito de la razón, del entendimiento de la mente humana. Entre los objetivos de aprendizaje que se pretenden están que un alumno tenga la capacidad de razonar, analizar, deducir, inducir y abstraer la información y el conocimiento proporcionado
- b) Formación Humana: Que tiene como fin la adquisición y fortalecimiento de valores y actitudes, los objetivos que pretende alcanzar son más bien de tipo valorativo y ético.
- c) Formación social que tiene que ver con la relación y la interacción con el otro y
- d) Formación profesional que tiene que ver con la especialización del profesional, encaminado a practicar la actividad con valores deontológicos.

Ahora bien para nuestro trabajo es imperante analizar qué es lo que hacen las instituciones de “educación” policial con los aspirantes en el proceso inicial, capacitar o formar? Para responder estas interrogantes es necesario señalar que el devenir histórico y los pocos datos que se tienen sobre los procesos de enseñanza en la policía permiten únicamente tener aproximaciones.

En la tira de materias de la capacitación de los AFI podemos observar que son muchos los temas dados y que el tiempo es reducido para hacer ejercicios de análisis y reflexión profunda (reitero que tanto los instructores como los métodos utilizados por ellos nos puedan dar cuenta de éste análisis). Por lo que podríamos decir que no hay profundización en los temas, ni estimación sobre el aprendizaje significativo en algunas materias que fueron mostradas, por otro lado es importante señalar que hay materias que tienen que ver con cuestiones prácticas de conocimiento y mejoramiento de aptitudes físicas, éstas podrían ser consideradas como capacitación, mientras que hay otras como ética policial y derechos humanos que implican formación.

Para la labor policial es importante desarrollar ciertas actitudes y aptitudes que en teoría serán aplicadas en la actividad profesional. De esta manera afirmamos que hay dos niveles importantes en la educación policial.

Hay materias donde se da Capacitación, donde se da información y se ponen ejemplos de cómo aplicar esta información a la vida profesional, en este nivel sólo hay conocimiento elemental de diferentes temas. Por otro lado hay una parte que pretende la formación de valores de actitudes frente al otro. Cuando digo actitudes me refiero a valores universales y la relación a la vida profesional con el otro, en este caso el ciudadano. Y las aptitudes están encaminadas a actividades físicas, de defensa y habilidad en manejo de armas. Si analizamos con detenimiento podemos afirmar que no hay ni capacitación, ni formación, en realidad es una mezcla que no queda clara en los objetivos de la institución.

Como lo hemos visto, no hay en la historia de la policía continuidad en los programas de formación inicial, además los institutos fueron creados aproximadamente hace tres décadas.

El tema de los instructores encargados de proporcionar los cursos de capacitación policial inicial no ha sido tratado en ningún documento académico o institucional (al menos no tenemos conocimiento). En muchos casos los instructores de los institutos, son policías que estuvieron “activos” durante mucho tiempo y que por su experiencia tienen conocimiento en el trabajo policial y en temas específicos, en otros casos hay convocatorias y concursos para dar clases, (actualmente no tenemos conocimiento del proceso de reclutamiento de instructores en el AFI). Por otra parte no hay datos que indiquen si los instructores externos están contratados bajo el régimen fiscal de honorarios o si reciben salarios específicos, tampoco sabemos qué cantidad reciben de sueldo.

Tabla 6. Número de instructores que imparten cursos iniciales de los aspirantes a AFI.³¹			
Número de instructores externos*	Número de instructores internos	Número de instructores de origen militar	Total
24	15	6	45
Fuente: Solicitud de información a Instituto Federal de Acceso a la Información con número de folio 000170009706 con fecha de 31 de enero de 2006			

Como vemos en la tabla anterior hay un mayor número de instructores externos y pocos de origen militar, el 53.3% son instructores externos, además no hay claridad en cuanto a los criterios que tiene el Instituto de Capacitación para determinar el contrato de personal externo, es decir que perfil profesional es el que requieren, esto nos afirma que si hubiera programas y planes en la educación de los policías, quizá el mismo instituto no necesitaría personal externo y formaría con diferentes perfiles y especializaciones a sus instructores.

Los cursos son impartidos con dos visiones la informativa y la interpretativa, éstas a veces son separadas y en otras ocasiones relacionadas todo depende del instructor y la materia.

La visión informativa se da a partir de los temas proporcionados e implementados en las diferentes materias establecidas por la institución; el curso puede por ejemplo, tener muchos contenidos y tiempo reducido para ahondar en cada uno, por lo cual los alumnos obtienen conocimiento parcial de los temas. Esto provoca que los instructores sólo den información.

La interpretación simbólica es expuesta desde lo que los instructores consideran que “debe ser” y “aprender” un policía, puesto que a partir de la experiencia que han tenido los agentes (ahora instructores) en la “calle”, marcan las pautas de aprendizaje de forma subjetiva y esto a su vez es transmitido a los estudiantes. Los valores que se forman están

³¹ Para mayor información véase tabla 7 de anexo.

* Docente externo: Personal especializado que no pertenece a la PGR y que es contratado bajo el régimen de honorarios Docente Interno: Personal de diferentes áreas comisionado adscrito al instituto.

fundamentados en el conocimiento empírico de los agentes. Y en el caso de los instructores que no están relacionados con la policía quizá los sistemas de enseñanza sean diferentes.

Cuando escuchamos que un policía dice: “Una cosa es lo que se aprende en la escuela y otra es lo que se aprende en la calle” entendemos que no hay razones establecidas para determinar cuáles son los objetivos de aprendizaje que se pretenden en los institutos de capacitación y que hay una visión subjetiva de lo que se debería de aprender en la academia.

Hay otro punto que afirma lo anterior, como ya mencionamos, hay un marcado desempleo en el país que obliga a muchas personas a buscar mejor remuneración y muchos de los aspirantes a policía están en esta situación, esto es una situación que se origina por la falta de empleo, pero también es importante señalar que hay un aspecto social y cultural, pues muchos aspirantes que tienen un “tipo ideal” de lo que es ser policía, influenciados por la televisión, por las películas y por amigos o familiares que son policías; estos les transmiten la idea de la vida del policía de lo que “es y significa ser policía”. Y quizá influenciados por este contexto deciden ser policías porque perciben el modo de vida de un policía a partir de interpretaciones subjetivas.

Si hacemos un análisis comparativo del curso inicial para AFI's de 2005 y los objetivos de aprendizaje (informativos y formativos) observamos que en el tronco común, predominan materias que tienen objetivos formativos humanos y sociales, como derechos humanos, victimología, ética y valores policiales, psicología social y por otra parte hay cursos que tienen que ver con capacitación como Computación, explosivos, y otras más.

Los tres trimestres siguientes contienen un gran número de materias de corte informativo, desde el segundo trimestre eliminan por completo cursos formativos en el ámbito social o humano y se enfocan a cuestiones prácticas y aplicables a la función policial. Cabe señalar que en todos los trimestres los cursos ponen énfasis en la actividad y preparación física y de defensa personal. El mes en el “Caracol” está orientado a la capacitación de temas

específicos. Es interesante observar que sólo al principio del curso, en el ICAP, imparten materias de formación social o humana y ponen mayor atención a cuestiones operativas.

En resumen, lo que se conoce como capacitación policial, en México lo que se hace es formar a los policías, pero no es formación intelectual, académica o educativa, sino formación valorativa y formación de identidad, los institutos de formación policial obedecen en muchos casos a la reproducción de la imagen de lo que es “ser policía” y de lo que “debe aprender”; y deja de lado la creación de proyectos y programas con la metodología académica necesaria para fomentar aprendizaje significativo, que pueda ser traducido en policías mejor preparados.

La “formación” inicial adquiere gran importancia para la sociedad y para todos los organismos encargados de la seguridad y de la procuración de justicia, pues es la que proporciona las herramientas elementales en la labor del Agente Policial y si consideramos que a diferencia de una compañía o empresa privada en donde las personas son capacitadas para desarrollar un trabajo específico, en el caso particular de los Agentes Federales de Investigación, la formación e instrucción tiene que ser diferente, pensada en los beneficios que traerá consigo a la sociedad y no en cifras que brinden una visión parcial del problema; por otra parte sería importante pensar si la preparación de los agentes realmente está diseñada en la formación de investigadores, es decir preguntarnos si enseñan a los agentes a investigar y si las materias tienen ése fin, la idea de capacitar Agentes Federales **Investigadores** sugiere que la instrucción inicial cuente con cursos dedicados a dicha preparación. Sin embargo como lo hemos visto, en los cursos no hay materias encaminadas a proporcionar temas básicos de investigación cualitativa y cuantitativa.

La formación es esencial, pues de ella depende que sean cumplidas cabalmente las actividades que le son encomendadas al policía, esto ayudará y mejorará la seguridad pública y la procuración de justicia en el país.

2.6.1 Costos de la capacitación.

Cuando los egresados reciben su nombramiento de Agente Federal Investigador, en la convocatoria se anota que deben prestar sus servicios por el tiempo mínimo de un año a partir de la fecha de que lo nombraron agente y en el caso de que no lo haga (es decir que decida salir de la Institución) tendrá que rembolsar la cantidad de \$25, 000.00 pesos por concepto de gastos de capacitación. Así podríamos suponer que esa cantidad es una parte del costo por la capacitación inicial de cada aspirante; esto para los años 2004, 2005. Pues la institución directamente es la responsable de la asignación de los recursos.

Para nuestro análisis es necesario entender los programas y presupuestos que han establecido los diferentes gobiernos en materia de seguridad y en especial en lo referente a la capacitación. En el *Plan Nacional de Desarrollo* (1989-1994), se anotan algunos componentes con respecto a la capacitación, se asume un compromiso de elevar el nivel profesional de los encargados de procurar e impartir la Justicia, se enfatiza la necesidad de mejorar la capacitación así como la depuración de los elementos por pérdida de confianza. Sin embargo, en los hechos las instituciones policiales continuaron con las prácticas de siempre.

En 1994 se efectuaron diferentes reformas a los artículos 21 y 73 de la Constitución, que posibilitaron la creación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* (SNSP), ya en Diciembre de 1995 se publica la Ley General que establece las bases del SNSP. Este Sistema provee recursos para el equipamiento de las corporaciones policíacas y entre otras cosas la capacitación y profesionalización policíaca.

Tabla 8. Presupuesto ejercido por años al ICAP.	
Ejercicio	Importe (pesos)
2001	101,411,583
2002	54,799,273
2003	50,790,502
2004	42,101,332
2005*	20,106,224
TOTAL	269,208,904.00
Fuente: Solicitud al IFAI Folio 0001700195505. Cantidad en pesos del presupuesto destinado al Instituto de Capacitación (ICAP) * Este dato es hasta el 8 de septiembre.	

En la tabla anterior se muestra el presupuesto ejercido para el ICAP del año 2002 al 2004 podemos observar que la cantidad asignada a la capacitación va disminuyendo considerablemente, claro está que en el año 2001 fecha de creación del AFI el presupuesto ejercido fue el más alto. Aunque el presupuesto ejercido para la AFI ha ido disminuyendo en otra gráfica se muestra que el presupuesto para la PGR va en aumento (Ver gráfica 1 anexo), sería importante saber cuál es el destino del presupuesto, para la infraestructura pues en los hechos no se puede decir que éste sea destinado únicamente para la capacitación.

En el caso de la PGR el presupuesto per cápita de 2004 es de un poco más de 70 pesos. Como lo vemos en la gráfica (ver gráfica 2) el gasto *per cápita* aumentó en prácticamente todos los rubros, excepto en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (pero aquí que ocurre que la asignación del gasto cambió, pero no se eliminó. En 2004 el SNSP fue de tres mil quinientos millones de pesos).³²

No se puede saber a ciencia cierta el costo real de la capacitación inicial de la AFI, pues el presupuesto ejercido no es sólo para la capacitación inicial sino para cursos de

³² Arturo Alvarado, *La inseguridad pública y la gobernabilidad en México un diagnóstico y una propuesta*. 2005, Reporte para el Banco Mundial, Pág. 25

actualización y especialización, mantenimiento, pago a personal docente y probablemente para otras actividades.

2.6.2 Servicio Civil de Carrera.

En estos años el concepto de Servicio Civil de Carrera ha cobrado auge en diferentes Instituciones Públicas del país. Para las Organizaciones Policiales es un rubro de gran importancia pues de alguna forma consolida la estructura organizacional de la policía y esto mejora la calidad de vida tanto de policías como de la sociedad en general. Aquí sería necesario hablar de una carrera policial. La expresión “carrera policial” cada vez es más común en el lenguaje cotidiano de los funcionarios judiciales y en el texto de las leyes.

Ésta se refiere al establecimiento de todo un conjunto de mecanismos y criterios que profesionalicen el trabajo jurisdiccional, que abarque múltiples aspectos que van desde mecanismos de selección, nombramiento, pasando por la capacitación y llegando a los factores que aseguran que los individuos que se dedican a estas delicadas tareas gozaran de estabilidad en el desempeño de sus tareas, que incluye sueldos y prestaciones laborales decorosas, su inamovilidad y condiciones de retiro dignas.³³

La carrera policial en la AFI de 2002 a 2004 se mantenía con el curso de 6 meses, el ascenso sería cada 3 años, así de ser agente “C” pasan a Agente “B” y luego a Agente “A”; tendrían que pasar en total 6 años, para ser supervisor, después pasar otros 3 años, para ser Supervisor jefe 3 años y para ser supervisor general 3 años dando un total de 15 años en servicio. (Ver gráfica 3 anexo).

El nuevo modelo de Servicio de Carrera de la AFI pretende mejorar la calidad de vida de los agentes así como generar las condiciones para que presten sus servicios basados en la honestidad y la transparencia. Se pretende garantizar los principios de legalidad planteados en la constitución mexicana en el artículo 113, así como “brindar la oportunidad de conciliar la vocación de servicio y el proyecto de vida con una carrera profesional en el

³³ Alejandro Concha, Cantú y Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, Pág. 247

servicio público, orientada a construir un buen gobierno que dé resultados positivos a la sociedad”³⁴. También se pretende igualdad de oportunidades en el ingreso así como los ascensos.

Un elemento interesante en el nuevo modelo es que se busca fortalecer la credibilidad y confianza en la institución, para ello dan por sentado que cuentan con servidores públicos con vocación de servicio y desempeño profesional y como ya mencionamos eso no es acertado.

Pensar en un sistema de ascensos o de una carrera policial implica tomar en cuenta el margen de discrecionalidad en la actuación de los policías y de sus jefes, esto tendría que ser tomado en cuenta para tener una estructura de ascenso acorde a las características de la labor que realizan los policías. Tener definido ámbitos de actuación y criterios para valorar lo expuesto en los diferentes informes ayudaría a mejorar la condición laboral y de vida de los policías. Por otra parte la promoción de un grado o de un nivel, en muchas ocasiones no obedece a una carrera policial sino a acuerdos y preferencias subjetivas. De tal suerte que muchas veces el trabajo es realizado por agentes que no son reconocidos y provoca en ellos pocas expectativas de progreso y esto repercute en su labor pues consideran que “ no vale la pena esforzarse en su trabajo si al final de cuentas no se lo reconocen”.

No hay datos que corroboren que exista un consejo o comité evaluador en la AFI que determine quien merece ser ascendido por su labor profesional, de todas formas en caso de que exista, sería interesante preguntarse, quiénes lo integran y bajo qué supuestos valoran el desempeño de un agente. Puede darse el caso que un miembro del comité sea comandante o cuente con algún rango en la policía, éste puede determinar que un agente (al que no conoce), no cumple con el perfil, para subir de grado o nivel, claro bajo la interpretación subjetiva de éste.

³⁴ Procuraduría General de la República Servicio Civil de Carrera. www.pgr.gob.mx.

Es importante unificar criterios para un verdadero servicio civil de carrera para que los estímulos, ascensos y recompensas, ayuden a fomentar entre los agentes mejor servicio y profesionalidad.

CAPÍTULO TRES: DESEMPEÑO DE LOS AFI'S AL TERMINAR LA CAPACITACIÓN

3. El desempeño de la policía.

Después de la selección y en caso de haber aprobado los cursos correspondientes, los aspirantes ingresan como nuevos Agentes Federales Investigadores. Pero es importante preguntarse ¿Qué pasa después de los cursos? El presente apartado expone el desempeño de los AFI's al ser adscritos como agentes en la institución con el fin de analizar los resultados de los cursos de formación con la actuación de los agentes, exploramos los elementos para evaluar el desempeño policial y lo comparamos con los índices delictivos reales, se expone de manera breve los mecanismos utilizados en Inglaterra para la evaluación del desempeño policial; por otra parte explicamos algunos conceptos de corrupción policial y los comparamos con los actos de corrupción de los agentes. Finalmente se expone el concepto de rendición de cuentas como un medio para mostrar que se puede acceder a mecanismos eficientes para evaluar y evidenciar los actos de corrupción y desempeño policial.

3.1 Desempeño policial e índices delictivos.

Al terminar los cursos de capacitación inicial, los agentes son asignados a las diferentes áreas de la institución, algunos pueden ser ubicados en actividades operativas y de reacción, otros pueden ser enviados a actividades de análisis táctico y de investigación policial. Sin embargo hasta hoy, no hay evidencia sobre los criterios que utiliza la AFI para asignar a un agente a una área y no a otra, es decir no se tiene conocimiento de que las aptitudes y capacidades de un agente sean elementos para determinar que su labor será de utilidad en un área en específico.

En algunos casos las autoridades y mandos superiores consideran oportuno que el agente realice por un tiempo todas y cada una de las actividades del área en la que labora, pues con esto se garantiza que todos los agentes trabajarán con reciprocidad y eficacia en las labores que les son asignadas. Desde el punto de vista de la institución los agentes deben tener el conocimiento de las actividades que se realizan en su área y en todas en general, quizá para

unos casos esto sea favorable, pero en actividades que requieren de mayor exactitud, sería conveniente contar con personal especializado para garantizar los resultados esperados, además la capacitación y/o formación debería contemplar las especialidades para cada área.

Al realizar una petición de información al IFAI en septiembre de 2005 con folio 0001700195605, en la cual se pide el número de agentes operativos, número de agentes investigadores y número de agentes analistas para los años 2002, 2003 y 2004; la respuesta enviada fue la siguiente:

Los agentes de la policía federal investigadora **no** están limitados a desarrollar las actividades que refiere su petición, y no existe obligación legal alguna que determine tal clasificación (como operativos, investigadores y analistas). El policía **debe y esta capacitado** para desempeñar en cualquier área que se adscriba, labores operativas, de investigación y de análisis.

En el capítulo anterior observamos la cantidad y los tipos de cursos dados a los agentes, por lo que nos preguntamos ahora, ¿Los cursos de capacitación/ formación inicial son los adecuados para crear al policía descrito en el párrafo anterior? Y por otra parte, ¿Qué hacen los agentes de recién ingreso?. A continuación analizaremos sí esta afirmación corresponde con la realidad social del país.

En un discurso presentado en la Agencia Federal de Investigación el 23 de Noviembre de 2004, el Presidente Vicente Fox decía: “podemos afirmar que estamos preparados para vencer a la delincuencia. Lo haremos porque contamos con la fuerza de nuestras convicciones, con el respaldo de la ciudadanía, con la energía y con el compromiso, con la fortaleza de las instituciones.”¹

A pesar de que las autoridades declaran que sus agentes tienen cada vez mayor y mejor capacitación, los informes delictivos dicen otra cosa, además es importante señalar que parte del problema de inseguridad, proviene no sólo de los índices delictivos, sino de la ineficacia de las instituciones encargadas de la seguridad y de la procuración de justicia. En el tema de los policías, no hay elementos para que las autoridades expliquen de manera

¹ Presidencia de la República <http://www.presidencia.gob.mx>

clara el desempeño policial. No sabemos con exactitud qué hacen los agentes de recién ingreso. Es importante saber cómo las instituciones hacen para saber si los objetivos de profesionalizar a la policía están cumpliéndose. A todo esto sería conveniente preguntarnos qué es lo que entienden las instituciones gubernamentales y las organizaciones encargadas de la seguridad pública por desempeño policial.

Para las Instituciones gubernamentales, la evaluación del desempeño policial es un informe de labores que es realizado cada año, en el cual se anotan los resultados de cada institución, la AFI no es la excepción y en sus informes de labores se mencionan los logros que han tenido, no así los desaciertos ni las actividades que no rindieron frutos en éste sentido la evaluación del desempeño policial en nuestro país tiene que ver con el número de detenciones realizadas, con los proyectos y programas que se implementarán. Además las organizaciones de policía indican el aumento del número de detenidos en comparación con los años anteriores y los logros en materia de seguridad, siempre afirmando “que todo lo están haciendo bien”; en pocas palabras los informes del desempeño policial son declaraciones cuantitativas² y no cualitativas.

Lo que ocurre también es que tanto los procuradores como los directores de las instituciones policiales al rendir informes, legitiman que su trabajo es superior al realizado en otros años y que siempre llevan acabo su labor mejor que cualquier otro, estos son informes que tratan de inferir en el ámbito elite política y no en la sociedad.

No hay datos que indiquen si la AFI utiliza métodos para saber si los programas y cursos de capacitación son efectivos, tampoco si hay herramientas que evalúen el desempeño de los agentes. Por lo tanto tenemos que uno de los mecanismos de evaluación del desempeño policial es la del número de detenidos en un año. Es decir que desde su perspectiva entre más detenidos tiene, la policía es más efectiva. Otro aspecto que tienen señalado es el número de averiguaciones previas (APs) atendidas, en comparación con el numero de averiguaciones rezagadas por ejemplo, la PGR señaló que de las APs iniciadas en enero de

² Y además la cuantificación esta basada solamente en los datos oficiales y no en la cifra real del delito.

2001 se atendieron el 93.7%³; sin embargo esto no garantiza que al aumentar el número de APs en un determinado tiempo, los índices delictivos disminuyan. Además sería importante anotar que quizá el objetivo de la policía no sea la prevención de delitos, sino generar en la sociedad mayor confianza.

Ahora bien es necesario explicar que los índices delictivos proyectan una realidad diferente del desempeño policial, y sólo es una parte del problema, aquí cabe preguntarse ¿El hecho de que el número de detenidos aumente, significa que se reduce el índice delictivo? ¿Qué nos dicen los índices delictivos sobre el desempeño de los policías?

Sobre las estimaciones del fenómeno delictivo tenemos que hay diversas fuentes gubernamentales, una de ellas es el Instituto Nacional de Geografía y Estadística INEGI, la fuente de esta información son las averiguaciones previas iniciadas por los ministerios públicos en el país tanto en delitos del fuero común como del fuero federal. “Esto quiere decir que se reporta como presunto delito lo que el Ministerio Público ha considerado que así es, y no lo que el poder judicial dictamina y determina como un delito”⁴.

Otras fuentes de información las establece la Secretaria de Seguridad Pública Federal y encontramos información sobre la incidencia delictiva, algunas referencias sobre las diferentes policías y algunos datos parciales del gasto público a diferencia de INEGI, aquí los parámetros utilizados no están definidos ni son consistentes en sus bases de datos.

Es importante hacer notar que la información proporcionada por el gobierno no puede ser confirmada por otros medios y no hay forma de saber si sus datos son certeros, puesto que la única fuente de información de sus datos son los Ministerios Públicos.

Una característica de la mayoría de los informes de las instituciones es la ausencia de corroboraciones históricas, por ejemplo los datos presentados en 2002 difieren de los datos presentados en 2003 y 2004, exponen datos por lo que no hay margen de referencia. Por lo

³ PGR, “Informe de Gestión 2004” Pág. 65.

⁴ Alvarado Arturo, *La inseguridad pública y la gobernabilidad en México, diagnóstico y una propuesta*, 2005, Reporte para el Banco Mundial, Pág. 3

general son descriptivos, anotan procesos administrativos y no reflejan sus resultados alcanzados.

Por otra parte un ejemplo de la forma en que las autoridades evalúan el desempeño policial es por medio del “sistema de metas institucionales”. En el 2002 la PGR publicó sus resultados, en él se cuantifican las actas circunstanciadas, las averiguaciones previas, mandamientos judiciales, mandamientos ministeriales, seguimiento y desarrollo del Programa Nacional de Procuración de Justicia entre otros, lo que observamos es que las metas no especifican aspectos sobre la capacitación policial y no definen algunos conceptos que mencionan, no hay lógica ni metodología para construir estos datos.

Ahora bien, tras los datos sobre delitos que tiene el gobierno encontramos que hay fuentes de información de escuelas, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales que han realizado estudios sobre los índices delictivos, a partir de estudios empíricos y encuestas sobre el trabajo del gobierno en materia de seguridad pública así como estimaciones sobre el crimen. En estos trabajos se pone en evidencia la llamada cifra negra, que es: “Aquella que se conforma por los delitos que no dan lugar a una averiguación previa a pesar de que se les denuncia, por aquellos que no son reportados a las autoridades”⁵

Según el ICESI, 88% de los delitos no son reportados al gobierno. Además existen otros datos que corroboran que el índice de victimización difiere en gran forma con el índice delictivo oficial. En la gráfica 4 (anexo) se pueden apreciar la cantidad de delitos cometidos y la cifra que exponen las autoridades; y en la gráfica 5 (anexo) se expone de manera sencilla la diferencia entre la cifra oculta y la cifra oficial de los delitos cometidos.

Es claro que no hay cifras exactas sobre los índices delictivos, pero encontramos que las cifras presentadas por las autoridades difieren de la cifra negra u oculta, lo que es evidente es que el índice delictivo va en aumento. Por lo que convendría entender que los datos sobre el desempeño policial no corresponden a los índices delictivos del país, el total de

⁵ *Ibíd.*. Pág. 14

detenidos no refleja la eficacia en la lucha contra el crimen ni el rendimiento real de los agentes policiales.

A continuación exponemos un ejemplo de la manera como Inglaterra evalúa el desempeño policial cabe aclarar que no es un comparativo y tampoco se pretende tomarlo como modelo único, pues cada país tiene su problemática propia y no es posible aplicar un modelo idéntico de un país a otro. La intención es exponer la manera en la que se pueden implementar criterios de evaluación del desempeño policial. En otras palabras, el desempeño policial no puede ser medido por las denuncias presentadas, o por la disminución de índices delictivos y una contradicción grande es que el mismo policía fomente la corrupción o el miedo en la sociedad.

En el manual editado en septiembre de 2004 por diferentes organizaciones policíacas como la Home Office y la Association of Police Authorities entre otras, son presentados diferentes elementos para la evaluación del desempeño policial. En éste documento se explica que una efectiva evaluación del desempeño a nivel institucional ayudará a las autoridades a reforzar e identificar los resultados deseados, así como entender el impacto de las futuras acciones. Por otra parte los elementos que llevan a una evaluación del desempeño son: a) Un camino que verifique los avances comparando los objetivos planteados, b) Un procedimiento para informar acciones tomadas, c) Un camino para unir acciones y resultados y d) Una oportunidad para la organización de aprender y progresar.

Como podemos ver no podemos comparar los modelos de otros países para evaluar a la policía, para comparar los objetivos programados es necesario contar con información fidedigna dada por las propias instituciones y por organismos externos para que sean fuentes de información confiables, en el caso de México en primer lugar hay poco acceso a la información de las organizaciones policiales, hay un alto grado de discrecionalidad, que unido a esto ni siquiera se puede pensar que las decisiones efectuadas, así como los programas implementados toman en cuenta las recomendaciones de organizaciones externas. Además cuando se habla de unir acciones y resultados en nuestro país pareciera que cada una de éstas va por lados totalmente distintos, como ejemplo tenemos que en un

estudio realizado por Alvarado (2004)⁶ se anota que la aprensión de presuntos delincuentes es un acto de suerte y no resultado de la efectividad de los programas implementados en el DF.

Con respecto a la evaluación del desempeño policial considero importante tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. Claridad acerca de los roles y responsabilidades de las autoridades policiales, jefes de policía, directores y personal administrativo.
2. Un sistema educativo diseñado especialmente para policías, que esté sujeto modificaciones y no sea modificado por cambios políticos o administrativos.
3. Un sistema que este vinculado al desempeño, planeación, presupuesto y gestión.
4. Jefes de policía comprometidos a una actividad en la que se evalué la eficacia del procedimiento.
5. Reconocimiento de un buen desempeño.
6. Una cultura de continuas mejoras por medio de la organización y planeación.
7. Claridad al enunciar prioridades que sean totalmente entendidas por los oficiales y personal de todos los niveles.
8. Oportuna, precisa y pertinente uso de la información de las decisiones tomadas.
9. Un mecanismo donde intervengan no sólo la institución sino diferentes actores sociales en la planeación, diseño y evaluación institucional y policial.
10. Que la información de la evaluación sea fácilmente captada y claramente reportada.⁷

Después de ver estos puntos, es necesario explicar las condiciones en las que se encuentra nuestro país alrededor de las organizaciones policiales y la posible aplicación de estos mecanismos de evaluación por ejemplo en el punto uno, los roles establecidos para cada agente no están bien definidos pues como vimos en párrafos anteriores, un agente puede desempeñar diferentes actividades lo que hace que no se puedan cuantificar ni cualificar las

⁶ Arturo Alvarado, et al. Democracia Derechos Humanos y Seguridad A.C. *Manual para la seguridad ciudadana*, Pág. 45, en proceso de edición.

⁷ Algunos de éstos elementos fueron tomados de David Blunkett Hon, (Home Secretary) Police Reform, *Managing police Performance: A practical guide to Performance management*, 2004, Pág. 9

metas establecidas y esto va unido al punto dos, pues la aplicación de los recursos no esta basada en un análisis sistemático de los índices delictivos y desempeño policial por que no hay datos sobre esto.

Otro elemento lo encontramos en punto 3 por lo general los jefes de policía tienen conocimiento parcial de la situación interna y externa de la institución que dirigen, en algunos casos como el de Tláhuac en 2004 al ser entrevistado el director de la PFP no tenía conocimiento de la situación que prevalecía lo que ocasionó fuertes críticas al sistema policial.

En general podemos observar que no hay un sistema de información del desempeño en las organizaciones policiales, lo que ocasiona que no se puedan implementar criterios para analizar la eficiencia de sus acciones, no hay continuidad en los programas implementados pues no hay datos que indiquen su utilidad y buen funcionamiento.

Es importante tener conocimiento del desempeño de la policía en algunos ámbitos, como son las acciones realizadas en contra del crimen, así como los actos ilícitos y de corrupción que comenten los mismos agentes, con esto se podrá hacer un análisis de la funcionalidad de la selección, los cursos de capacitación y la formación de los agentes.

3.2 Corrupción Policial.

En México la corrupción policial es concebida por la sociedad como parte de su vida cotidiana, la imagen del policía es la de un servidor público que utiliza su puesto para valerse de diferentes formas de abuso, el policía judicial en la mayoría de los casos comete toda clase de acciones ilícitas.

Desde la implementación de la policía judicial en la Constitución de 1917, en el artículo 21 no fueron explicadas claramente las funciones concretas de los agentes así que, han utilizado a su favor la autonomía de la que han gozado hasta nuestros días además, les ha permitido una estructura sólida en la que el encubrimiento, el autoritarismo, la

criminalidad, los ajustes de cuentas y más, han sido las prácticas cotidianas en la vida de muchos policías. En muchos casos la policía judicial actúa como si fuera la responsable de la investigación de los delitos, esto ocasiona que no den cuenta de sus acciones al ministerio público y ello conlleva a que los policías judiciales realicen detenciones ilegales, incomunicación y tortura.

Uno de los problemas en la actuación de la policía es la constante violación a las garantías individuales, el maltrato físico y la privación ilegal de la libertad como constantes formas de coerción. Existen factores que pueden explicar el abuso policial⁸ el nivel Institucional, el Organizacional, el Social (estructural y situacional) e Individual.

En el nivel Institucional la diferencia entre el “Ser” y el “Deber ser” desde el punto de vista Jurídico, marca la diferencia en la actuación real, pues los marcos legales y las funciones establecidas en el personal permiten de manera ilegal casos de abuso policial e inclusive la propia institución en la mayoría de los casos encubre las acciones cometidas por sus agentes; esto con el fin de legitimar que la institución cumple “íntegramente” con el compromiso con la sociedad.

Al nivel organizacional, uno de los aspectos que nos ocupa en este trabajo, se da la falta de atención en las formas de reclutamiento así como las de capacitación y profesionalización de los cuerpos son elementos que propician que en cierta medida que se formen acciones arbitrarias en los agentes, por otro lado con la formación ideológica se pretende plantear la “lucha contra el crimen” y la creación de un “buen policía” como un valor único, sin embargo parece ser que la prioridad en estos cuerpos es la efectividad en los resultados no importando los medios utilizados para lograrlos. Las prácticas de corrupción no son exclusivas de los agentes de menor rango, sino de todos los niveles en la estructura Institucional, así la rendición de cuentas es prácticamente un proceso con alto índice de discrecionalidad por lo que:

⁸ Carlos Silva, “Abuso Policial en la Ciudad de México” en Alvarado Arturo. *La reforma de la Justicia en México*, en Imprenta.

Es dentro del marco de discrecionalidad e invisibilidad que se desarrollan gran parte de las prácticas informales policiales, que pueden mantener relaciones muy diversas con la normatividad formal según los casos. Se puede ir desde prácticas informales de adaptación de las tareas hasta la cuasi total sustitución del funcionamiento "legal" por una estructura paralela "informal" que desarrolla objetivos y comportamientos ilegales⁹.

En cuanto al nivel social podemos explicar que existen algunas teorías¹⁰ que plantean que la estratificación social es fundamental en la actuación policial, así como el nivel de violencia de la sociedad en la que se actúa, las características de los sospechosos y la conducta que motiva la interacción; en este sentido, es claro que existen factores que se relacionan en dicha actuación, factores que tienen que ver con la interpretación subjetiva del contexto en el que se desenvuelve la acción; como el número de policías que se encuentran en el lugar, el número de testigos y la resistencia real o simbólica ante la autoridad. El ámbito individual tiene que ver tanto con la formación social de los agentes, las características personales, físicas y emocionales.

El lenguaje humano es interactivo, porque un individuo frente a otro interpreta simbólicamente el sentido de los signos y en esta forma organiza su actividad para actuar inteligentemente ante la situación que lo circunda. Las características antes mencionadas son importantes para entender las diversas formas en las que el abuso policial se presenta como una práctica común en la sociedad mexicana, en cierto modo la misma sociedad espera que el agente actúe de manera "normal" es decir, como socialmente se tipifica a un agente. Por otro lado los mismos agentes actúan de acuerdo a las características que socialmente les han sido dadas, por ejemplo, si tomamos el cohecho como una práctica socialmente aceptada, viéndolo desde el punto de vista legal es un acto delictivo, pero en la interacción social es una expectativa compartida tanto por el ciudadano como por el agente, el significado de la probable acción está dado.

En el año 2003 en el acto de conmemoración de los dos años de la Creación de la Agencia Federal de Investigaciones el entonces Procurador Rafael Macedo de la Concha mencionó

⁹ Carlos Silva, "Abuso Policial en la Ciudad de México" en Alvarado Arturo. *La reforma de la Justicia en México*, en Imprenta.

¹⁰ Ver Pablo Fanjzylver, Lederman D. Y Loayza N. *Crimen y violencia en América Latina*, Pág. 3-53.

que está quedando totalmente atrás la imagen de la extinta Policía Judicial Federal, "en la cual no se tenía confianza, que participaba y servía a los intereses de los criminales".¹¹ No obstante, la realidad en la que han actuado las distintas policías y sobre todo la policía judicial a lo largo de la historia del país, determina que tanto la corrupción policial como las diferentes formas de abuso han continuado.

A continuación se mencionarán algunos de los actos de abuso policial más comunes en México, por un lado tenemos que durante algunas décadas y en algunas partes sigue actuando un grupo fuera del ámbito legal, redes de miembros numerosos de agentes que no pertenecen a la corporación policial y que operan a la par de los mismos agentes y que son supervisados por ellos, los llamados *Madrinas*, su comportamiento es exactamente como si fuesen policías; tienen en sus manos armas de alto poder, se cubren entre sí e incluso llegan a tener credenciales falsas que los acreditan como agentes policíacos. La única diferencia que existe entre policías y madrinas es que no hay sobre estos últimos ninguna forma de control fuera del que ejerce personalmente el agente que las dirige (sea cual sea su rango). "Es casi automática y muy obvia la complicidad de la policía formal en las actividades de las madrinas. Su contratación, además, ni siquiera es una prerrogativa de los altos mandos policíacos; en la práctica, cualquier agente puede disponer de sus propias madrinas"¹²

En diferentes medios de comunicación se observan los actos en los que se ven implicados Agentes Federales, según estadísticas mencionan que de las cuatro bandas de secuestradores desmanteladas por la Procuraduría General de la República, (2001 a 2004). 4% estaban integradas por elementos de distintas corporaciones policíacas, 13 de los 292 presuntos secuestradores detenidos eran policías en activo, en su mayoría con funciones de liderazgo y protección a la organización.¹³

Los casos en donde se sabe que los Agentes Federales de Investigación tenían madrinas, son comunes; como el proceso que se llevó a cabo en marzo de 2004 a cinco Agentes en

¹¹ "Cárcel a agentes de la AFI corruptos: Macedo", El Universal, Domingo 2 de Noviembre de 2003. México. Pág. A6

¹² Martínez de Murguía Beatriz, *La policía en México ¿orden social o criminalidad?*, Pág.39.

¹³ "PGR: policías, 4 por ciento de los secuestradores detenidos", El Universal, Sábado 19 de Junio de 2004. México, Pág. A10.

Baja California que fueron detenidos por posesión de vehículo robado y con armas no permitidas y que estaban en compañía de supuestos “madrinas”.

Otro caso es el de José Luis Jiménez Ríos Agente en activo y el de Aurelio Medina “Madrina” que fueron detenidos el 24 de febrero de 2005 cuando pretendían extorsionar con 35 mil pesos a José Luis Castillo.

Por otro lado, tenemos que encubrir a los agentes involucrados en algún delito o en algún acto de abuso, es una práctica habitual entre las instituciones de cualquier ámbito, ya sea la Policía Judicial Federal (ahora AFI) o Policía Federal Preventiva, las tareas de los agentes los obliga a crear vínculos laborales, donde la lealtad es un elemento clave, así cuando un agente esta implicado en una situación delicada como una riña, homicidio, etc, la misma institución tiende a protegerlo, pues al no hacerlo la propia institución corre el riesgo de desacreditarse y crear en la sociedad la sensación de falta de credibilidad.

Un componente especial, es la cantidad de policías que cometen delitos y se amparan en su cargo, es sabido que en muchos casos los mismos policías encubren o protegen a los delincuentes por una “módica cuota” los policías dejan que los delincuentes actúen libremente, en otros casos ex agentes de la policía judicial resultan ser los Jefes de bandas de secuestradores.

Otro aspecto es que los propios policías son los autores de diferentes formas de extorsión, privación ilegal de la libertad y nexos con narcotraficantes; como el caso del Comandante Ramón Huerta Silva que fue asesinado en enero de 2005 y que se encontraba a bordo de un automóvil propiedad de José Luis Talamantes Higuera, a quien se identifica como uno de los principales distribuidores de droga en la zona fronteriza.

Uno de los casos que fueron más difundidos es el de Manuel Zarate (en Mayo del 2004) quien fue asesinado por Agentes Federales cuando éstos realizaban operativo contra piratería en el mercado de “Sonora”, en dicho operativo 7 de los agentes utilizaron la fuerza

de manera excesiva, provocando lesiones en el comerciante por lo que a las pocas horas del suceso murió.

Fincar culpables para demostrar que realizan su trabajo también es una práctica frecuente en las corporaciones policíacas en México, los medios por los cuales hacen confesar al “culpable” son diversos: la privación de la libertad, los golpes con la mano abierta “para que no se noten”, la introducción de Tehuacán (refresco de agua mineral) en la nariz, etc.

Por otra parte el “Entre” es una práctica utilizada en la mayoría de las corporaciones policiales, dar dinero a los Jefes de mayor rango, ya sea para el uso de una patrulla, de una motocicleta o que se le asigne casos donde saben que podrán obtener dinero de varios modos, esto forma parte de la estructura de la corrupción piramidal.

De esta manera vemos que la implicación de la policía en actividades ilegales trasciende la acción individual de algunos agentes e involucra también a los superiores y, acaso a toda la institución. Hay muchos factores que ayudan a explicar el comportamiento habitual de los agentes policíacos: sueldos muy bajos, extracción social muy baja, **falta de preparación para la propia función policíaca**, falta de espíritu de servicio público, y la propia estructura informal de las corporaciones policíacas en las que ya hay un sistema de corrupción (de reparto de ganancias) organizado y donde la corrupción se convierte en criminalidad abierta con enorme facilidad.¹⁴

Como se puede observar los actos de corrupción policial siguen siendo parte de las acciones de distintas policías, según datos de enero a marzo de 2004 los delitos cometidos por servidores públicos de la institución, en el que destaca que el ejercicio de la acción penal contra éstos se incrementó en **25%** respecto al primer trimestre de 2003. Con esto se puede deducir que la actuación policial, por lo menos en ese período empeoró con respecto al año anterior.

Por otro lado según información de respuesta a una solicitud de información a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)¹⁵ esta institución reconoce que durante el 1ro de Agosto de 2003 al 4 de Febrero de 2004 se iniciaron cuatro averiguaciones

¹⁴ Martínez de Murguía Beatriz, *La policía en México ¿orden social o criminalidad?*, Pág. 21

¹⁵ IFAI Respuesta N: 1700008704

previas contra personal del AFI por extorsión y amenazas. En esta misma respuesta se reporta que se iniciaron 23 averiguaciones previas contra la PGR por: robo, falsedad de declaración, fraude contra la administración de justicia, abuso de autoridad, ejercicio indebido del servicio público y amenazas.

Para el período comprendido de 2003 a 2004, según datos de la PGR, se tiene que hubo un total de 42 delitos cometidos por Agentes Federales Investigadores, de los cuales en 2004 los de mayor número fueron los de homicidio, abuso de autoridad y robo; y el de extorsión, privación ilegal de la libertad y otras garantías, desaparición forzada de personas, abuso de autoridad y violación de garantías. El siguiente con mayor frecuencia fue el de ejercicio indebido del servicio público. Los subsiguientes delitos cometidos con el mismo número de casos fueron privación ilegal de la libertad y otras garantías, extorsión, robo abuso de autoridad y contra la administración de justicia, ejercicio indebido del servicio público, posesión de vehículo robado, encubrimiento y usurpación de funciones, extorsión e intimidación, tráfico de influencia contra la administración e injusticia, robo, falsificación de documentos, falsedad de declaraciones rendidas ante una autoridad distinta de la judicial, evasión de preso y extorsión en grado de tentativa y robo. (Ver Tabla 9 anexo).

Tabla 10. Servidores Públicos de la Institución probables responsables y consignados						
Diciembre de 2003 – Noviembre 2004.						
	AMPF	AFI	PERITOS	Mandos medios y superiores	Administrativos	Total
Servidores Públicos probables responsables en 432 Aps iniciadas	190	316 AFI	8	70	40	659
		35 PJF				
Servidores Públicos en contra de quien se ejerció acción penal, en 85 Aps Consignadas	45	81 AFI	0	09	8	168
		25 PJF				
Fuente: Visitaduría General en Informe de Gestión 2004. PGR. Pág. 92.						

Existen otros datos que contradicen lo expuesto por la misma autoridad, en el período comprendido de Diciembre de 2003 a Noviembre de 2004 se tiene que de un total de 432 Averiguaciones previas, 316 son para AFI's y 35 para Policías Judiciales Federales (que seguramente pertenecen a la AFI). Dando un total de 351. Ahora bien, se ejercitó acción penal en contra de 81 AFI's y 25 PJF en total 106.

Esto nos lleva a entender que no existe una cifra real de delitos cometido por los Agentes Federales y quizá a las autoridades tampoco les interese publicarlas.

3.3 Rendición de cuentas.

Hemos visto en apartados anteriores que después de los cursos tomados por los agentes, no hay mecanismos para examinar la utilidad de los *cursos de capacitación inicial de los agentes*, por otra parte no hay una base de datos que permita explicar claramente la manera en la que realizan su trabajo; además exploramos que una parte del desempeño policial tiene que ver con los actos ilícitos cometidos por los AFI's y que tampoco hay estimaciones claras.

En los distintos informes emitidos por autoridades se pone de manifiesto que la rendición de informes y los datos expuestos en las páginas en Internet, son una parte del total de información que se supone la institución debe tomar en cuenta. Ahora bien, si analizamos los informes realizados por las autoridades y los valoramos, podremos ubicar cuál es su concepción de la rendición de cuentas.

En el país las políticas en materia de seguridad han variado de acuerdo a los hechos sociales, la publicación de informes atiende más a un modelo donde la sociedad se convierte en el "cliente" a satisfacer con informes de productividad.

Desde la década de los setenta el llamado "Estado de Bienestar" entró en crisis para dar paso a un nuevo modelo de gestión gubernamental, caracterizado por la introducción de sistemas de pensamiento y organización empresarial donde

el Estado es visto como un proveedor de servicios y el ciudadano como un “consumidor” o “cliente”.¹⁶

Por lo que los informes presentados tratan de explicar al “cliente que la “empresa” mejora su productividad y él es el beneficiado, aunque en la realidad los índices delictivos presentan una versión diferente.

Uno de los informes relevantes es el proporcionado en el *Plan Nacional de Seguridad Pública* 1995-2000, en el cual se dieron a conocer datos sobre la capacitación, en él se informa por ejemplo que prácticamente la mitad de las escuelas policiales en el país tiene 20 años en funcionamiento.

Para el periodo comprendido de 2001 a 2006 la PGR elaboró el Programa Nacional de Procuración de Justicia que a pesar de que en su capítulo IV tiene una sección sobre rendición de cuentas, no hay una definición de lo que es esto.

Hay un elemento que la PGR y varias organizaciones del gobierno y privadas toman como referencia de validación de sus acciones y lo exponen en sus informes, la certificación de calidad ISO 9000, que continua con el mecanismo clientelista de rendición de cuentas, si la PGR obtiene un certificado de calidad quiere decir que están realizando su trabajo eficazmente, lo que en realidad y en la sociedad no es percibido como tal, sin embargo:

La Agencia Federal de Investigación ha logrado una certificación de esta naturaleza para sus procesos de manejo de crisis y negociación de secuestros, aunque loable la certificación, lo que se requiere como indicador es lograr la reducción de secuestros, no negociarlos con calidad.¹⁷

Otro elemento utilizado en la PGR para legitimar su actuación y rendición de cuentas a la ciudadanía, fue la implementación del Consejo de Participación Ciudadana decretado el 19 de Abril de 2002, si observamos la estructura de las personas que componen este consejo ubicaremos que la mayoría son ciudadanos de “prestigio” y con una “reputación honorable” ante la sociedad, (en su gran mayoría empresarios) lo que nos lleva a cuestionarnos sobre

¹⁶ Mario Arroyo, *Rendición de cuentas en la Procuraduría General de la República*, Pág. 4

¹⁷ Op. cit. Pág. 23

el objetivo de implementar un consejo que más que ayudar a mejorar la actuación policial, se convierte en aparato de justificación de la falta de resultados en la PGR.

La información proporcionada en los diferentes informes de la PGR, no refiere continuidad de datos anteriores, son prácticamente los mismos que en administraciones pasadas, no hay metodología en cuanto a las cifras manejadas, como ya se mencionó en páginas anteriores los datos presentados sobre presuntos actos ilícitos cometidos por los AFI's no están acordes a la información presentada en los diversos medios de comunicación. Mario Arroyo expone como se presentan los datos ante la sociedad y cómo pueden ser interpretados:

En esta forma la PGR aparentemente informa y da cuenta de los resultados que la AFI o los servicios periciales realizan. Sin embargo, si asociamos los datos para el 2002, de la tabla anterior puede desprenderse dos lecturas, una institucional y positiva que nos dice que se aprehendieron 4,333 personas y se reaprehendieron a 2,164. Otra lectura, crítica, indicaría que considerando las órdenes pendientes de aprehensión (28,839) y reaprehensión (15,484), la AFI sólo cumplió con el 15% en el primer caso y con el 14% en el segundo. Visto de esta manera es notable la incapacidad estructural que tiene la AFI y la propia PGR, para dar cauce al volumen de trabajo que anualmente registra la institución¹⁸

Como podemos ver, no hay una postura crítica de la PGR ni del AFI de las cifras presentadas y esto es porque no hay objetivos centrados en la actuación policial, ni en los índices delictivos ni tampoco en los objetivos de los cursos de capacitación. Por ello no hay forma de poder evaluarlos, lo que ocasiona que se rindan cuentas de manera parcial.

Es importante señalar que durante el proceso de esta investigación la fuente gubernamental que nos proporcionó datos fue la PGR por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), lo que refleja que en algunos aspectos hay información que se puede obtener sólo a través de este medio y que pone de manifiesto la apertura al acceso a la información.

¹⁸ *Ibid.* Pág. 18

Ahora bien, ya vimos que los elementos para la evaluación son nulos y que las acciones ilícitas de las policías no son evidenciadas, sin embargo también es importante entender que los policías actúan de manera directa con la sociedad y no hay forma de saber cuál fue el trato que tuvo con el ciudadano, además el policía, en un momento de crisis o de alerta debe tomar decisiones en el momento de dicho contacto. Michael Lipsky hace un análisis sobre estas diferencias y hace especial distinción con los “burócratas de calle” para él son: [Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called *street –level* bureaucrats.] “Los servidores públicos que interactúan directamente con ciudadanos en el curso de sus trabajos y quienes tienen sustancial discreción en la ejecución de su trabajo son llamados burócratas de calle”.¹⁹

Los policías son un vínculo entre la ciudadanía, las instituciones y programas que implementa el gobierno, por el carácter de su trabajo, están en constante interacción con la sociedad. Además de que su trabajo esta basado en constantes interacciones con ciudadanos y en la mayoría de los casos se ven obligados a tomar decisiones de facto, por ello los métodos utilizados en su capacitación determinan y transforman de manera constante la vida cotidiana de la sociedad.

Por otra parte, la actuación policial goza por su naturaleza de un alto grado de discrecionalidad pues: “ni la jerarquía policial, como tampoco el aparato judicial, mismos que poseen responsabilidades definidas en cuanto a la revisión de la conducta de los agentes, están presentes en el momento preciso de la toma de decisiones o de acción”²⁰ Lo que ocasiona que sean necesarios mecanismos para regular la discrecionalidad de la que gozan dichos agentes.

Un elemento clave en la implementación de acciones que tomen en cuenta los aspectos anteriores lo podemos ver en el concepto *Accountability*.

¹⁹ Lipsky Michael, *Street level bureaucracy: dilemas of the individual in public services*, Pág. 3

²⁰ Varenik Robert , O. *Accountability: sistema policial de rendición de cuentas*. Pág. 24

La traducción más aproximada de la palabra accountability es “rendición de cuentas” sin embargo, más allá de una rendición de cuentas en dicho término, accountability implica no sólo el proceso de rendir cuentas ante la sociedad, se refiere a sus actos y resultados, sino también implica los procesos por los cuales se pueden detectar errores así como evaluar el desempeño de una institución.

Con respecto al uso del término en la policía, para Robert Varenik accountability es el proceso o, más bien, el principio operativo detrás de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño, la legalidad y la falta de vocación, es decir el reto consiste en ajustar el ejercicio de la discrecionalidad a un sistema de controles institucionales y sociales. También nos dice que: “Cuando se trata de la construcción de sistemas de accountability, la policía debe ser tanto sujeto como objeto. La evaluación interna y la reforma de los valores, sistemas, tácticas y modos de proceder deben ser un complemento de la vigilancia externa”²¹

En otro sentido Enrique Peruzzotti considera que:

[Accountability refers to the ability to ensure that public officials are answerable for their behavior, in the sense of being forced to justify and report their decisions, and of being eventually sanctioned for those decisions. The accountability of political power can be established on legal or on political grounds. The notion of legal accountability refers to a set of institutional mechanisms aimed at ensuring that the actions of public officials are legally and constitutionally frame.”] – “Accountability se refiere a la habilidad de asegurarse que servidores públicos sean cuestionados por su conducta. En ese sentido estar obligado para justificar y reportar sus decisiones y eventualmente para ser sancionados por aquellas decisiones. La Accountability del poder político puede ser justificados política o legalmente. La noción legal de Accountability se refiere a los mecanismos creados para asegurar que las acciones de los servidores públicos sean legal y constitucionalmente asumidos.”²²

²¹ *Ibíd.*. Pág. 25.

²² Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz, *Held to Account: Experiences of social Accountability in Latin America*. Pág. 210

Dentro del contexto policial, Accountability no trata de que existan “vigilantes” de toda acción de los policías, se refiere entre otras cosas a limitar las acciones de los agentes en cuanto a sus criterios y/o acciones, en gran parte consiste por un lado de que la discrecionalidad que inevitablemente forma parte de su actividad cotidiana no sea una forma de abuso a la ciudadanía. De asegurar que la policía haga lo que se espera de ella y no lo que digan que hacen.

Por otra parte deben existir elementos para que las autoridades tengan los propósitos claros y además los expongan a la sociedad y expliquen la forma de evaluar el desempeño de su policía y que se implemente de acuerdo a los objetivos planteados. En la cual toda la institución (incluyendo mandos medios y altos, agentes y personal administrativo) sea a la vez Sujeto y Objeto de observación. Así la institución debe contar con mecanismos a través de los cuales las instituciones policiales se tornen como organizaciones eficaces y de aprendizaje continuo además de que deben lograr la confianza de la ciudadanía. Accountability no son informes de labores donde se presentan datos cuantitativos y de desempeño institucional, tiene que ver con un análisis cualitativo de toda institución.

En lo referente a la capacitación, es substancial entender que una parte de la evaluación del desempeño policial tiene que ver con la evaluación de los cursos de capacitación así como el proceso de selección pues éstos componentes son la parte medular del desarrollo de la institución.

Por lo que se considera necesario, en primer lugar que la institución establezca sus objetivos basados en la necesidad de la sociedad y no de la élite política, en segundo lugar que a partir de esos objetivos se proyecten herramientas para evaluar, si la capacitación y selección corresponde a dichos objetivos. Así como valorar el desempeño policial en su ejercicio cotidiano. Tener claridad en un sistema de medición que permita tener conocimiento de la cantidad de delitos cometidos en el país para poder efectuar acciones concretas. “Las medidas en materia de accountability pueden incluir la captura y la diseminación de datos que permitan patrones de evaluación más informados, o bien, la

revisión de incidentes para hacer ajustes a modelos de capacitación a futuro, disciplina personal o estímulos”²³.

Otwen Marenin²⁴ realiza una serie de características que debe tener la formación de una policía en un sistema democrático, hace una descripción de éstas y las enuncia de la siguiente manera:

1) Entendimiento y equilibrio:

Es necesario lograr que los policías adquieran el aparato conceptual básico para ser capaces de entender el conflicto entre diversas demandas legítimas (v. gr. orden y libertad), y equilibrar, en su mente, las diversas expectativas y demandas que la sociedad tiene hacia ellos.

2) Aprendizaje basado en ejercicios que resuelven problemas:

Los policías deben tener la capacidad para ejercer un criterio independiente, en donde el contexto es un ambiente abierto y de involucramiento mutuo entre el experto y el alumno, encaminado hacia un aprendizaje basado en la experiencia, actividades de resolución de problemas y pensamiento crítico.

3) Fortalecimiento permanente de valores y habilidades:

El proceso de educación y entrenamiento formal no ocurre de manera aislada, es en realidad sólo una pequeña parte de la experiencia del policía y siempre está confrontada por el poder de la socialización informal, contenida en la cultura policial.

4) Coherencia entre los objetivos de la formación y el ejercicio de la función:

Para que la policía acepte los valores de la formación y actúe en la manera como se le formó, es necesario un proceso de supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, estímulos y sanciones.

²³ Ídem. Pág. 29

²⁴ Tomado de López Portillo Ernesto. “Educación y entrenamiento policial para la democracia.”, en Alvarado Arturo. *La reforma de la Justicia en México*, en Imprenta.

5) Evaluación de la formación:

La evaluación de la implementación y el impacto de la formación provoca la retroalimentación que cierra su ciclo. Este aspecto es esencial para lograr una posición creativa, innovadora y adaptativa en las organizaciones.

6) Correspondencia entre la formación y las rutinas laborales reales:

La formación debe ser realista. Tradicionalmente la formación de la policía ha subrepresentado los aspectos relacionados con el mantenimiento del orden y de servicio a la sociedad y sobre representado las actividades contra la delincuencia. Ello ha descuidado la complejidad intrínseca de la actuación policial en la calle, donde se ha revelado que cinco de las seis acciones comunes de la policía consisten enteramente en hablar y escuchar: entrevistar, interrogar, amenazar, dar información y dar seguridad o tranquilidad. Una formación realista requiere el análisis sistemático de las cargas y rutinas normales de los policías, una vez que estos salen a la calle.

7) Integración del aprendizaje conceptual y práctico, y vinculación entre ellos mediante el aprendizaje participativo:

La formación debe ser integrada, lo que significa la necesidad de realizar dos procesos simultáneos: subrayar las nociones generales y abstractas de la función policial democrática, y estar orientada hacia temas prácticos del trabajo policial. Enseñanza conceptual y entrenamiento práctico deben ir de la mano.

Es preciso entender que para lograr estos objetivos es necesario transformar la visión clientelista de las Instituciones de gobierno pues de otra manera no se cambiará la actuación policial. Educar, formar y capacitar a la policía implica trabajar sistemáticamente en objetivos basados en la actividad delictiva y más aún en el tipo de policía que se requiere. Antes de pensar en un discurso democrático de la reforma de la policía es necesario deliberar en la transformación de la visión de lo que es la propia policía, para que de esta manera sea posible capacitar y formar a los policías en función de objetivos claros y definidos. Tenemos que entender que vislumbrar éste cambio implica tomar en cuenta no sólo a un actor sino entender que es un problema donde intervienen muchos actores que

pueden y deben intervenir en los cambios. Además es importante entender que mejorar a la policía no sólo implica el desempeño del policía, también es necesario evaluar y analizar la formación y/o capacitación y el proceso del desempeño del policía en su labor cotidiana.

Por último cabe señalar que la transformación de una policía eficaz y útil a la sociedad no es algo que se pueda establecer en poco tiempo, para ello es necesario establecer bases de información fundamentados en los objetivos planteados tanto en la AFI y las otras organizaciones encargadas de la seguridad pública como en la sociedad en general pues es la misma sociedad quien resulta afectada o beneficiada.

Los cursos de capacitación y/o formación inicial no corresponden a la que debe tener un policía para enfrentar la inseguridad ciudadana y los delitos, la realidad criminal que vive la sociedad mexicana difiere mucho de lo que la PGR presenta como resultados. La capacitación y selección son sólo componentes en un mecanismo complejo de procuración de justicia y son parte esencial en el restablecimiento de la policía mexicana.

CONCLUSIONES

La historia de la policía en México ha pasado por diferentes sucesos, tanto las Instituciones de policía como los cuerpos policiales han cambiado de nombres, de funciones y se han transformado gradualmente. Aunque la realidad es que estas transformaciones han sido pausadas y con pocos resultados, no hay permanencia y existe un atraso histórico en comparación a otros países, con respecto a la profesionalización de la policía. Es claro que la capacitación de la policía no es el único factor que interviene en la seguridad y procuración de justicia, hay otros elementos que se interrelacionan con el tema de los policías.

La relación entre los militares y las instituciones de seguridad y procuración de justicia permanece actualmente, esto implica que los esquemas de instrucción y formación apuntan a enseñar a los aspirantes a ser punitivos y privativos de los derechos elementales en su actuación y por otro lado a fomentar actos de corrupción y discreción en el ejercicio de las labores de los policías.

Depende del director de la institución, Procurador o Presidente de la República que este en turno para que él decida las políticas de seguridad pública que se llevarán a cabo, no hay continuidad en los programas implementados y cada vez que sucede algún hecho político o social que pone en “tela de juicio” la eficacia de las instituciones policiales son creados programas o Fiscalías especiales para cada caso. Así los cambios burocráticos obstaculizan avances programáticos.

Cuando los ciudadanos hablan de las deficiencias de las instituciones encargadas de la procuración de justicia se refieren en algunos casos a las acciones realizadas (actuales o pasadas) y “conocidas” de los policías; por lo general los medios de comunicación plasman una parte de la realidad delictiva y “venden” la nota roja. Esto genera que la sociedad tenga una percepción de la realidad delictiva y en muchos casos fomenta el miedo al delito, aunado a esto, la profesionalización de la policía ha sido un discurso legitimador de los gobernantes. Como lo observamos en el trabajo realizado, los últimos Presidentes (Ernesto

Zedillo y Vicente Fox) han argumentado sobre el mejoramiento de la policía y hacen hincapié a diferentes argumentos, entre otros encontramos el que indica que entre mayor número de policías, más seguridad, o que con el cambio de nombre o de instalaciones la relación entre el policía y el ciudadano mejorará, sin embargo la realidad es que no han sido tomados en cuenta temas elementales en la estructura, en la organización y en la educación policial.

La Constitución de la República en su artículo 21 dice que la función del Policía Judicial es ser auxiliar del Ministerio Público para la persecución de delitos, pero no deja claro cuál va a ser el ámbito de acción del policía, tampoco cuáles serán sus funciones específicas, lo que ha provocado la creación de un sistema de organización informal y de actuación discrecional en la propia función de los organismos policiales y en su relación con la sociedad. Tampoco fueron plasmados horarios ni organización de los días laborales, y una consecuencia lógica es que a la fecha muchas organizaciones de policía no tengan criterios unificados que permitan una organización elemental.

Por otro lado los requisitos de ingreso para ser policía han sido cambiados constantemente sin razonamiento alguno, por ejemplo la educación académica ha sido modificada recientemente, puesto que antes para ser Ministerio Público se pedía ser Licenciado en Derecho, mientras que para ser policía el requisito era tener la primaria y esto se mantuvo durante muchos años.

En el discurso, la AFI argumenta que están creando policías profesionales, puesto que el nivel escolar mínimo es de licenciatura título y cédula profesional, lo que desde su perspectiva garantiza que se desenvolverán con ética y competitividad. No obstante en los hechos encontramos que en el país el índice de desempleo es muy grande y por lo general los salarios son muy bajos, si la AFI ofrece un sueldo arriba del promedio, muchos de los agentes no están trabajando por convicción de servicio sino por una oportunidad de mejorar su calidad de vida, además hasta el día de hoy no se ha comprobado que el hecho de que el nivel de estudios de los agentes sea de índole profesional se traduzca en un mejor desempeño policial.

Los sistemas de reclutamiento y selección del personal de la Agencia Federal de Investigación no han cambiado cualitativamente, en los últimos años, sólo el nivel escolar se transformó (de secundaria y preparatoria a licenciatura), pero esto no ha sido significativo, que los policías tengan mayor grado escolar podría, en el mejor de los casos mejorar el nivel académico y profesional de los policías, siempre y cuando el programa de estudios este relacionado con el perfil del policía que se quiere, por que de nada serviría aceptar estudiantes titulado o pasantes de carreras que no son afines a los intereses de especialización. La capacitación carece de elementos educativos en diferentes áreas de investigación, sobre todo de metodología de investigación cualitativa, en pocas palabras la capacitación y/o formación no refleja mejoras en la actuación de los policías, ello se muestra en los indicadores de este problema como: a) desempeño policial y b) acciones ilícitas de los Agentes Federales. Otro problema es que, como lo vimos en capítulos anteriores, en el cambio de Policía Judicial Federal a Agencia Federal de Investigación, han mantenido un grupo considerable de ex Policías Judiciales Federales a cargo de operaciones policiales, lo que ha ocasionado que continúen los esquemas de corrupción y abuso.

En el momento de selección se le indica al aspirante que el lugar de adscripción en donde desarrollarán sus funciones como personal operativo, puede ser en el Distrito Federal o en cualquiera de las Delegaciones de la PGR en los Estados de la República Mexicana, “Según las necesidades operativas de la Institución”; de manera que de ello no depende el grado de estudios, la profesión ni el lugar de origen del egresado. Es decir, no es algo optativo. En muchos casos a los agentes se les ha designado desarrollar sus funciones en diferentes lugares de la república, con el mismo sueldo y con pocas garantías para establecerse en los estados asignados, sería importante saber la cifra de deserción por esta causa.

Desde la Constitución de 1917, no han sido especificados ni las funciones ni los programas de capacitación del Agente Judicial (Federal o Estatal), hasta hoy no hay claridad sobre el papel que tienen que desempeñar estos cuerpos policiales, ocasionando entre las cosas un alto nivel de discrecionalidad, abuso, corrupción e impunidad por parte de los agentes. Se supone que el policía es el encargado de proporcionar la sensación de seguridad a la

ciudadana, éste es el primer contacto que tiene la sociedad con las instituciones que son las encargadas de garantizar la seguridad, paradójicamente desde hace algunas décadas la figura del policía ha sido vista por la sociedad como sinónimo de extorsión, robo y maltrato lo cual no es nuevo, el caso es que esta contradicción se repite al seleccionar y capacitar a los policías, son replicados los esquemas tradicionales. Y este es un elemento esencial para entender la falta de claridad en la función del policía y en la capacitación que requiere. Las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia parten de la idea jurídica de seguridad para preparar y capacitar a su personal y dicha preparación tiene como fin que los policías disminuyan los “índices delictivos” y no toman en cuenta: la sensación, seguridad y tranquilidad que deben proveer a la sociedad.

Cuando los Directivos de la Policía nos dicen que el personal debe y esta capacitado para desempeñarse en cualquier área, nos queda claro que no hay especialización ni selección del personal pertinente para que desarrollen tareas específicas con ética ni profesionalmente.

Hasta hoy, no hay evidencia sobre los razonamientos que utiliza la AFI para asignar a un agente a una área y no a otra, es decir no se tiene conocimiento de que las actitudes, aptitudes y la educación de un agente sean elementos para determinar que su labor será de utilidad en un área en específico, además el lugar de adscripción puede ser en cualquier Estado de la República. Es necesario para mejorar la labor policial, crear criterios para que los agentes sean designados a las áreas en las que se desenvolverán de mejor manera, sobre todo es imperante tener elementos de educación para áreas definidas.

La selección, el reclutamiento y la capacitación inicial no cuentan con criterios ni mecanismos para su evaluación, así como tampoco existen elementos para diagnosticar el desempeño de los agentes “en activo”. Lo que impide verificar su funcionalidad tanto a nivel interno como externo. La misma institución es la que evalúa los criterios de selección y capacitación, eso deja de lado la posibilidad de que la institución sea crítica con sus propios métodos.

El nuevo modelo de educación policial plasmado en los contenidos de la Agencia Federal de Investigación carece de elementos que le ayuden a mejorar su calidad y profesionalismo. La duración en los cursos de capacitación / formación inicial han variado considerablemente. Sólo en 7 años han cambiado 5 veces y lo máximo que han durado son 12 meses (ahora con la Policía Federal de seis meses) y en horas de clase **2,635**, además el número de asignaturas impartidas se ha transformado, el máximo de materias impartidas es de **77** lo que no garantiza que los agentes estén mejor preparados, pues los cursos dados no tienen objetivos acordes ni a los índices delictivos (desde el punto de vista institucional) ni a las necesidades de la sociedad, además de que no hay criterios para analizar el beneficio y trascendencia del tiempo que es requerido para la adecuada capacitación / formación de los aspirantes a agentes de la policía.

Por otra parte los contenidos de los cursos en algunos de los casos son principios básicos. No sabemos a ciencia cierta si hay profundización o análisis de los temas en las clases, tampoco podemos tener una estimación sobre el aprendizaje significativo de los alumnos en algunas materias que fueron mostradas. Por otro lado es importante señalar que hay asignaturas que tienen que ver con cuestiones prácticas de conocimiento y mejoramiento de aptitudes físicas como defensa personal, karate, orden cerrado, etc.; éstas podrían ser consideradas como capacitación, mientras que hay otras como ética policial y derechos humanos que implican formación. Los cursos son impartidos con dos enfoques, el informativo y el interpretativo, éstos a veces se encuentran separados y en otras ocasiones están relacionados todo depende del instructor y la materia. Además los cursos no consideran objetivos de aprendizaje encaminados a preparar verdaderos investigadores, que es en esencia su función elemental.

La visión informativa es dada a partir de los temas proporcionados e implementados en las diferentes materias establecidas por la institución; el curso puede por ejemplo, tener muchos contenidos y tiempo reducido para ahondar en cada uno, lo que hace que los alumnos tengan conocimiento parcial de los temas. Esto provoca que los instructores sólo provean información.

La interpretación simbólica de la capacitación / formación del policía, a partir de la experiencia que han tenido los instructores en la “calle” marcan las pautas de aprendizaje y en un momento dado los programas de estudio. Los valores que se forman están fundamentados en el conocimiento empírico de los agentes y en la perspectiva que tienen los instructores de la policía. Por otra parte la diferencia entre los nuevos y viejos policías ocasiona que la actuación policial permanezca intacta. En la AFI fueron reinstalados muchos policías que trabajaron durante muchos años, lo que provoca una especie de simbiosis entre las nuevas generaciones y las antiguas, lo anterior provocó o ha provocado que los actos de corrupción permanezcan.

Un dato adicional es que el Sistema Nacional de Seguridad Pública proporciona certificados de acreditación para instructores y para evaluadores. Por ejemplo de evaluador de instructores en los rubros de acondicionamiento físico, armamento, pero no tenemos conocimiento que en materias como derechos humanos o ética proporcionen dichos certificados.

Hasta el momento los organismos encargados de la capacitación policial no tienen claro que es lo que quieren, si formar, capacitar o en todo caso complementar estos elementos. Sería necesario realizar un plan académico encaminado a las labores policiales con elementos pedagógicos enfocados a su actividad, es decir que el conocimiento proporcionado sea de utilidad en la labor policial, es importante preparar policías especializados en diferentes áreas, para desarrollar planes de estudio específicos y que tomen en cuenta, las características académicas y físicas de los aspirantes.

En suma, lo que se conoce como educación policial (algunas instituciones lo llaman capacitación y otras formación) en México, es en realidad una mezcla entre capacitación y formación, pero no es formación intelectual o académica sino formación valorativa y formación de identidad, los institutos de formación policial obedecen en muchos casos a la reproducción de la imagen de lo que es “ser policía” y de lo que “debe aprender”, y deja de lado la creación de proyectos y programas con la metodología académica necesaria para formar aprendizaje significativo que pueda ser traducido en policías eficientes.

Cuando los aspirantes terminan el curso inicial, son nombrados Agentes Federales Investigadores, a partir de ese momento desarrollarán todo el conocimiento y aprendizaje que obtuvieron en la capacitación inicial, lo ideal sería contar con mecanismos de análisis y valoración de los cursos iniciales, saber si estos cumplen sus objetivos; sin embargo no tenemos conocimiento si las diferentes academias o institutos encargados de la formación/ capacitación, cuentan con herramientas para hacerlo o incluso si les interesa.

Uno de los elementos que tienen los organismos de procuración de justicia para valorar el desempeño de los policías es la cifra oficial de detenidos, cuando un ciudadano denuncia y se abre una averiguación previa, con ello comienza la cadena de la procuración de justicia, si tomamos en cuenta que de cada diez delitos que son cometidos sólo dos son denunciados, podremos afirmar que: darle importancia al número de detenciones que realiza un policía no puede ser tomado como criterio de análisis para el desempeño, puesto que están fundamentadas en las averiguaciones previas o los casos de flagrancia y en el segundo caso la mayoría de estas detenciones son casuales. El hecho de que haya más detenidos no significa que la delincuencia disminuya ni que la seguridad mejore.

Una característica que puede ser utilizada para saber el desempeño de la policía es la percepción que tiene la sociedad sobre la actuación de la policía, aquí debemos tener claro algunos aspectos:

- 1) La labor del Agente Federal Investigador es diferente a la de muchos policías, es distinta la labor de un agente de la policía judicial del D.F. o del algún Estado de la República. La mayoría de las veces su actuación es imperceptible a la ciudadanía, los delitos que persiguen son de índole Federal lo que conlleva que la labor que realizan en muchas ocasiones es con discreción (el problema es que cuando cometen acciones ilegales también son imperceptibles).
- 2) Los medios de comunicación juegan un papel importante para crear una imagen del policía, muchas veces por acciones cometidas por ellos y otras por que es

promovida la “ nota roja” y el “amarillismo”^{*} y no las acciones realizadas por los diferentes cuerpos de policía, raras veces son mencionadas acciones donde los policías actúen profesionalmente, el Agente es visto como corrupto, con poca capacidad profesional, prepotente y con poco interés de servicio.

- 3) La relación o el contacto entre el agente y el ciudadano es escasa, por la falta de confianza en la ciudadanía y por la poca intención y preparación de los agentes para relacionarse con la sociedad, esto aumenta la desconfianza y la poca participación de la ciudadanía con los policías y con los agentes.

Por estas razones es importante tomar en cuenta que la percepción de la sociedad de la policía debe analizarse tomando en cuenta estas variables, que en gran parte son cualitativas y que sirven para mejorar la sensación de que el policía garantiza la seguridad y no al contrario.

Otro elemento para estudiar el desempeño son los delitos y acciones cometidas por los policías. Cuando fue creada la AFI, permanecieron antiguos Policías Judiciales Federales y todo podría indicar que éstos fueron los que cometieron mayor número de acciones ilícitas, pero encontramos en las estadísticas que muchos de los Agentes que comenten acciones ilícitas son de recién egreso (también es posible que los agentes “viejos” sean astutos y no hagan evidentes sus acciones). Aún así hay muchos casos de extorsión y corrupción que no están bien documentados y los resultados de las averiguaciones emprendidas contra diferentes agentes no son públicas. No hay cifras reales sobre los delitos cometidos por los AFI's

Para las instituciones encargadas de la procuración de justicia, desarrollar evaluación y análisis del desempeño de los policías (rendición de cuentas e informes anuales) atiende más a un modelo donde la sociedad se convierte en el “cliente” a satisfacer mediante la productividad. Los datos proporcionados en los diferentes informes de la PGR, no

^{*} Para mayor información véase Sarah García, Et al. *Violencia y medios los medios: Seguridad pública, noticias y construcción del miedo.*

representan continuidad de datos antes expuestos, son prácticamente los mismos que en administraciones anteriores, no hay metodología en cuanto a las cifras manejadas.

Esto nos lleva a concluir que la falta de continuidad en los programas de capacitación / formación de los policías (así como en los procesos de reclutamiento y selección), es uno de los problemas centrales de la eficacia de la policía en México, lo que hacen las diferentes autoridades es cambiar constantemente los planes de estudio y no hay objetivos claros para darle continuidad a los cursos, lo que provoca que no puedan ser analizados los resultados de éstos. La educación del policía debe ser pensada en función de sus múltiples actividades, debe considerar aspectos específicos de especialización y capacitación/ formación continua, además es necesario que los programas educativos puedan ser analizados, valorados y transformados sin tomar en cuenta los cambios políticos. No se trata de aumentar la duración de los cursos, es necesario tomar en cuenta los objetivos de aprendizaje significativo que se quieren lograr.

Contar con un número grande de policías, no quiere decir que disminuirán los índices delictivos, ni que los policías dejarán de delinquir, mejorar los sueldos (aunque en algunas policías como los locales si es necesario) significa que erradicarán la corrupción, por lo que considero que antes de formar más policías, de recibir certificados de mejor negociación de secuestros, de implementar programas con temporalidad efímera y sin resultados; sería necesario tener claridad en un sistema y programa de educación (formación, capacitación) que permita tener policías preparados para la dimensión real del problema en el país, para poder efectuar acciones concretas.

La prioridad en la AFI y en la mayoría de las instituciones policiales es redefinir los procesos de reclutamiento, selección y los cursos de capacitación/ formación inicial, además requieren estar basados en objetivos bien definidos y pensados para que sean aplicados independientemente de los directores o encargados de la seguridad y procuración de justicia, además que sean susceptibles de medición y transparencia para tener claridad en la información y poder determinar los problemas de fondo y así transformar tanto a las

policía como a las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia en organismos útiles y eficaces a la sociedad.

ANEXO

Tabla 5 . Tira de materias completa de los cursos de capacitación inicial de la Agencia Federal de Investigación. 2005	
Un cuatrimestre tronco común	
1.	Derecho Penal y Procesal Penal
2.	Garantías individuales y amparo en materia penal
3.	Derechos humanos
4.	Criminalística de campo
5.	Criminología
6.	Victimología
7.	Psicología policial y criminal
8.	Metodología de la investigación policial
9.	Ética y valores policiales
10.	Entrevista Policial
11.	Conocimiento y manejo de armas
12.	Educación física
13.	Defensa Personal
14.	Orden Cerrado
15.	Computación
16.	Taller de ortografía y redacción
17.	Taller de fotografía
Bimestre 1	
1.	Delitos Federales
2.	Estructura Orgánica de la PGR y responsabilidad administrativa de los servidores públicos
3.	Investigación de delitos cibernéticos y de lavado de dinero
4.	Criminalística
5.	Sociología
6.	Fuentes de información
7.	Redacción de informes de Investigación
8.	Taller de Investigación Policial
9.	Vigilancia y seguimiento
10.	Conocimiento y manejo de armas
11.	Educación física
12.	Defensa Personal
13.	Orden cerrado
14.	Taller de soporte básico de vida
15.	Computación
Bimestre 2	
1.	Delitos Federales
2.	Delincuencia organizada
3.	Estudio de organizaciones delictivas
4.	Seguridad Pública y nacional
5.	Inteligencia policial
6.	Redacción de informes de análisis táctico
7.	Taller de análisis táctico
8.	Criminalística
9.	Identificación de drogas
10.	Conocimiento y manejo de armas
11.	Educación Física
12.	Defensa personal
13.	Prácticas de supervivencia Policial
14.	Orden cerrado

15.	Computación.
Bimestre 3	
1.	Delitos federales
2.	Cumplimiento de mandamientos judiciales y ministeriales
3.	Criminalística
4.	Diseño de operativos y técnicas policiales
5.	Redacción de informes de operaciones especiales
6.	Explosivos
7.	Protección a funcionarios
8.	Conocimiento y manejo de armas
9.	Educación física
10.	Defensa personal
11.	Prácticas a rapell
12.	Orden cerrado
13.	Computación.
Un mes en el Caracol	
1.	Cumplimiento de mandamientos Judiciales y ministeriales
2.	Talleres de estrés
3.	Identificación de drogas
4.	Radiocomunicación
5.	Conocimiento de helicóptero
6.	Operativos policiales
7.	Orden disperso
8.	Orientación
9.	Lectura de cartas y navegación terrestre
10.	Desplazamientos individuales
11.	Caminata a campo travesía
12.	Preparatoria de tiro
13.	Tiro a fuego real con pistola, fusil nocturno
14.	Educación física
15.	Paso de pista de adiestramiento
16.	Prácticas a rapell
17.	Actividades deportivas
Un mes de practicas en el área de adscripción¹	
(AFI) Agencia Federal de Investigación	
Visitaduría General	
(CENAPI) Centro Nacional de Planeación Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia	
(SIEDO) Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada	
Fuente: solicitud de información al IFAI con número 0001700150405. 23 de Mayo de 2005	

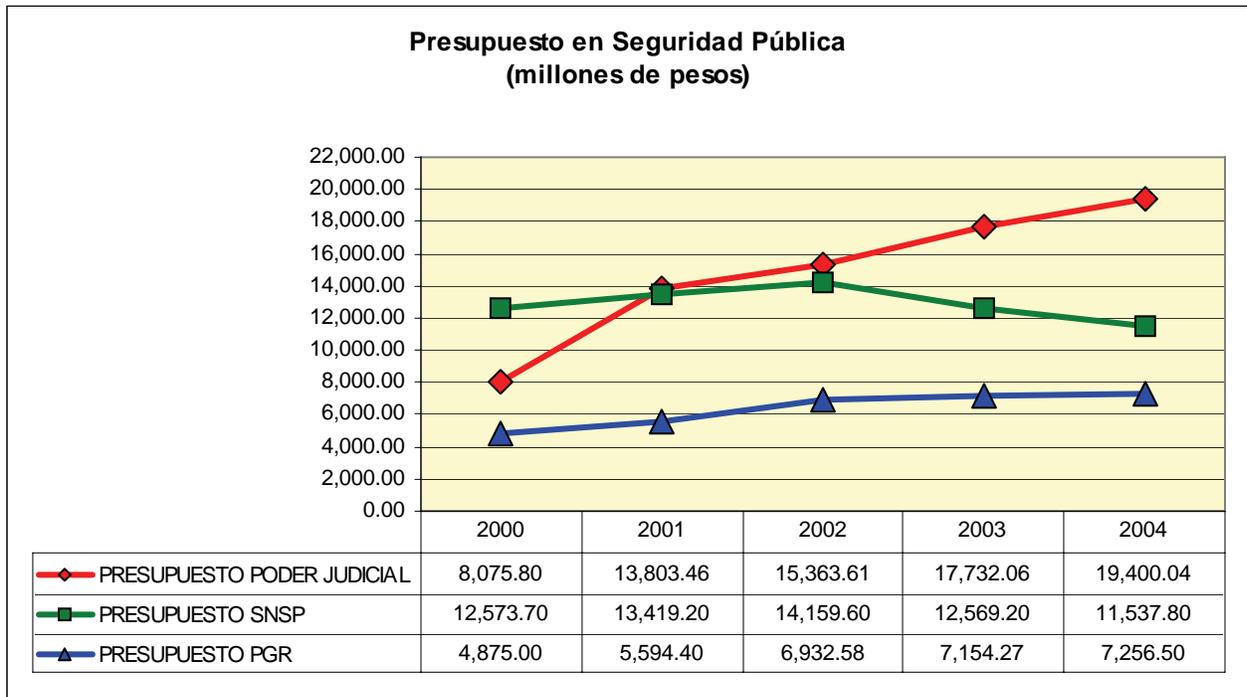
¹ Las áreas de adscripción varían de acuerdo a las necesidades de la procuraduría

Tabla 7. Lista de los nombre de los que dan cursos de capacitación inicial para los Agentes Federales Investigadores. 2005.		
1. Mario Alberto Alcaraz Estrada	Instructor de Armamento y Tiro	Externo
2. Araceli Álvarez Rosas	Profesora de educación media, Licenciatura en Educación	Externa
3. Juan Paris Álvarez Yslas	Instructor de Educación Física	Externo
4. Javier Arellanes Jarquín	Licenciado en Diseño Gráfico, Maestría en victimología	Externo
5. Raymundo Ávila Aguilar	Instructor de Educación Física	Externo
6. Manuel Castañeda Palacios	Instructor en karate	Externo
7. Marco Antonio Cordero Melgar	Instructor en Kung fu	Externo
8. Víctor Hugo Díaz Calderón	Instructor de Educación Física	Externo
9. Maria de Lourdes Esther Flores Rivera	Licenciada en Derecho con especialidad en Derecho Penal	Externa
10. Miguel Ángel Francisco Jiménez	Técnico administrador en computadoras	Externo
11. José Luis Jaime González	Técnico en programación analista	Externo
12. Guillermo Juárez Salazar	Formador de instructores en capacitación	Externo
13. Ricardo Martínez González	Instructor de Karate	Externo
14. Juana Medina Morales	Licenciada en Derecho, maestría en criminología	Externa
15. Jorge Alberto Moreno	Perito en Fotocopiado	Externo
16. José Emeterio Olivares López	Perito en Fotografía Forense	Externo
17. Luis Alberto Puga Sánchez	Instructor de armamento y Tiro	Externo
18. María Soledad Quintanar Iturria	Licenciada en Derecho	Externa
19. Manuel Alejandro Ramírez García	Instructor en Armamento y Tiro, Diplomado en Psicología policial.	Externo
20. Martín Rocha Sánchez	Licenciado en Psicología	Externo
21. Gabriela Salem Pérez	Licenciada en Psicología y Maestría en criminología	Externa
22. David Soriano Casas	Instructor en Armamento y Tiro	Externo
23. Cutberto Velásquez Arista	Licenciado en Pedagogía	Externo
24. Edgar Zaldivar Silva	Cirujano Dentista, maestría en Victimología	Externo
25. José Carlos Cruz Flores	Licenciado en Derecho	Interno/ICAP
26. Gerardo Fuentes Medina	Licenciado en Derecho	Interno/ICAP
27. Paulete García Aranda	Licenciada en Derecho, perito Técnico en Criminalística, especialidad en Grafoscopia	
28. Antonio López Escamilla	Ingeniero Químico Industrial Agente "A"	Interno/AFI
29. Andrés Gerardo Martínez Arriaga	Licenciado en Psicología, Maestría en criminología	Interno/AFI
30. Oscar Morales Chávez	Licenciado en Derecho Agente "C"	Interno/AFI
31. Marco Antonio Obscura Vidal	Licenciado en Derecho	Interno/ICAP
32. Luis Felipe Pereyra Ronquillo	Licenciado en Derecho Agente "A"	Interno/AFI
33. Raúl Ramírez Castañeda	Licenciado en Administración Industrial	Interno/ICAP
34. José Luis Ramírez Pallares	Pasante de la Licenciatura en Derecho Agente "B"	Interno/AFI
35. Demnar Rodríguez Sebastián	Agente "C"	Interno/AFI
36. Martha Rodríguez Tinajero	Química Farmacobióloga, Perito Técnico en criminalística Especialidad en Valuación.	Interna/ICAP
37. César Sánchez Sánchez	Licenciado en Derecho Maestría en Criminología Agente "B"	Interno/ AFI
38. Orlando Vilchis Cortes	Licenciado en Derecho, Doctorado en Derechos Humanos	Interno/CNDH
39. Felipe Julián Zúñiga Acevedo	Licenciado en Derecho	Interno/ Derechos Humanos PGR
40. Juventino Antonio Anzures	Sargento primero de la Fuerza Aérea Fusileros Paracaidistas (Retirado)Instructor de Orden Cerrado	Interno

41. Anibal Hernández Vidal	Subteniente Fuerza Aérea Fusileros Paracaidistas (Retirado) Instructor de Orden Cerrado	Interno
42. Saturnino A. Martínez Morales	Teniente Coronel Pagador (Retirado) Instructor de Orden Cerrado	Interno
43. David Maya Martínez	Teniente de Sanidad (Retirado) Instructor de Orden Cerrado	Interno
44. Lenin Padilla Ceballos	Teniente de Fragata (Retirado) Instructor de Orden Cerrado	Interno
45. Isidro Rodríguez Pérez	Capitán Segundo (Retirado) Instructor de Orden Cerrado	Interno
Fuente: Solicitud de Información al Instituto federal de Acceso a la Información IFAI. Número de folio 000170009706.		

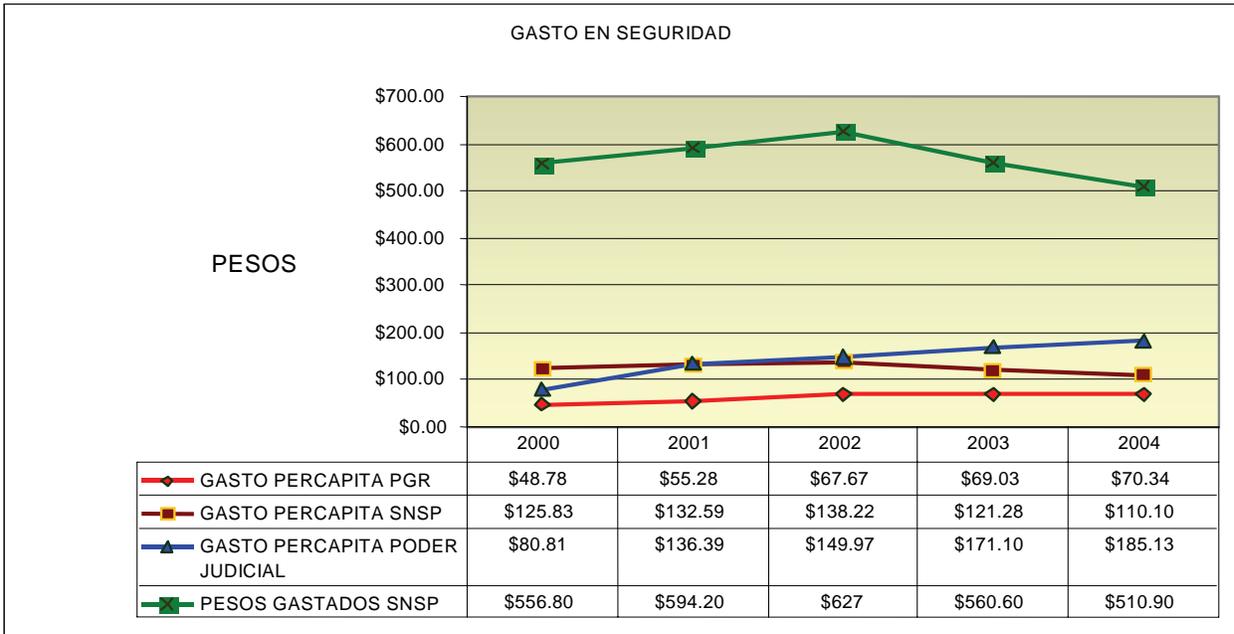
Tabla 9. Tipo y cantidad de delitos cometidos por Agentes Federales Investigadores. 2002-2004.			
Delito	2002	2003	2004
Falsedad de declaraciones rendidas ante una autoridad distinta de la judicial	0	1	0
Extorsión, desaparición forzada de personas	0	5	0
Falsedad de declaraciones rendidas ante una autoridad distinta de la judicial y uso indebido de insignias	0	6	0
Disposición indebida de armas y amenazas	0	1	0
Extorsión, contra la administración de justicia, abuso de autoridad e intimidación	0	1	0
Daño en propiedad ajena	0	1	0
Cohecho	0	1	0
Privación ilegal de la libertad y otras garantías, extorsión, robo abuso de autoridad y contra la administración de justicia.	0	0	2
Ejercicio indebido del servicio público, posesión de vehículo robado, encubrimiento y usurpación de funciones	0	0	2
Extorsión e intimidación	0	0	2
Extorsión, privación ilegal de la libertad y otras garantías y abuso de autoridad	0	0	1
Homicidio, abuso de autoridad y robo	0	0	4
Ejercicio indebido del servicio público	0	0	3
Trafico de influencia contra la administración e injusticia, robo, falsificación de documentos, falsedad de declaraciones rendidas ante una autoridad distinta de la judicial	0	0	2
Evasión de preso	0	0	2
Extorsión, privación ilegal de la libertad y otras garantías, desaparición forzada de personas, abuso de autoridad y violación de garantías.	0	0	4
Posesión de objeto robado	0	0	1
Extorsión de grado de tentativa, robo y amenazas.	0	0	1
Extorsión en grado de tentativa y robo	0	0	2
TOTAL	0	16	26
Fuente: Solicitud con Folio 0001700150705. 30 de Mayo de 2005			

Gráfica 1.



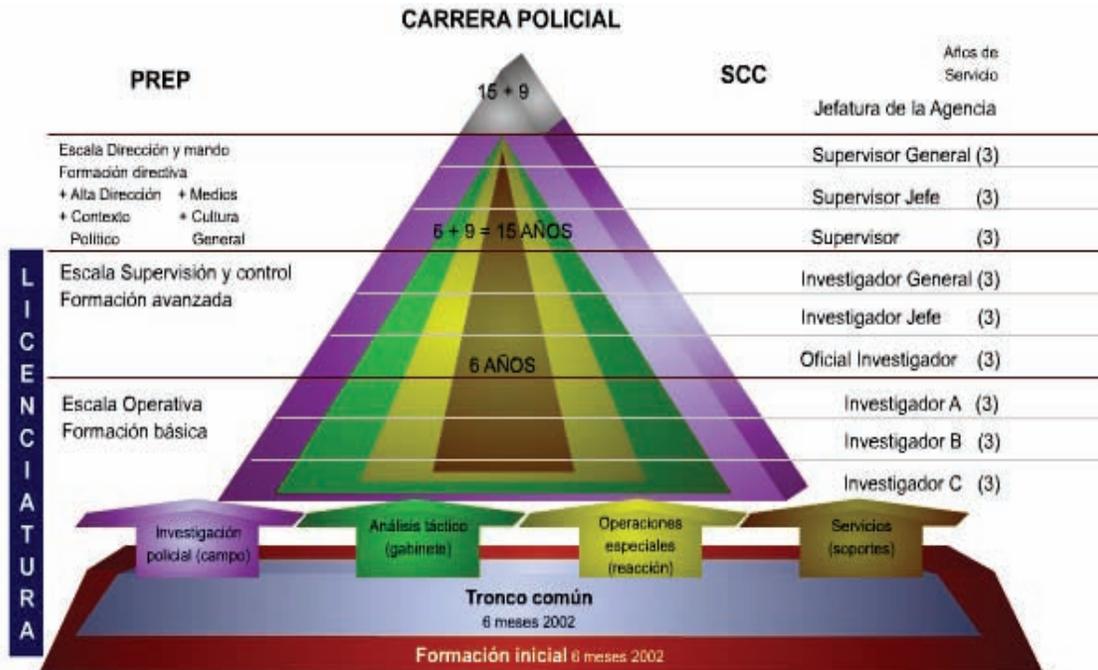
Fuente: Elaborado con datos de La Secretaria de Seguridad Pública y la Secretaria de Hacienda y crédito Público
http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d3082/v1/OYDRECURSOS_SISTEMA.pdf
<http://www.shcp.sse.gob.mx/>

Gráfica 2.



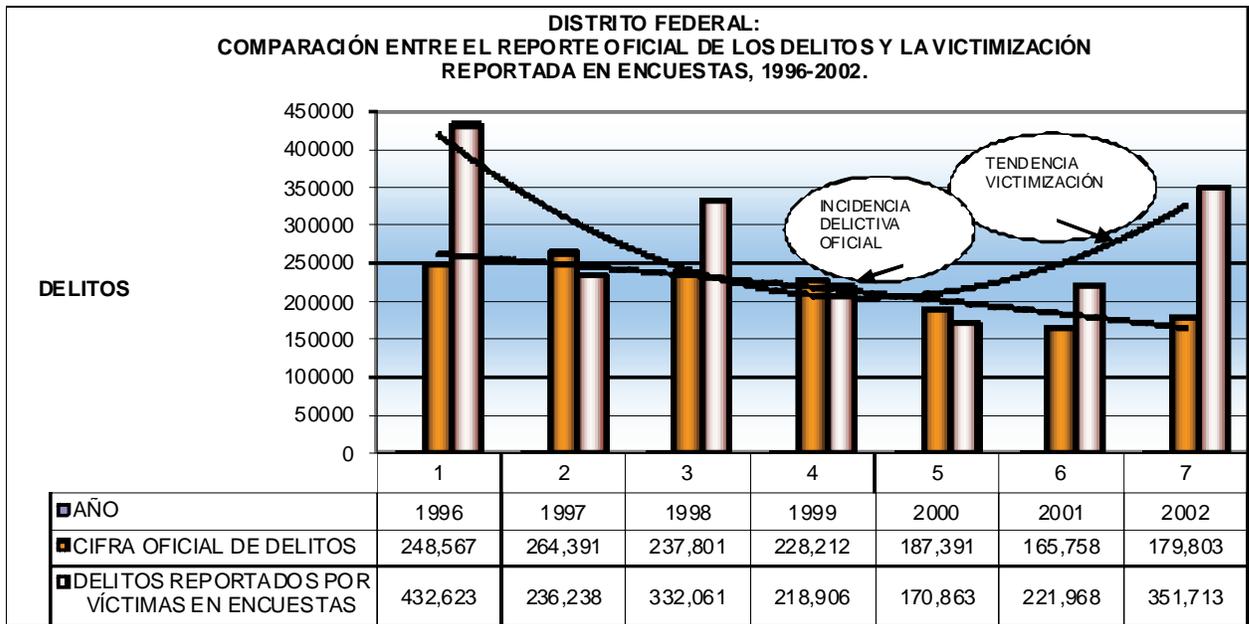
Fuente: Alvarado Arturo “Un diagnostico y propuesta de reforma reporte para el Banco Mundial” 2005

Gráfica 3



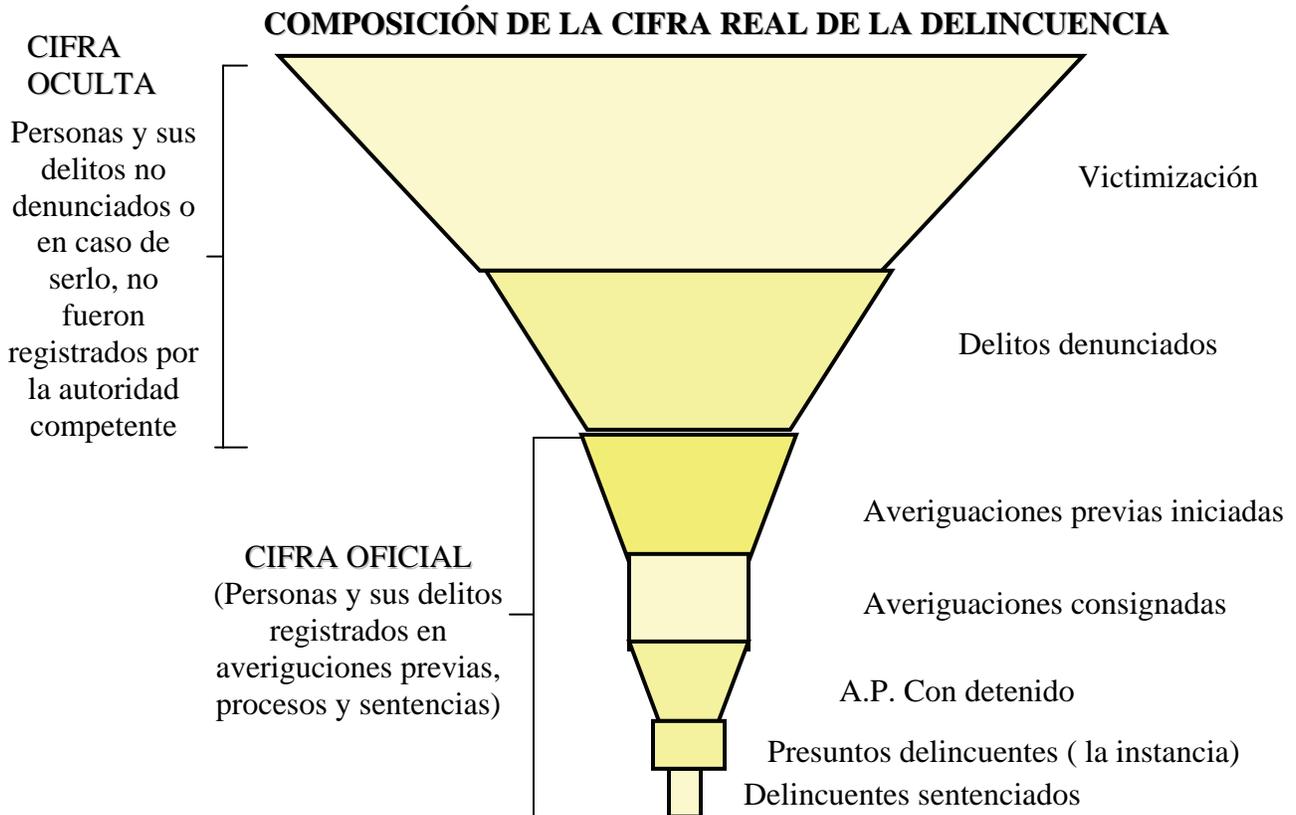
Fuente: Procuraduría General de la República PGR. www.pgr.gob.mx

Gráfica 4.



Fuente: Alvarado Arturo, "Un diagnóstico y propuesta de reforma reporte para el Banco Mundial" 2005 Pág. 17.

Gráfica 5.



Fuente: Arroyo Mario Documento de trabajo para Democracia derechos Humanos y Seguridad A.C. 2003-2004

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio, El almanaque del Distrito Federal, Editorial Hechos Confiables, México 2004. 431 p.

-----, La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México, Editorial Raya en el agua Grijalbo, México 2001.413 p.

Alvarado Arturo y Artz Sigrid, El desafío democrático en México: seguridad y estado de derecho, Editorial Colegio de México, México 2001 , 234p.

Alvarado Arturo, La inseguridad pública y la gobernabilidad en México: un diagnóstico y una propuesta. Reporte para el Banco Mundial. Noviembre 2005, 72 P.

----- La reforma de la Justicia en México, Editorial Fondo de cultura económica y Colegio de México (en proceso) México.

Arroyo Juárez Mario, Rendición de cuentas en la Procuraduría General de la República, Documento de Trabajo presentado para Democracia Derechos Humanos y seguridad A.C. en 2004.

Arzt, Sigrid. La Procuraduría General de la República en el contexto democrático de México: el caso de la Agencia Federal de Investigaciones, Documento de Trabajo para el National Endowment for Democracy. Agosto de 2004.

Baena Paz, Guillermina, Manual para elaborar trabajos de investigación documental, Editorial México unidos, México 1984,124p.

Barrón Cruz Martín Gabriel, Policía y seguridad en México, INACIPE. México 2005,451p.

Carbonell Miguel, Coordinador. Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica; no. 188. México 2004,607p.

Carrillo Prieto, Ignacio et. Al “Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana” Documentos para la formación Profesional en el Sistema de Justicia Penal Mexicano. Editorial INACIPE México 1992,145p.

Fanjzylver Pablo, Lederman D. Y Loayza N. “Crimen y violencia en América Latina”. Editorial Alfaomega. México 2001, 252 p.

Foucault Michel “Vigilar y Castigar: el nacimiento de la prisión” Editorial Siglo XXI, México 1984,248p.

Frühling, Hugo “Taller Policía y comunidad proyecto y sociedad democrática documentos de trabajo” Cuadernos del centro de estudios del desarrollo (Ced) Santiago de Chile 1999.

González Placencia, Luis. “Percepción ciudadana de la inseguridad”. *Ciudades seguras; 5* Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco : Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología : Fondo de Cultura Económica. México 2002, 235p.

González Reyna, Susana, Manual de redacción e investigación documental, México. Editorial Trillas, 1997, 204 p.

Gortari Eli, de, El método de las ciencias. México, Editorial. Grijalbo, 1979, 151p.

Hernández Sampieri, Roberto, Metodología de la investigación documental, México. Editorial Mc. GrawHill, 1997, 500 P.

Iñigo, Alejandro.“Bitácora de un policía, 1500-1982.” Editorial Departamento del Distrito Federal, México 1985. 180p.

Lara Klahr Marco López Portillo, Ernesto y. “Violencia y medios Seguridad pública, noticias y construcción del miedo”. Editorial INCYDE. México 2004,150p.

Lipsky Michael “Street level bureaucracy: dilemas of the individual in public services”
Editorial Russell Sag Fundation, New York 1980. 220 p.

Lozano Gracia, Fernando Antonio. “Compromiso con la justicia: informe de gestión de Fernando Antonio Lozano Gracia, Procurador general de la República, diciembre 1994-noviembre 1996”. Editorial EPESSA, México 1996, 360p.

Marenin, Otwin, *Police Training for Democracy*. Paper given at the International Police Executive Symposium, Antalya, Turkey, May 2002.

Martínez de Murguía Beatriz “La policía en México ¿orden social o criminalidad?”, Editorial planeta, México 1999, 228p.

Martínez Garnelo, Jesús “Policía Nacional Investigadora del Delito; antología del origen, evolución y modernización en la policía en México” Editorial Porrúa México 1999,756p.

Meraz, César Coordinador Gral. “La policía en México: Breve historia de un concepto y de una institución”, Ediciones de la Policía Federal Preventiva, México, 2000, 153p.

Nacif Mina, Jorge. “La policía en la historia de la Ciudad de México, 1524-1928.” Editorial Desarrollo Social Sociocultur, Departamento del Distrito Federal. México 1986,170p.

Olvera Rivera, Alberto. “Accountability Societal en México: la Experiencia de Alianza Cívica”, en Peruzzotti, Enrique, y Smulovitz, Catalina (eds.), Controlando la Política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, TEMAS, Buenos Aires. Procuraduría General de la República “Informe de Gestión 2004” Editorial PGR. México 2004. 133p.

Procuraduría General de la República “Manual de organización específico de la Dirección General de la Policía Judicial Federal” Editorial PGR. México 1992,141p.

----- “Manual de organización, políticas y procedimientos generales de la Policía Judicial Federal 1986”, Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México 1986,86p.

Sam, López J. Antonio “Policía Judicial en México”, Editorial América, México 1988,667p.

Silva F. Carlos, “Abuso Policial en la Ciudad de México” en Alvarado Arturo. La reforma de la Justicia en México, en Imprenta.

Varenik Robert O. “Accountability: sistema policial de rendición de cuentas, estudio internacional comparado” Editorial CIDE, INCIDE. México 2005,212p.

Victoria Zepeda, Felipe. “Perro rabioso: la corrupción policíaca sí es posible exterminarla: carta abierta al presidente de México, 1994-2000.” Editorial Edamex. México 1994,249p.

Yáñez Romero, José Arturo “Policía mexicana”. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana /Unidad Xochimilco, Plaza y Valdés Editores. México 1999,293p.

-----, La política de capacitación básica de agentes de policía federal investigadora en México. Ponencia presentada en el Foro “El debate actual sobre la seguridad pública y el estado de derecho” 28 de Noviembre de 2007. En el centro de estudios sociales y de opinión pública de la H. Cámara de Diputados.

Zarzar Charur Carlos, Habilidades básicas para la docencia. Editorial Patria Año. México.1983

Revistas

Trabajo Social, Escuela nacional de Trabajo Social, Editora Nelia Elena Tello Peón, Número 19. México D.F. 1997. Publicación Trimestral.

Trabajo Social, Escuela nacional de Trabajo Social, Editora Nelia Elena Tello Peón, Número 24 y 25. México D.F. 1997. Publicación Trimestral.

Tesis

Montes de Oca Franco, Sergio Jacobo “La profesionalización del sector público mexicano estudio de caso, la Policía Judicial Federal”. Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2000. 209 p.

Ramírez Aguilar Omar “Importancia de la capacitación en la profesionalización de la Policía Judicial Federal en México” Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1995. 161p.

Internet

Blunkett Hon David, (Home Secretary) Police Reform. Managing police Performance: A practical guide to Performance management 2004. www.policereform.gov.uk/psu

Democracia Derechos Humanos y Seguridad A.C. www.ddhs.org.mx

Instituto Federal de Acceso a la Información: www.ifai.gob.mx

Policía Inglaterra: www.policereform.gov.uk/psu

Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>

Procuraduría General de la República: www.pgr.gob.mx

Secretaría de Seguridad Pública: www.ssp.org.mx