

**Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
División de Estudios de Posgrado**

**La profesionalización policial en México:
El caso de la Policía Federal Ministerial.**

**Tesina que para obtener el diploma de
Especialidad en Seguridad Pública
presenta:**

Lic. Alfredo Leonardo Ortiz Domínguez

Director de tesina:

Mtro. Jesús Gallegos Olvera

Septiembre 2012



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.

Índice

	Pág.
Introducción	2
Capítulo 1	
La profesionalización del servicio público en México	7
1.1 Notas para explicar el ámbito administrativo y político de la profesionalización del servicio público	7
1.2 Los modelos de evaluación para los servidores públicos	10
1.3 La profesionalización de los servidores públicos en el gobierno federal	16
1.4 Responsabilidad pública: principios y valores	21
1.5 Consideraciones sobre a profesionalización en las instituciones policiales ...	26
Capítulo 2	
La policía en México	32
2.1 Surgimiento y configuración de la policía en México	33
2.2 Condiciones y evaluación de la policía en México	38
2.3 La función policial	46
2.4 El desarrollo policial: modelos y cambios hacia el siglo XXI	52
2.5 La ética y la vocación policial	57
2.6 Hacia la modernización: apuntes sobre la reforma policial	63
Capítulo 3	
La Policía Federal Ministerial y la profesionalización policial	70
3.1 La escena mexicana a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ...	71
3.2 El Sistema Nacional de Seguridad Pública y la transformación policial	74
3.3 Las irregularidades en el ejercicio de la seguridad pública y ejercicio policial efectivo en México	77
3.4 Policía Federal Ministerial: génesis y desarrollo	81
3.5 El marco legal de la Policía Federal Ministerial	86
3.6 La profesionalización y la Policía Federal Ministerial	93
Conclusiones	100
Fuentes de consulta	104

Introducción

“[...] Hay nuevas, pragmáticas razones para realizar una intensa búsqueda de alternativas al uso del sistema de justicia criminal como manera de hacer el trabajo policial. También significa que hay un nuevo incentivo para cultivar relaciones positivas con la comunidad. La policía necesita reemplazar la amorfa autoridad que previamente obtenía del sistema de justicia criminal de la cual tan profundamente dependió en el pasado. Qué mejor manera hay de hacer esto que tomando para sí lo que Robert Peel caracterizó en 1829 como la más poderosa forma de autoridad, la ‘aprobación pública de su existencia, acciones y comportamiento’”.

Herman Goldstein¹

La seguridad es un eje vertebral inherente a la existencia y la organización política de cualquier sociedad y, por supuesto, de los individuos que la conforman, independientemente del grado de su desarrollo económico. En este sentido, todo individuo y toda sociedad requieren de un orden y paz para llevar a cabo sus actividades sin amenazas a su integridad y supervivencia. El estudio y la práctica relacionados con la seguridad ofrecen una tipología que va de su carácter nacional a su expresión humana. En este espectro de variables, la seguridad pública –al igual que los otros tipos de seguridad enunciados– considera al Estado como un responsable de su planeación, ejecución y evaluación. Dada esta división de funciones, se crean instituciones responsables de llevar cabo alguna o varias de ellas. En este sentido, por un lado la naturaleza de las instituciones estatales son reflejo de la configuración y distribución del poder político en una sociedad, pero por otro lado están vinculadas a las necesidades, capacidades e intereses de los miembros de esa sociedad. Esta ecuación incluye tanto a quienes se rigen por sus normas como por quienes violan sus reglas, es decir a los delincuentes y criminales.

¹ Goldstein, Herman, “La nueva orientación policial: confrontando la complejidad” en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal, año 3 número 3*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, p. 123.

La delincuencia afecta a los miembros de una sociedad al limitar su seguridad para gozar de su libertad, patrimonio, e inclusive su vida. El desarrollo y ampliación de las actividades delictivas conlleva múltiples desafíos al Estado y sus instituciones, en particular las relacionadas con la seguridad pública. De aquellos destacan la eliminación de la corrupción inherente a sus actividades, el abuso de autoridad o la insuficiencia de sus acciones. Una respuesta a esos desafíos se halla en la profesionalización de su policía, consistente en revisar y evaluar sus funciones, atribuciones y competencias, para establecer las características de su capacitación, actualización y especialización en tareas de prevención e investigación contra las acciones que constituyen consecuencias de derecho. En este sentido, ¿qué relación tiene la profesionalización policial y seguridad en México? En general, instrumentar acciones encaminadas a consolidar la profesionalización policial permite: 1) cambiar su imagen pública a favor de sus objetivos; 2) profundizar y ampliar la confianza con la población y 3) mejorar la eficiencia de sus resultados; dados a conocer a través de, por caso, los medios de comunicación. De esta manera, capacitar, actualizar y especializar a los elementos de las corporaciones policiacas permite un trabajo eficiente, imparcial y transparente de su labor al servicio de la sociedad. En definitiva, la profesionalización policial permite la posibilidad de combatir el delito, en razón de la seguridad pública, como derecho de la sociedad.

En México la profesionalización policial es una de las preocupaciones centrales del Estado, tanto por el incremento de las tasas de incidencia delictiva como por la baja eficacia de los sistemas de prevención y sanción del delito. Tal situación ha propiciado en la ciudadanía una creciente percepción de inseguridad y desconfianza hacia los órganos de procuración de justicia, en especial a su auxiliar directo, los cuerpos policiales. Como lo muestran los estudios y estadísticas que manejan, entre otros, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) y el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C. (ICESI).²

A nivel institucional el *Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones de Procuración de Justicia* es el instrumento en el que se establecen los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimos para la profesionalización. El Programa fue

² Entre los documentos que pueden consultar están: Insyde, *Esquema metodológico para la evaluación de la rendición de cuentas policial*, disponible en línea en <http://www.insyde.org.mx/EXPAGES/esquema.asp>, 2009; Uriarte Borneo, Isabel & Carlos Silva Forné (redactores), *De Atenco a la reforma policial democrática. Una mirada prospectiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos*, CDHMAP/INSYDE, México, 2006; López-Portillo Vargas, Ernesto & Hugo Frühling (editores), *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, INSYDE/SSC/CDHDF/CESC, México, 2008; ICESI, *Índice Nacional de Inseguridad*, 2005; Mendoza Mora, Carlos, *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad-5. El costo de la inseguridad en México*, 2009.

planteado desde la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, aprobada el 2 de enero de 2009), que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), así como la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios. El Programa marca el rumbo hacia una “profesionalización innovadora, vigente y en igualdad de condiciones para los policías”. Así, se formalizó la necesidad de profesionalizar a las policías para enfrentar el incremento delincencial que impera en el México, consagrando en todo momento de su actuar las garantías y derechos de todas las personas. Tomando como base jurídica tanto al SNSP como a la LGSNSP se enmarcan los lineamientos para formar un mejor cuerpo de policía, profesionalizado y con lineamientos de coordinación entre instituciones.

Los propósitos del SNSP son:

- Establecer una política nacional en seguridad pública.
- Fortalecer al Estado Mexicano en el ámbito de seguridad pública.
- Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la federación, estados y municipios con pleno respeto a sus ámbitos de competencia.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Revalorizar y dignificar a las instituciones de seguridad pública, para que estos formen a su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer los medios para propiciar la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública.

Para la profesionalización policial, el SNSP contempla una Academia Nacional de Seguridad Pública, Academias Regionales y cuenta con un Centro de Educación Interactiva a Distancia. Finalmente, la LGSNSP publica, organiza y planifica al propio SNSP. Pese a estos avances programáticos, los resultados prácticos son limitados por múltiples sinergias, una de ellas es la deserción y baja que han causado un importante porcentaje de elementos de las corporaciones policiales a nivel nacional. Esto se explica

tanto por el aumento general de la violencia como por la falta de incentivos materiales y financieros para que los miembros de la policía decidan continuar en sus labores. Aunque en los últimos años se infiere que ha tenido un impacto el hecho de la depuración institucional que se lleva a cabo a través de los exámenes de control de confianza.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es explicar el estado actual de la profesionalización policial en México, con base en el estudio de caso de la Policía Federal Ministerial. Para llevar a cabo lo anterior, es indispensable examinar los criterios que dirigen la profesionalización de los servidores públicos en el país, especialmente aquella referida al ámbito policial. Además, resulta ineludible precisar el desarrollo contemporáneo de la policía en general, y de la Policía Federal Ministerial en el escenario mexicano.

La idea central en este texto establece que la profesionalización policial en México no responde eficazmente a las necesidades actuales del escenario nacional, de ello es muestra los resultados e informes de organismos no gubernamentales y medios de comunicación masiva, que exhiben la ineficacia e insuficiencia de la labor policial para garantizar la seguridad pública. En estas condiciones, la profesionalización policial requiere cambios que vayan de sus bases teóricas a su actuar empírico, en el que el desempeño imparcial, justo y legal genere un ambiente propicio y objetivo para el cumplimiento de sus funciones conforme a la norma jurídica, el respeto de las garantías y bienes de la sociedad. En ese sentido, los criterios torales y los aspectos estabilizadores de la profesionalización de la policía se exponen no en sus bases materiales, sino en: 1) su énfasis en una cultura de servicio público, responsable y eficiente; 2) la adecuación normativa entre objetivos y medios; 3) los cambios curriculares estructuralmente viables y durables; y 4) la organización multinivel de la agenda de seguridad. Así, la restructuración orgánica de cada cuerpo policial, una normatividad clara y objetiva, manuales y protocolos de procedimientos, evaluaciones de desempeño externo e interno, una gestión de calidad en el servicio y rendición de cuentas, son los índices básicos en función de los cuales se establecen indicadores para evaluar los resultados de la profesionalización policial. El caso de la Policía Federal Ministerial ofrece un ejemplo sustantivo para llevar a cabo un desarrollo policial que permita fortalecer la seguridad pública en México, con base en un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que permite elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales.

En función de lo anterior, el texto está integrado por tres capítulos. En el primero se presenta una revisión de la profesionalización del servicio público en México, con base

en el estudio de los ámbitos administrativo y político. Esto permite, por un lado, describir los modelos de evaluación para los servidores públicos y sus alcances en el marco del gobierno federal y, por otro lado, revisar el estado actual de la profesionalización en las instituciones policiales en el país. En el capítulo 2 se presenta una radiografía de la policía en México. Al identificar el rol de la policía en un Estado en un contexto de democratización, como el que se vive desde hace más de una década en el país, se establecen las condiciones para revisar sus valores y problemas actuales, que van de la eficacia de sus funciones preventivas a las vinculadas con sus actividades punitivas, sin dejar de atender los elementos que permiten la modernización de los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiales. Finalmente, en el capítulo 3 se examina el caso de la Policía Federal Ministerial con base en el cual se definen las condiciones para la formación policial, con planes y programas que den cuenta de la revalorización de las corporaciones policiales, con una nueva cultura organizativa y un modelo integral de gestión, que en suma permiten generar nuevos modelos de acción y operación de la policía en México.

Capítulo 1

La profesionalización del servicio público en México

En la literatura sobre la profesionalización del servicio público en el plano mundial se distinguen dos visiones principales: la generalista y la especializada. La primera establece una selección de quienes serán parte del sector público con base en sus habilidades generales y la posibilidad de una formación posterior. La idea es que quien se pueda destacar en la selección general por su capacidad podrá adecuarse a un trabajo más particular considerando su capacitación constante y con evaluaciones sistemáticas para sus ascensos. La segunda es un modelo que adquiere especial énfasis en los países desarrollados y se caracteriza por su vínculo con la Academia y la formación universitaria de graduados y posgraduados. En este caso, se advierte una perspectiva que enlaza competitividad y eficacia a la especialización de los servidores públicos. En función de estas visiones, el objetivo de este capítulo es precisar las características de la profesionalización del servicio público en México, que ha sido condicionada por criterios administrativos y políticos y no por perspectivas funcionales y operativas. Equilibrar estos elementos, a través de modelos de evaluación en los diferentes niveles de gobierno en México, permitirá hallar las coordenadas programáticas para una eficiente y eficaz profesionalización de las instituciones gubernamentales, especialmente las policiales.

1.1 Notas para explicar el ámbito administrativo y político de la profesionalización del servicio público.

En el mundo en general y en México en particular ha adquirido una atención sustantiva la profesionalización del servicio público, que ha llevado este tema a ser considerado como

uno de los principales en cualquier agenda de gobierno, independientemente de sus adscripciones ideológicas. El propósito de ello es hacer que aquel se fortalezca a través de una dirección eficaz y confiable de sus miembros, como respuesta a las demandas de la sociedad civil, que ha dejado de ser pasiva y dependiente y ahora se presenta activa y propositiva.

Si bien la profesionalización de los servidores públicos no es ajena a otros retos que establece la gobernabilidad para sociedades democráticas, como las que se presentan en proceso en todo el mundo, si tiene un rol protagónico para allanar el camino y disminuir el número de los obstáculos vigentes en el desarrollo de esas sociedades y sus gobiernos. A lo anterior se añaden las variables que el contexto local, nacional, regional y global ofrecen cuando se tienen las condiciones para acceder a la información dinámica que caracteriza el proceso de globalización vigente, que hace de las telecomunicaciones una vía exprés para dar cuenta de lo que sucede en múltiples partes del mundo en tiempo real.

En función de lo anterior se presenta la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado que, llevado a rango de ley, permite garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.³ Así, la profesionalización del servicio público puede entenderse como “el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”.⁴ Finalmente, la importancia de la profesionalización del servicio público se ubica en “fortalecer la permanencia de la acción administrativa, que permita la cohesión interna del Estado, suficiente para garantizar su progreso [...] y que asciende a puestos públicos a quienes cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos”.⁵

En el caso de los servidores públicos adscritos a funciones relacionadas con la seguridad pública o la procuración y administración de justicia, resulta imperativo que en el contexto mexicano actual, marcado por la violencia resultado del combate al crimen organizado y la propia existencia de éste, se les provea de una adecuada selección, preparación, capacitación y, finalmente, criterios de permanencia que les ofrezcan en su conjunto las condiciones para el desarrollo de habilidades y capacidades que les permita

³ Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la Modernización*, Plaza y Valdés editores, México, 1992, p. 78.

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM/Plaza y Valdés editores, México, 1999, p. 49.

⁵ Aburto Muñoz, Hilda, et. al., *Diccionario de política y administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, [s.f.], p. 482.

mejores resultados, tanto frente a la sociedad como para el desarrollo de sus instituciones. Esto sin dejar de considerar una rendición de cuentas de la administración de sus recursos materiales y financieros. El propósito es estructurar sólidamente un trabajo legitimado y legitimador de la existencia y actuar de los servidores públicos. De esta manera, la legitimidad “proporciona la confianza que tiene la sociedad hacia las instituciones de gobierno en contraste con aquella forma de administrar en donde, en muchos casos, no se toma en cuenta al usuario de los servicios públicos”.⁶ De hecho,

“legitimar a las instituciones del servicio público sólo es posible a través de su funcionamiento y tendrá que ser con acciones orientadas a consolidar los cambios en la instrumentación de políticas de servicios públicos. Las acciones para legitimar tiene que estar basadas en el desarrollo administrativo, la gobernanza y en un proceso de evaluación que permita la mejora de los servicios públicos”.⁷

En definitiva, la legitimidad permite fortalecer el trabajo de las instituciones públicas, en especial las que en México se relacionan inmediata y directamente con la seguridad en todos sus niveles y expresiones. De hecho, la legitimidad sirve como puente entre los medios y fines relacionados con ese y otros temas porque coadyuva a vigorizar la confianza de la sociedad en las autoridades y obliga a éstas a evitar cualquier acción contraria a sus funciones normativas y administrativas. Así, profesionalizar el servicio público es una tarea importante para que la calidad de la acción de gobierno sea fruto de la calidad del desempeño de sus miembros, lo cual a su vez tendrá un impacto positivo en la satisfacción de las demandas de la sociedad.

De esta manera, la importancia y utilidad de los servidores públicos se presenta como fundamental del actuar de cualquier gobierno, en especial para aquellos que se encuentran en una etapa temprana de democratización, como es el caso de México. De hecho, “la profesionalización del servicio público debe ser definida como un sistema de respuestas institucionales tendientes a mejorar los servicios públicos otorgados a la sociedad”⁸ y no a condiciones definidas por el vaivén de las acciones y decisiones políticas de los múltiples actores presentes en la escena nacional, transnacional e internacional.

⁶ Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo, *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública en México*, FCPyS/UNAM, México, Tesis de doctorado, 2007, p. 74. Ver también Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1997, p. 36.

⁷ Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁸ Sandoval González, Xochitl, *Políticas de profesionalización en Seguridad Pública*, FCPyS/UNAM, México, Tesis de licenciatura, 2004, p. 141.

En el marco de las exigencias de las sociedades en desarrollo, se establece un vínculo entre la profesionalización de sus servidores públicos y la gobernabilidad democrática, porque en conjunto “resaltan la importancia de las garantías y seguridad jurídica que dan paso al desarrollo económico y social de un país”. De hecho, “la gobernabilidad democrática se lleva a la práctica por medio de instrumentos como la profesionalización que busca responder eficiente y eficazmente a las demandas de los ciudadanos y no ser un simple receptor de demandas, que no tenga otro objetivo que seguir operando la administración gubernamental”⁹. En México, tanto la apertura del sistema político que ha conllevado una mayor competencia partidista, aunado a la mayor pluralidad y fuerza de la sociedad, como la apertura económica iniciada hace más de dos décadas son algunos de los factores principales que han impulsado la profesionalización de los servidores públicos. A estos factores se han sumado las labores de múltiples actores, como sindicatos, medios de comunicación, académicos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. En resumen, “la profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de equidad, competencia y lealtad institucional”.¹⁰ De esta manera, la profesionalización de los miembros de servicio público se establece en las coordenadas que van del ámbito administrativo al político, de lo operativo a lo doctrinario y del corto al largo plazo.

1.2 Los modelos de evaluación para los servidores públicos.

En una retrospectiva básica, una de las razones por las que se demoró el inicio de la profesionalización del servicio público en México se encuentra en la falta de un sistema democrático competitivo, porque durante los 71 años en que se presentó la égida de partido hegemónico, expuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), no hubo incentivos para competir por cargos públicos que no estuvieran ligados a los intereses partidista o definidos por asignaciones políticas derivadas de relaciones personales o familiares. A esto se suma la conformación de un sistema corporativista de recompensas

⁹ Nieto Mendoza, Arturo, *El servicio profesional de carrera en México: la construcción del sistema meritocrático*, FCPyS/UNAM, México, Tesis de maestría, 2007, pp. 143-144. Para este autor la gobernabilidad se refiere a “la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado [...] Implica estabilidad política y condiciones básicas de toma de decisiones públicas [...] Se refiere a la existencia de instituciones y capacidades necesarias para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo [...]”, p. 145.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, UNAM/Plaza y Valdés Editores, México, 2000, p. 30.

a la lealtad y supeditado al presidencialismo protagónico en el escenario político nacional, lo que permitió el desarrollo de clientelismo sindical y oportunismo político.¹¹

Es pertinente señalar que durante los últimos 80 años en México se distinguen dos tipos de servidores públicos: los llamados “de base” u “ordinarios” y los nombrados como “de confianza”. Para David Arellano los primeros se encuentran en una condición sindicalizada, con estructuras corporativas y son empleados, principalmente, en puestos de baja jerarquía, pero protegidos e inamovibles gracias a las leyes de protección sindical. Con relación a los trabajadores que se encuentran en el segundo caso, se trata, principalmente, de empleados que no pertenecen a ningún sindicato, acceden a puestos de mayor jerarquía y capacidad de decisión, pero pueden ser despedidos en cualquier momento sin que medie justificación¹². De hecho, el servidor público de confianza no cuenta con un contrato laboral sino administrativo, por lo que su situación ha generado esquemas de vulnerabilidad que se suman a la descomposición del sistema de seguridad social y de pensiones. La suma de estas condiciones hace imperativo que cualquier modelo de profesionalización de los servidores públicos en México recupere lo mejor de cada caso e incluya procesos de evaluación que disminuyan la vulnerabilidad que caracteriza a aquellos; además de regirse por principios tanto cuantitativos como cualitativos.

Así, desde 1971 –año en que se instrumenta el Programa de Reforma Administrativa que es parteaguas para el desarrollo contemporáneo de servicio público en México– se presentan como variables para todo modelo profesionalizante tanto la eficiencia y eficacia como la rendición de cuentas, todo marcado por un énfasis en el sentido social.¹³ En la gestión pública, la rendición de cuentas ha pasado a formar parte de la ética y los ejes de acción de la administración pública, con la finalidad de acelerar el proceso democrático, que es un logro y un reto que debe consolidar la sociedad civil en México. Esto es porque aunque la rendición de cuentas no es un procedimiento novedoso en las experiencias internacionales, al menos en el país sí lo es ante más siete décadas de opacidad en la gestión pública. En este sentido, “[e]l proceso actual de consolidación democrática en México requiere una mayor intensidad en el debate y el ejercicio de los

¹¹ Cfr. Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p. 120.

¹² Cfr. Arellano Gault, David, *Hacia un servicio civil de carrera en México: ventajas y peligros*, ASPA, noviembre 15, 2000, CIDE, México, en <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>, consultado en noviembre 12 de 2011.

¹³ De los años 70 del siglo XX a la actualidad se han promulgado leyes para regular la Administración Pública Federal y se han creado instituciones, como fue la Secretaría de Programación y Presupuesto, que permiten identificar el camino seguido en México para mejorar la profesionalización de los servidores públicos en el país.

conceptos y los mecanismos de rendición de cuentas, que extienda su influencia no sólo entre los políticos y los intelectuales interesados, sino entre el conjunto de la población”.¹⁴ De esta manera, el concepto rendición de cuentas puede expresarse con el término ‘responsabilidad’, es decir, la obligación de responder por los actos, pues implica la capacidad de garantizar que las autoridades del gobierno respondan por sus acciones.¹⁵

En definitiva, la rendición de cuentas resulta importante porque es un sistema que obliga al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público. Se trata de establecer una gestión pública competitiva, transparente y en permanente mejora. Para esto último se establecen evaluaciones que realizan tanto las autoridades como los usuarios de un servicio público. El resultado de las acciones anteriores es una opinión equilibrada con base en la cual se revisan las condiciones para dar cuenta de las variables indicadas.

En general, el principio de evaluación de desempeño precisa los conocimientos y capacidades que tiene un servidor público para dar solución a los problemas que exponen sus funciones y tareas en un orden político administrativo y social. Para Osvaldo Cruz Villalobos “el modelo de evaluación de los servidores públicos se basa en los resultados cuantificables, esto significa que se le dio más peso a lo realizado, independiente de si se trata de algo representativo para la dependencia o entidad involucrada en los procesos”.¹⁶ De esta manera, existe un inicial debate sobre la preeminencia de criterios cuantitativos o cualitativos para definir el correcto proceso de profesionalización del servicio público.

En la actualidad el principio rector de la profesionalización de los servidores públicos fluye hacia la revisión de la satisfacción de los usuarios, con base en una sugerida razón de Estado. Es decir, se trata de encontrar un punto medio entre un servicio público de tipo empresarial y el clásico tipo burocrático, ambos marcados por un claro interés neoliberal y tecnócrata, que se ha acentuado en las últimas dos décadas. De esta manera, la competitividad y desarrollar las competencias de los servidores públicos se han presentado como las directrices de la profesionalización del servicio público. El asunto es superar la administración basada en procedimientos y requisitos y llevarla a una en la que los resultados y las mejoras constantes sean las pautas principales.

¹⁴ Tecalco Alquicira, Omar, *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos. Un mecanismo de rendición de cuentas*, Serie Ombudsman, N° 3, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, p. 6.

¹⁵ Cfr. Romero Pablos, P. & Franco Sepúlveda, A., *Rendición de cuentas. Indicador de la democracia*. Disponible en línea: <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/xm8oxqlr.pdf>, consultado en junio de 2011.

¹⁶ Cfr. Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p. 145.

En función de lo anterior se presentan dos condiciones básicas: “1) mientras mayores sean las acciones de profesionalización mayores serán también los estándares de resultados dentro de las instituciones de la Administración Pública y como consecuencia, las posibilidades para el establecimiento y consolidación del Servicio Civil podrán ser mejores; 2) Mientras no se tenga una profesionalización de los servidores públicos orientada por un lado hacia la obtención de la satisfacción del usuario con ética en el servicio y por otra a completar el proyecto laboral del servidor público, no se tendrán avances significativos para la instrumentación del modelo de servicio profesional”.¹⁷ En este sentido, la ética no es una variable aislada, se trata de un eje que busca posicionarse en la vida social para sumarse a los criterios rectores de un Estado democrático y de derecho.

En México, la ética pública ha sido, por lo general, un elemento permanente a través del cual las autoridades y las instituciones revisan y sancionan a los ciudadanos y no propiamente un hecho social. Además, la ética pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el servidor público. En este sentido, la policía no es ajena a estos principios éticos y debe atenderlos porque se derivan de la generación de una moral pública. Asimismo, la administración pública tiene como fin prestar un servicio a la sociedad y atender los intereses y derechos de los ciudadanos, buscando siempre la equidad y el equilibrio con base en los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. En consecuencia, debe orientar sus procesos a satisfacer las necesidades y exigencias de la ciudadanía. De esta manera,

“la gestión pública debe orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir sus necesidades y expectativas presentes y prever las potenciales o latentes que pudieran surgir en el futuro. Dicha orientación debe buscar el equilibrio de intereses de todos los grupos que integran la sociedad, buscando la optimización de su función de servicio público y diseñando sus procesos con tal objetivo.”¹⁸

Así, en un Estado democrático y de derecho la ética es un principio de formación policial que contribuye a su profesionalización y formación. No puede obviarse que las corporaciones policíacas están en constante contacto con la parte más conflictiva de la sociedad: los delincuentes. De manera que en múltiples situaciones de emergencia

¹⁷ *Ibíd*, p. 246.

¹⁸ Seijo Suárez, Cristina & Noel Añez Tellería, *La gestión ética en la Administración Pública: Base fundamental para la gerencia ética del desarrollo*, Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales/Universidad Rafael Beloso Chapín, Volumen 4 Edición No 2, Año 2008, p. 18.

derivadas de actos ilícitos o criminales, la policía debe procurar que prevalezca el interés general por encima de algunos intereses particulares. El respeto por los principios y valores éticos por parte de la policía es de suma importancia, porque se convierte en una garantía para el ciudadano, pero también para el propio miembro de la policía que tiene el compromiso de asumir normas estrictas e ideales más altos que cualquier otro servidor público.

Sin duda, la ética y la conducta del individuo es un debate muy arraigado en las organizaciones públicas y privadas, pero recientemente se ha acrecentado la preocupación en la administración pública ante la desconfianza que los ciudadanos han mostrado hacia la misma, sobre todo en los cuerpos policíacos. De ahí que la sociedad civil ha buscado que se trabaje en la consolidación de la normatividad que rige la conducta de la policía. No obstante, ni los códigos de conducta ni documentos de otro tipo garantizan el buen comportamiento de la policía en su conjunto, pero pueden precisar una serie de compromisos que determinen su actuar como servidores públicos y ante la sociedad misma, que comprometan a los individuos que integran las policías públicamente ante las consecuencias de sus actos.

Por supuesto, no debe obviarse la necesidad de disponer de los recursos materiales y financieros que permitan llevar a cabo todo lo anterior, porque además de precisar los requerimientos técnicos y logísticos que cualquier proyecto de profesionalización exige para cumplir satisfactoriamente con sus objetivos, se debe proveer de certidumbre presupuestal con criterios plurianuales que no estén supeditados a tiempos políticos-electorales. Así, se requiere disminuir los costos de la profesionalización del servicio público, porque sería paradójico planearla si no es posible ejecutarla por no ser costeable.

Es claro que también debe evitarse la corrupción y/o el uso ilegal de los recursos públicos. En particular, en las instituciones policiales, la corrupción tanto al interior como al exterior es una práctica que se ha dado durante décadas y por lo mismo ha atentado en contra de los principios y valores éticos de las sociedades, afectando los derechos de los ciudadanos y frenando el proceso de consolidación de un Estado de derecho. Además, la corrupción impide avanzar hacia la consolidación de la ciudadanía, porque se anteponen los intereses particulares sobre los de la sociedad, con lo que se altera el orden público e implica un desafío para el desarrollo de una cultura de la legalidad. La corrupción en los cuerpos policíacos ha sido parte del debate político en México y se ha procurado trabajar para combatir a la delincuencia, porque es necesario realizar un fortalecimiento

institucional desde adentro para que la actuación de los policías tenga buenos resultados hacia afuera. En consecuencia, es imperativo vigilar desde adentro a quienes administran y controlan los cuerpos policíacos.

Con base en lo escrito se evidencian múltiples retos para el desarrollo exitoso de la profesionalización referida. Aquellos se pueden agrupar en tres planos principales: 1) el legal, con sus nudos normativos y vaivenes políticos, que se acentúan con la cambios en el mapa electoral nacional y se ven influidos por las presiones que incluyen las provenientes del plano internacional; 2) el administrativo, con sus repercusiones estructurales y sistemáticas, expuestas no sólo en función de los recursos contables o financieros, sino que se ligan con los fines, las condiciones técnicas y operativas, y los problemas derivados de los intereses constituidos y presentes en el entorno institucional-político; y 3) el cultural, que debe superar y/o eliminar los vicios de corrupción y ausencia de ética pública para pasar a una nueva forma de ser un profesional del servicio público. Así, desde la perspectiva administrativa, “en cuanto a los retos jurídicos debe resaltarse la necesidad de ‘blindaje constitucional’ [...], en cuanto al cambio cultural [se requiere] un convencimiento para se entienda que los beneficios entre los servidores públicos resultarán fundamentales para alcanzar el éxito en la operación y consolidación del sistema. [Además], la creación de las estructuras orgánicas necesarias para soportar este sistema”¹⁹. Ante una condición conjunta de límites de tiempo y presiones derivadas del aumento en el grado y modo de las demandas sociales de justicia y seguridad los puntos enunciados adquieren mayor complejidad.

Con base en esos retos debe atenderse y entenderse que la profesionalización se sustenta en cumplir tanto con los objetivos del desarrollo institucional como los vinculados al desarrollo personal. En el primero con la continuidad y/o ajuste de programas y en el segundo con la garantía de una estabilidad y desarrollo laboral, con una estructura de incentivos para promover valores de pertenencia institucional en los servidores públicos, que se acompañe de una cultura de aprendizaje, actualización y mejora constante. Como señala Ricardo Uvalle Berrones, “con la profesionalización, tanto el gobierno como la administración pública adquieren otro perfil institucional, éste se relaciona con el objetivo

¹⁹ Cedillo Hernández, Miguel Ángel, “Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal de México”, en *Revista Estudios de Derecho y Ciencias Sociales*, Facultad de derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 4, julio-diciembre, México, pp. 65-86.

de mejorar cualitativamente el servicio público a partir de premisas que son centrales: la cultura del mérito, la permanencia, el desempeño, la evaluación y el retiro digno”.²⁰

El resultado de todo lo anterior se traduce en la confianza que el ejercicio y la actividad de los servidores públicos reciben por parte de la sociedad con base en el reconocimiento de su trabajo profesional. En el caso de las instituciones encargadas de proveer seguridad pública permitirá, por ejemplo, desarrollar las bases para una carrera policial. En resumen, se requiere de modelos que consideren la planeación de personal, de sus perfiles y remuneraciones, de su selección, capacitación y evaluación del desempeño y, por último, la revisión de sus derechos y obligaciones.

1.3 La profesionalización de los servidores públicos en el gobierno federal.

En general, “la profesionalización se caracteriza por producir y reproducir capacidades institucionales y operativas encaminadas a desarrollar nuevas etapas de la vida social y a transformar con sentido positivo el funcionamiento del gobierno en su relación inmediata con la sociedad”. De esta manera,

“[l]a producción y reproducción de capacidades –técnicas, procedimientos, criterios, destrezas y habilidades– implica que el saber profesional sea vertido al mundo de los problemas para que se conviertan en enfoques, métodos, decisiones y respuestas que impulsen nuevos sistemas de institucionalización –contención, regulación, articulación y solución de problemas y conflictos– que respondan a los imperativos de un mundo que reordena los espacios, local, estatal, municipal, comunitarios, mundial y regional con dinámicas que conducen a una nueva convivencia entre los países, las sociedades y los continentes”.²¹

Esta escalada geográfica adquiere en cada uno de sus niveles un grado de complejidad específico. Sin embargo, no es el objetivo de este trabajo distinguir a detalle las características de la profesionalización del servicio público en cada uno de esos referentes geográficos y, por el contrario, sólo se llevará a cabo una revisión del caso de la Policía Federal Ministerial (PFM); por lo tanto se requiere distinguir sólo las características de la profesionalización de los servidores públicos en el gobierno federal de México. Cabe señalar que establecer los mecanismos de adecuación para los

²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización [...]*, op. cit., p. 31.

²¹ *Ibíd.*, p. 51.

diferentes niveles de gobierno con un solo programa o estrategia central de profesionalización del servicio público presenta contradicciones vinculadas a las especificaciones que cada nivel territorial exige. En este sentido es pertinente cuestionar ¿cómo se relaciona la profesionalización con la calidad del servicio público a nivel federal? ¿Qué ejemplos permiten consolidar las estructuras orgánicas de dependencias a nivel federal? Estas preguntas son esenciales para explicar las condiciones en que se presenta la profesionalización en las instituciones policiales mexicanas a nivel federal.

Sin duda, en la instrumentación de las acciones de profesionalización del servicio público debe considerarse que mientras no se tengan servidores públicos profesionalizados, existirá poca capacidad de respuesta de las instituciones públicas para atender a la sociedad y esto ocasionará mayores demandas sociales que tendrán repercusiones en la estabilidad y gobernabilidad del país²². En este sentido, la profesionalización permite una mejora significativa en la calidad del servicio público a nivel federal en México y con ello se incrementa la capacidad de respuesta de las instituciones públicas para atender eficazmente las demandas sociales que permiten un desarrollo estable y duradero de gobernabilidad del país. Sin embargo esta lógica mecanicista debe revisar que en la experiencia de nuestro país “[l]a trayectoria de la profesionalización del servicio público del gobierno mexicano, fue a favor de los intereses del momento así, por ejemplo, cuando no se tenía suficiente presupuesto se optó por el despido; además existía escasa posibilidad de ascenso por la vía de mérito”,²³ en especial para el personal de base que se regula por condiciones que impiden una amplia movilidad y /o ascenso laboral.

Es un hecho que el marco jurídico general que regula las relaciones laborales en el sector público en México es diferenciado y complejo. En el artículo 123 constitucional se incorporan dos apartados distintos de régimen laboral. El primero conocido como el apartado A, incluye a todos los trabajadores del país excepto a los burócratas, los cuales se rigen por la Ley Federal del Trabajo (LFT) –de 1970–; el segundo, el apartado B, rige la cuestión laboral y administrativa de los burócratas mediante la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), de 1963. En la práctica, las empresas paraestatales y otros organismos públicos se rigen, en algunos casos, por la Ley Federal del Trabajo y, en otros, por la LFTSE, sin que existan criterios claros y uniformes con respecto al régimen en que se inscriben. Así, la propia Constitución concede a cierto

²² Cfr. Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p. 180.

²³ *Ibíd.*, p. 191.

cuerpos y dependencias –fuerzas armadas, servicio exterior, entidades bancarias, entre otros– la facultad de regirse por sus propias leyes, estas disposiciones no contemplan la existencia de un Servicio Profesional de Carrera para el Conjunto de la Administración Pública Federal. Básicamente, como señala Arturo Nieto Mendoza, “[e]n la práctica real los contactos personales y los canales informales han sido las vías dominantes de acceso al empleo público”.²⁴ Razones suficiente para señalar la dificultad de una auténtica movilidad laboral por vía del trabajo profesional. Asimismo,

“la heterogeneidad normativa –debido a la diversidad de leyes administrativas– combinada con la rigidez y las múltiples lagunas de la legislación vigente, así como la operación de prácticas informales –en muchos casos alejadas o, de plano, contrarias a las disposiciones formales- son las que, en los hechos, han regulado las relaciones laborales en el gobierno. En la práctica opera el régimen laboral dual”.²⁵

Fue a partir del Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 que se estableció la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; además de promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia. De esta manera, durante el periodo de 1983 a 2005 surgen algunos modelos de servicio civil como: el Sistema de Especialistas en Hidráulica (1989), el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con la Carrera Magisterial (1993), el Servicio Profesional Agrario (1994), en la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la Carrera Judicial (1995), en la Procuraduría General de la República está el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación (1996), el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI (1994), el Servicio Profesional Electoral (1999), el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (2000), el Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal (2000), el Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Senadores (2002), el Servicio Exterior Mexicano (2002), el Servicio Fiscal de Carrera (2004), etc.

Cabe precisar que en el periodo de 1995 a 2000, el Programa de Modernización de la Administración Pública impulsó la instauración del servicio civil, la dignificación del servicio público y su profesionalización, lo cual representó un avance significativo, porque

²⁴ Nieto Mendoza, Arturo, *op. cit.*, pp. 117 y 124. De acuerdo con lo expuesto en este texto, “entre mayor sea la jerarquía del cargo, era más complicada su estabilidad, pues confieren representatividad e implican poder de decisión, Pero a la vez, la rotación dentro de las dependencias era un atributo un valor agregado para los servidores públicos. Ese mismo movimiento dentro de la administración, propiciaba que el acceso y continuidad en el sistema empleo público no fuera riguroso”, p. 126.

²⁵ *Ídem.*

permitió iniciar el proceso para que se llevará a cabo una reforma en la administración del personal público por medio del cual se orientaron las acciones hacia la mayor capacitación y actualización de los servidores públicos, con la idea de integrarlos a sus responsabilidades en mejores condiciones. Sin embargo, en paralelo el gobierno federal aplicaba una política de despido de personal mediante los programas de retiro voluntario que pretendían reducir sustancialmente la nómina, aunque fuera un ahorro mínimo.²⁶ Estas acciones manifestaron la necesidad de replantear no sólo las características que debían conducir la profesionalización del servicio público, también significaba evaluar nuevamente qué factores la impulsaban, ello con el fin de establecer correspondencia entre el diagnóstico y las recetas expuestas a través de políticas públicas.

En una perspectiva sintética, “la profesionalización de los servidores públicos se presenta como respuesta a tres retos administrativos: 1) la demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública; 2) las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial; 3) El profundo desprestigio de los funcionarios públicos debido a casos de corrupción, abuso de funciones e impunidad en el ejercicio de sus funciones”.²⁷ De esta manera, puede afirmarse que estos retos no están dissociados de la atmósfera política y económica prevaleciente tanto a nivel nacional como en el ámbito mundial, que en conjunto exponen un escenario complejo y difícil. Por ejemplo, la competencia política y partidista que se presenta en los procesos electorales en México ha hecho que disminuya la perspectiva del botín político que suponía la hegemonía para la revisión de la elección de quienes ocupaban cargos en la administración pública. En general, el propósito ha sido acabar con la lealtad del aparato administrativo que era fundamental para mantener las clientelas políticas y el poder político unipartidista. Por esta razón, es que en la medida en que adquiere complejidad el desarrollo de los servicios públicos, también se complica el control político.

En definitiva, la consolidación de la profesionalización del servicio público es una respuesta al proceso de democratización y desarrollo del pluralismo político en México, que conlleva, como eje directriz, una edificación de la gobernabilidad. Así, la profesionalización y la gobernabilidad resaltan la importancia de las garantías y seguridad

²⁶ Cfr. Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo, *op. cit.*, p. 189. Una característica particular de estos programas fue que el personal despedido resultó ser en su mayoría que se contrató sin un sistema de ingreso que realmente detectará sus capacidades para cumplir con las funciones encomendadas.

²⁷ Sánchez González, José Juan, “Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México”, en *Enfoques de políticas Públicas y Gobernabilidad*, CNCO/ITAM/Universidad Anáhuac, México 1999, p. 13.

jurídica que dan paso al desarrollo económico y social de un país. En este sentido, de acuerdo con Ricardo Uvalle Berrones:

“El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática implica optar por los caminos de la negociación y el desarrollo continuo de las políticas para que las carencias y demandas de la sociedad tengan un cauce de efectividad en cuanto respuestas a considerar. Fortalecer la gobernabilidad democrática es ante todo, crear las condiciones y elementos que se presentan para que el conflicto político y el desarrollo de las políticas tengan los cauces institucionales que evitan el desgarramiento entre los grupos sociales. Los fines de la gobernabilidad democrática se vinculan con la seguridad del Estado, el desarrollo de la sociedad y la calidad de los procesos institucionales encargados de traducir en bienes, servicios y políticas las demandas competitivas de la vida asociada. La gobernabilidad de las capacidades que deben tener y acrecentar las instituciones responsables de la dirección y coordinación de la sociedad”²⁸

Aunado a lo anterior se encuentra el factor político externo, que se introdujo en México por diversas organizaciones. Por ejemplo, el ingreso de México en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en 1994, hizo que se cumplieran requisitos financieros y económicos que den certidumbre a las inversiones de capital, además de promover un desarrollo de la confianza en el país, para lo cual es fundamental con la profesionalización de sus servidores públicos. Esto tiene relación con los elementos económicos asociados a la apertura económica que impulsan las políticas neoliberales. En general, el propósito es generar certidumbre en los contratos, leyes, programas, presupuestos a fin de erradicar las irregularidades y conductas de corrupción llevadas a cabo por los miembros del servicio público.²⁹

Transversal a los factores políticos, económicos y sociales, la institucionalización de la profesionalización del servicio público se expresa sistemáticamente con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003) que impulsa un sistema de mérito que pretende, entre otros objetivos, acabar con las prácticas para la obtención del cargo sustentadas en la corrupción, el clientelismo y otro tipo de ejercicios que durante décadas se experimentaron en México.

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, “El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”, ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 octubre de 2003. *Cit. pos.* Arturo Nieto Mendoza, *op. cit.*, p. 145.

²⁹ *Cfr.*, Martínez Puón Rafael, ¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México, CLAD, Panamá, 2003.

En resumen, la apertura del sistema político aunado a la mayor pluralidad y fuerza de la sociedad es lo que ha impulsado a la profesionalización desde los múltiples sectores de la sociedad. Asimismo, como señala Ricardo Uvalle Berrones:

“la profesionalización responde a un país que como México no puede ni debe desaprovechar el capital humano que son los servidores públicos. No más improvisación, altibajos, impericia y falta de compromiso institucional, son algunos de los elementos que se pueden eliminar con un servicio público equitativo, competente y emprendedor. No más cultura reactiva sino creativa”.³⁰

Por lo anterior, no es un exceso señalar que el servicio público es uno de los pilares básicos de cualquier gobierno, por lo que es motivo de revisión, fortalecimiento y cambio. Inclusive, resulta imperativo revisar el régimen sobre la responsabilidad pública que asumen los servidores públicos en la administración pública en México.

1.4 Responsabilidad pública: principios y valores.

En México, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos presenta una serie de valores o principios básicos, fundados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así, destacan:

- Legalidad: no se puede orientar la conducta de los servidores públicos de forma exclusiva a sus principios éticos y morales. El respeto al derecho y el principio de legalidad es importante en el ejercicio del servicio público. Todo acto de los servidores públicos debe fundamentarse en la Constitución, leyes, reglamentos, acuerdos, decretos y circulares.
- Honradez: este principio implica que todo servidor público debe de observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de la función que desempeña. La honradez se relaciona con la probidad, decencia, integridad, lealtad, rectitud y honorabilidad.
- Relación con los subordinados: la ley obliga a los servidores públicos a observar las reglas de trato y abstenerse a incurrir en agravio, desviación o abuso de

³⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización [...] op. cit.*, p. 32.

autoridad, pudiendo tipificarse en delito si el servidor público recibe dádivas o parte del sueldo de su subalterno.

- Lealtad: es un deber para con la sociedad a la que sirve. No implica ser fiel ni incondicional servidor del superior jerárquico, ya que implica respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus funciones.
- Imparcialidad: la violación a este principio puede tipificarse como ejercicio indebido del servicio público el que un servidor público no informe a su superior jerárquico sobre algún hecho que pueda afectar el patrimonio de la Administración Pública, el Poder Judicial, el Distrito Federal o el Poder Legislativo, así como que no lo evite si está dentro de sus facultades, o no se excuse de intervenir en asuntos que tengan interés personal, familiar o de negocios, informando por escrito a su jefe inmediato o superior jerárquico, y dejar de observar sus instrucciones cuando el servidor no pueda abstenerse sobre los asuntos que sean de su conocimiento y no pueda dejar de intervenir.
- Eficiencia: los servidores públicos están obligados a cumplir con la máxima diligencia en el servicio que les sea encomendado y, además, abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio. Se relacionan con la eficiencia en el servicio público los deberes de proporcionar en forma oportuna y veraz toda información solicitada por la institución a la que legalmente compete la defensa de los derechos humanos.

En función de lo anterior, todo servidor público es sujeto de responsabilidad cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que atenten contra la gestión pública; sin embargo, cierto tipo de servidores públicos gozan de un régimen especial para el desempeño de su encargo y otros no. Así tenemos la siguiente tipología:

- a) *Los servidores públicos con inmunidad*³¹. En el régimen de responsabilidades públicas consagrado en la Constitución, gozan de inmunidad en el nivel federal los siguientes servidores públicos: los diputados y senadores, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios del Despacho, el procurador general de la República, los jefes de departamento administrativo, los representantes de la asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno

³¹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 727-728.

del Distrito Federal, el procurador general de justicia del Distrito Federal y el presidente de la República. Con excepción del presidente de la República, que dispone de un régimen especial, para que los servidores públicos que se mencionaron puedan ser sometidos a procedimientos penales por la comisión de delitos ajenos al desempeño de sus cargos, se requiere que sean despojados de su inmunidad constitucional, mediante la declaración de procedencia regulada en el artículo 111 de la Constitución.

- b) *Los servidores públicos sin inmunidad*³². Fuera de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional y de aquellos cuyas funciones son protegidas por las constituciones de los estados, el resto de las personas que prestan servicios públicos pueden ser sometidos en cualquier momento y lugar, a la acción penal y a los procedimientos correspondientes.

Cabe indicar que la responsabilidad del Estado mexicano cobró vida a partir del año 1928, cuando se expide el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Resultaba evidente, tras el fin de la Revolución mexicana, que el Estado no respondía de los daños ocasionados por sus actos derivados de sus órganos, servidores públicos y funcionarios. De ahí ha venido una evolución constante porque, como afirma Enrique Sánchez Bringas, es fundamental la creación de un sistema eficaz de responsabilidades de los servidores públicos para el control del ejercicio del poder público.³³ Sin un sistema de esa naturaleza o con él pero sin que disponga eficacia normativa, no habrá democracia ni Estado de derecho y menos la autodeterminación de la población del Estado.

Conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad de los servidores públicos puede ser de naturaleza política, penal, civil y administrativa. Asimismo, la aplicación de las sanciones a los servidores públicos disponen de autonomía y un solo hecho puede generar dos o más de las responsabilidades mencionadas, pero dichas sanciones no pueden ser aplicadas dos o más veces siempre que se traten de la misma naturaleza y la misma conducta.³⁴

Los artículos 109 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinando que todo servidor público que incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además, determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan y que deben

³² *Ibíd*, p. 728.

³³ *Ibíd*, p. 718.

³⁴ *Ibíd*, p. 725.

establecerse en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrá exceder a tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios.

Por otro lado, existe la responsabilidad política que se determina a través de juicio político y procede en contra de servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales. Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

También existe la responsabilidad penal, que se da cuando el servidor público incurra en actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, por lo que únicamente las conductas que estén tipificadas como delictivas traen aparejada una responsabilidad de esta naturaleza. Excepción a lo anterior lo constituye el caso del Presidente de la República, quien, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Asimismo encontramos la responsabilidad civil, que se da por causar daños y perjuicios, que puedan ser cuantificables en dinero. Se trata de demandas que se entablen contra cualquier servidor público por cuestiones que causen daños y perjuicios, se estará en presencia de una responsabilidad civil. Dicha demanda no requerirá declaración de procedencia o desafuero y se regirá por los principios del derecho común. La regulación de este tipo de responsabilidad se encuentra contenido, esencialmente en los artículos del Código Civil Federal que a continuación aparecen:

Artículo 31. Se reputa domicilio legal:

VI. De los servidores públicos, el lugar donde desempeñan sus funciones por más de seis meses;

Artículo 1913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá

que hubo daño moral cuando se vulnera o menoscaba ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código.

Un caso más es la responsabilidad laboral. Se incurre en ésta por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación patrón trabajador, es decir de las derivadas de la prestación de servicios personales de forma subordinada. Por lo que no podrá demandarse ninguna acción en la vía laboral cuando se trate de responsabilidad administrativa.³⁵ La diferenciación de la falta, en este caso, es imprescindible para determinar el ordenamiento que debe ser aplicado, la competencia y la vía correcta para ejercitar derechos, así como los criterios para la aplicación de sanciones y los recursos.³⁶

Finalmente se encuentra la responsabilidad administrativa que se engarza al principio general del derecho que indica que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo. Esta obligación de reparar el daño puede tener distinta naturaleza y sujetos a quienes se debe reparar dependiendo si se trata de una responsabilidad civil o penal; sin

³⁵ Trabajadores al servicio del Estado. No puede plantearse un problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación o la indemnización de ley cuando la destitución, cese o suspensión constituye una sanción por faltas administrativas, ya que en este supuesto es improcedente la vía laboral. De lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 46, 47, 53, fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnabile ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable. Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

³⁶ Sánchez Cordero, Olga, "El sistema de responsabilidad de los servidores y la supletoriedad procesal". Dictada en la inauguración del ciclo de conferencias, organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la Ciudad de México en mayo 2002. Ver <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

embargo, por la naturaleza y alcances que tiene el servicio público, la responsabilidad que tienen quienes se desempeñan en él es de tal envergadura que ha dado lugar a una forma de responsabilidad distinta a las tradicionales.³⁷ Así, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia del actuar ilícito de un funcionario, diferenciando esa responsabilidad de las penales y civiles a que también está sujeto. De esta manera, las actividades de los gobiernos son objeto de exigencias contantes, en especial aquellas que se relacionan con la seguridad pública. De ahí que sea sustantivo revisar el caso de las instituciones vinculadas a la misma, como es el caso de la policía.

1.5 Consideraciones sobre la profesionalización en las instituciones policiales.

En México, “la inseguridad es uno de los grandes problemas nacionales que tiene que afrontar la administración pública de manera profesionalizada”, porque “el aumento del presupuesto y el número de agentes no resuelve el problema, se requiere la capacitación constante”.³⁸ Cuando existe un exceso de personal con escasa profesionalización y además desempeñan sus labores con obsoletas técnicas administrativas, no es posible que cumplan con sus objetivos y ello repercute en el desarrollo de las instituciones encargadas de proveer seguridad, en todos sus niveles y/o modalidades.

En este sentido, la función policial no debe ser un encargo más dentro de la Administración Pública, pues las exigencias y demandas de los Estados contemporáneos requieren de una mayor capacitación y especialización del personal que integra los cuerpos policíacos. De hecho, “la profesionalización de los miembros de las diferentes instituciones de la Policía Mexicana es una necesidad sentida y expresada en repetidas ocasiones, tanto por la sociedad como por el gobierno de México”.³⁹

En décadas pasadas, la policía se integraba por personas que desconocían los procedimientos legales sobre los que tenía que basar su desempeño y esto propició que se generaran abusos de poder, corrupción, violaciones sistemáticas a los derechos humanos, quebrantamiento del Estado de derecho, entre otros actos ilícitos, tanto dentro como fuera de los cuerpos policiales. Como señala Ignacio Carrillo Prieto:

³⁷ *Ídem.*

³⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *Visión multidimensional* [...] *op. cit.*, p. 229.

³⁹ Crus Torrero, Luis Carlos, *Seguridad Pública*, Ed. Trillas, México, 2ª edición, 2007. p. 274.

“la calidad de un servicio de policía depende en gran medida del trabajo que desarrollan los hombres y mujeres que lo componen y, por consiguiente, de las políticas de reclutamiento, selección, promoción y formación así como de las condiciones de trabajo que prevalezcan en la institución. La imagen de la policía ante la opinión pública está directamente relacionada con la calidad de los servicios que presta y de las personas que lo hacen, dicho de otra manera, con el grado de profesionalismo del organismo”.⁴⁰

Sin duda, “los recursos humanos son el bien máspreciado en cualquier organización policial. En las corporaciones policiales el personal es particularmente importante porque son sus habilidades, sus conocimientos, sus actitudes, sus valores y entusiasmo los que en sumo grado determinan la eficiencia e imagen de la policía ante la comunidad”.⁴¹ En consecuencia, las demandas ciudadanas no se hicieron esperar luego de décadas de abusos y corrupción, razón por la cual fue necesario implementar procesos de modernización administrativa de las policías en México y de ahí vinieron procesos de educación no formal para ciertos cuerpos policíacos. Es a partir de este momento cuando surge la cada vez más creciente necesidad de profesionalizar a la policía.

Las organizaciones no gubernamentales, los especialistas y los sectores académicos, coinciden en que el establecimiento de un marco jurídico no es suficiente para cambiar las perspectivas de la policía y que se deben implementar programas más concretos que transformen la cultura y valores de las instituciones policíacas. En este sentido, se han propuesto abordar temas formativos al interior de las corporaciones como los siguientes:

- Participación ciudadana
- Nueva cultura del trabajo
- Fortalecimiento de la capacidad operativa
- Desarrollo de habilidades gerenciales
- Potenciación del conocimiento y formación policial
- Modernización de la gestión administrativa
- Uso de la fuerza
- Ética y responsabilidades públicas.
- Capacitación en derechos humanos

⁴⁰ Carrillo Prieto, Ignacio, *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*, INACIPE, México, 1992, p. 101.

⁴¹ Carrillo Prieto, Ignacio, *op. cit.*, p. 106.

Sin duda, resulta importante consolidar la carrera policial, basada en la dignificación, certificación y profesionalización de los cuerpos policíacos, empezando por mecanismos confiables de reclutamiento y selección; además de ofrecer una formación integral y dotar de incentivos para su buen funcionamiento. De esta manera, a los retos de la profesionalización de la policía se añade, como en los ejemplos citados en apartados previos, la inclusión de visiones y acciones de largo plazo. Además, debe considerarse el entorno y los retos que establece, por un lado, la presencia y actuar del crimen organizado y, por otro lado, la internacionalización del país, que es objeto de múltiples miradas desde el exterior, tanto por instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como por las sociedades de otros países de múltiples latitudes, que encuentran un punto de convergencia en el interés por promover la democracia como sistema de gobierno.

Es un hecho que entre los principales problemas que exponen las instituciones policiales en todo el país se encuentran: la carencia de criterios de planeación que faciliten la administración y operación de los servicios policiales, presupuestos diferenciados (precarios en los ámbitos locales y muy altos en el plano federal), heterogeneidad en los criterios de asignación de salarios, diagnósticos efímeros sobre las necesidades de actualización profesional, ceses o destituciones injustificadas y arbitrarias, que en conjunto inciden negativamente en el desarrollo político de un país como el nuestro. Por lo anterior, en un Estado democrático y de derecho, la democracia permite la institucionalización jurídica de los principios y valores políticos democráticos. Las normas constitucionales derivan por ello su justicia del método que las ha hecho posibles: la decisión o soberanía ciudadana expresada por medio del principio de mayoría. Si se olvida esta conexión fundamental, se olvida también que la democracia es el único recurso que permite la reforma y el perfeccionamiento de las normas jurídicas por una vía pacífica y racional.⁴² Por esta razón, con la participación de los múltiples actores señalados en el apartado anterior, considerando sus intereses y necesidades, es como se establece la vía para desarrollar un proyecto normativo que permita la profesionalización de los servidores públicos, en especial aquellos que pertenecen a las corporaciones policíacas.

⁴² Cfr. Rodríguez Zapeda, Jesús, *Estado de derecho y democracia*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 12, Instituto Federal Electoral, México, 2001. Disponible en línea: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/estado_de_derecho_y_democracia.htm#V, consultado en julio de 2011.

En este sentido, en un Estado de derecho la policía debe tener un encuadramiento jurídico que no le permita salirse del mismo, pues de ocurrir lo contrario, el intercambio entre sociedad y policía puede obstaculizarse o, en el peor de los escenarios, llegar a la confrontación. El Estado cimentado en un régimen legal y un marco ético y de respeto, son las bases para la consolidación de la democracia a su interior, porque representa la única forma para una convivencia pacífica entre los diversos actores de la sociedad. Asimismo, el respeto por los derechos humanos debe ser la característica principal de un Estado democrático y de derecho, y la base sobre la que las fuerzas policiales deben conducirse para lograr establecer una comunión y sinergia con la sociedad y, de este modo, se contribuya a la construcción de la ciudadanía.

En función de estas ideas, la policía requiere de una serie de acciones y elementos para superar sus carencias y responder a un nuevo papel que la sociedad le demanda, que sólo se logra con una actuación planificada integralmente, esto es, implica racionalizar la actuación buscando la eficiencia y el logro de objetivos.⁴³ De esta manera, se hace alusión al imperativo de formular políticas públicas en materia de seguridad pública. Es decir, la política de seguridad pública es un elemento de acción gubernamental en cualquier tipo de régimen político; sin embargo, en un Estado que aspira a ser democrático y de derecho se debe privilegiar la participación ciudadana al mismo tiempo que debe centrar sus acciones en el mantenimiento de la paz, el orden público y la prevención del delito.⁴⁴ Asimismo, la defensa de los derechos humanos debe de ser un componente básico de cualquier política de seguridad pública, he ahí un eje medular que es transversal a cualquier propuesta de profesionalización de los servidores públicos relacionados directa e indirectamente con la policía.

En consecuencia, así como la protección de los derechos humanos es uno de los objetivos de una política de seguridad pública en un Estado democrático y de derecho, la implementación y/o ejecución de la misma debe de encaminarse al respeto de dichos derechos, pues los servidores públicos, en el ejercicio y abuso de su poder, se olvidan de conducirse con ética y respeto hacia los ciudadanos, pues se genera corrupción, impunidad y desconfianza hacia las autoridades. En definitiva, una política pública de seguridad pública debe de centrar sus esfuerzos en el combate efectivo de la

⁴³ Cfr. Mejía Lira, José, "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana", *Revista Gestión y política pública*, Vol. 1, Núm. 1, julio-diciembre, 1992, p. 159.

⁴⁴ Cfr. Salgado Ibarra, Juan, "Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia", *Reportes de investigación México estatal, Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, N° 8, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2010, p. 5.

delincuencia; la convivencia para la prevención; la mejora de equipo e infraestructura; la profesionalización y dignificación de los cuerpos policiales; la participación ciudadana; y las políticas de información y rendición de cuentas.

Por ende, las políticas públicas que diseñan los Estados tienden a la búsqueda de garantizar la calidad de vida mediante el bienestar social. Para que el entorno socio-cultural pueda ser construido en beneficio de la comunidad y la ciudadanía es necesario que dichas políticas se funden en la búsqueda del bien común y el desarrollo económico, político, social y cultural. El sistema policial no puede permanecer ajeno a dichas políticas y es necesario que a través de ellas se busque su fortalecimiento para que no sólo dé respuestas a la sociedad, sino para que el propio sistema también alcance un desarrollo social a su interior y sea también sujeto de derechos y no sólo de obligaciones. Sólo de esta forma es factible comprender, de acuerdo con la percepción de ciudadanos, si las expectativas y metas individuales son alcanzadas mediante las acciones públicas, lo cual forma parte del significado de la calidad de vida.⁴⁵

Si bien es cierto, la policía puede limitar ciertas libertades en beneficio de la sociedad, también lo es que tiene la obligación a actuar con el firme respeto por los derechos humanos, toda vez que se hace referencia a prerrogativas de los seres humanos que se pueden hacer valer frente a cualquier persona u organismos público o privado, para proteger los valores e integridad del ser humano como individuo. Así, al trasladar los derechos humanos al ámbito de los derechos del gobernado, entonces se encuentra con que la norma impone a las autoridades el ejercicio de sus atribuciones y competencias. Esto es que los propios derechos de los gobernados van a dotar de libertades y privilegios a la sociedad, pero, al mismo tiempo, facultarán a las autoridades para limitar ciertos derechos en beneficio de la comunidad.

La policía debe conducirse con el firme respeto por los derechos humanos y, a su vez, los individuos están obligados a limitar el ejercicio de sus derechos siempre y cuando afecten a terceros o al orden público. De este modo, el honor de la policía juega un importante papel como mediador, pues supone la anteposición de valores éticos y morales como límites y que evitan un enfrentamiento con la sociedad. De hecho, las instituciones policíacas tienen una tarea destacada para el funcionamiento de la sociedad, esta es la prevención del comportamiento anti cívico y del delito.

⁴⁵ Cfr. Monsalve Briceño, Yoana, "La calidad de vida y su relación con el servicio policial", en *Capítulo Criminológico*, Vol. 37, Nº 2, Abril-Junio 2009, p. 8.

Si bien el delito se entiende como el acto u omisión sancionado por las leyes penales y que son las infracciones más graves de la ética social, no se pueden establecer parámetros formales para definir en términos absolutos, porque la tipología de los mismos varía de una sociedad a otra. No obstante, es indudable que de acuerdo a lo que las leyes penales establecen, la policía tiene una encomienda importante al brindar la seguridad necesaria para evitar la comisión de este tipo de ilícitos. Por su parte, el comportamiento anti cívico es aquel que va en contra del comportamiento esperado socialmente; es decir, es una transgresión a la moral y las buenas costumbres establecidas por la misma sociedad. No se trata de un delito sino de una falta que tiene un fundamento jurídico-administrativo que la policía tiene que prevenir y aislar para no alterar el orden público.

En ambos casos, la policía está obligada a actuar con base en los derechos humanos sobre los infractores de la ley, pero, al mismo tiempo, debe responder a las exigencias de la comunidad para la que trabajan. En tanto la policía se conduzca con respeto a la sociedad y de acuerdo al marco jurídico que un Estado democrático y de derecho le confiere, contribuirá a la construcción de la ciudadanía y establecerá sinergias con la sociedad que los lleve a la consolidación de la confianza y el respeto mutuo. Definitivamente, la presencia, acción y, en general, el servicio que llevan a cabo los elementos de la policía son cruciales para el desarrollo de las actividades de cualquier sociedad.

Capítulo 2

La policía en México

En la actualidad, resulta un consenso indiscutible que la policía es una institución fundamental para la prevención del delito, la investigación y sanción del crimen y, por supuesto, el mantenimiento del orden público. Sin embargo, de país en país, se presentan condiciones específicas que definen las características de la función policial. Por supuesto, en el marco más amplio que establece el estudio de la seguridad pública el correcto funcionamiento de los cuerpos policiales impulsa el desarrollo socio-económico que se traduce en el cumplimiento de las premisas de un buen ejercicio de gobierno, expuesto a través de la adecuación integral de políticas públicas con demandas sociales, entre las que actualmente destaca la garantía de la defensa y promoción de los derechos humanos.

La función policial es sin duda la responsabilidad más delicada del Estado en tiempos de paz. A la policía se le ordena cumplir y hacer cumplir la ley por medio de poderes diversos, entre los cuales destacan el empleo de las armas de fuego y el uso de la fuerza. Paradójicamente, al aplicar esos poderes en aras de proteger el libre ejercicio de los derechos y las libertades, la policía se convierte, por sí misma, en el instrumento que más pone en riesgo y violenta tales derechos precisamente por la enorme dificultad que supone controlar en todo momento el ejercicio de las atribuciones legalmente conferidas a las corporaciones policiacas.

Lo que hace un policía o deja de hacer tiene tras sí la presencia de cierto tipo de sistemas formales e informales, es decir, de un conjunto de conceptos, políticas, normas, estándares de gestión, decisiones y prácticas diarias. Los incentivos y márgenes de acción de cada policía surgen de las reglas formales e informales construidas a través de sistemas que ayudan o impiden el funcionamiento democrático de la policía. Así, si un policía abusa es porque la institución de la que depende, y la sociedad en la que ésta se

desarrolla y lleva a cabo sus funciones, tolera o propicia tal conducta; la clave, en consecuencia, está en la relación de control que la institución policial –y la sociedad– construye o no con el uniformado que depende de ella. Control entendido como un conjunto de sistemas que permiten medir lo que cada policía y la institución en su conjunto hacen, aplicar las consecuencias al mal desempeño y, no menos importante, acumular aprendizaje. Éste último se resume y pone en práctica a través de la reforma policial; que en México, por caso, ya tiene un sendero recorrido. Paradójicamente, el estudio de algunas experiencias en que han participado cuerpos policíacos para establecer y garantizar el orden social da cuenta de excesos en el cumplimiento de la ley por aquellos y, en consecuencia, expresa un retroceso significativo en la consolidación de una sociedad más civilizada.

Por lo anterior, el propósito de este capítulo es identificar el estado actual de la policía en México. Así, se describe brevemente su surgimiento y configuración, a ello se suma una sucinta exposición de sus condiciones institucionales y operativas, que se ven directamente involucradas en el proceso de múltiples reformas que van del ámbito de la procuración de justicia al desarrollo de la seguridad en sus múltiples expresiones, en las que un hilo conductor ha sido la profesionalización del servicio público, que ya fue abordado en el capítulo anterior. De esta manera, se tendrán elementos que permitan explicar en el siguiente capítulo el caso concreto de la profesionalización policial en la Policía Federal Ministerial.

2.1 Surgimiento y configuración de la policía en México.

La Real Academia Española de la Lengua define a la policía como el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas. Esta definición, aunque escueta y aparentemente poco ‘académica’, condensa la esencia de todo organismo público de seguridad: una fuerza que mantiene el orden social y que únicamente se somete a la autoridad del poder político sancionador, es decir, del Estado.

La facilidad de su enunciación no se corresponde, sin embargo, con una facilidad en su ejercicio. Ninguna institución del Estado genera tanta polémica, aversión y repudio como la policía, pues ninguna, en el ejercicio normal de sus funciones, combina el ejercicio legítimo de la coerción física con el trato directo y cotidiano con la ciudadanía.

Brazo “ejecutor” del Estado y de sus dirigentes, la policía carga con el peso de las decisiones irresponsables de los gobernantes, y rara vez goza de los réditos obtenidos por sus decisiones correctas.⁴⁶ Es por eso que quienes forman parte de esta institución (esto es, los policías) están sometidos a una permanente tensión entre sus valores y sus deberes, la cual tiene como telón de fondo el desprestigio (en el caso de México y de otros países subdesarrollados) ante la población y la necesidad colectiva de un conjunto de individuos facultados y preparados para proteger a la totalidad de los individuos y de sus bienes. En estos puntos de tensión radica, asimismo, la dificultad para comprender a la policía desde un plano histórico y sociológico.

La policía nació en el siglo XIX. Es producto del desarrollo del capitalismo y de las ciudades, y, desde entonces, tuvo como función la protección de los derechos de los ciudadanos, pero sus características no siempre fueron las mismas. En un principio, la policía era un conjunto de medidas para hacer cumplir esos derechos (especialmente los de propiedad), y sólo más tarde se convirtió en una institución (integrada por funcionarios y agentes reclutados en el seno de la ciudadanía) que perseguía el mismo fin, pero pertrechada, en adelante, con la facultad de emplear la fuerza física en casos extremos. La historia de la policía ha estado estrechamente ligada a la historia de los regímenes políticos a los cuales ha servido, y por eso, en algunos países y momentos específicos, se la ha asociado más con la represión que con la seguridad de los ciudadanos.⁴⁷

En términos generales, la existencia de las instituciones policiales está vinculada con el desarrollo del Estado moderno. De esta manera, su historia se asocia al interés contractualista para generar las condiciones que permiten el surgimiento y evolución de un orden social, y sus corolarios relacionados con la protección de los bienes y la propiedad de los individuos que constituyen esa sociedad. Si bien en el caso de México existían los *contecpampixques*⁴⁸ y los *topilli*⁴⁹ de la época prehispánica, pasando por los alguaciles de la época colonial y los prefectos y gendarmes de la época independentista, será hasta el último tercio del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX que se

⁴⁶ Para verificar estas afirmaciones consultar ICESI, *¿Corrupción o seguridad? Un estudio sobre la actual desconfianza en la policía mexicana*, Presentado en inglés durante la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política (*Annual Meeting of the American Political Science Association*) el 5 de septiembre de 2010 en Washington D.C. Ver en http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/cuadernos/cuaderno_12.pdf.

⁴⁷ Cfr., Suárez de Garay, María Eugenia, *Los policías: una averiguación antropológica*, ITESO/UdeG, México, 2006, pp. 17-20.

⁴⁸ Término con el que se designaba a los sujetos que en las sociedades prehispánicas desarrollaban funciones de prevención, cuidado del orden y vigilancia.

⁴⁹ Término que designa a los sujetos que desarrollan funciones persecutorias y de aprehensión de quienes infringían las leyes para conducirlos ante las autoridades que sancionaban esos actos.

instituyen los primeros ejemplos de una policía con criterios contemporáneos, primero vinculados al régimen porfirista de la época y después asociados al proceso revolucionario en el país.⁵⁰ El análisis de estos momentos y la continuidad de sus características, más adelante explicitadas, permiten afirmar que la policía es un producto social y se encuentra determinada por circunstancias históricas concretas. En sentido, Ernesto López Portillo Vargas establece tres niveles de análisis, “el primero corresponde a la policía representada con un paradigma abstracto [...], el segundo se refiere a la construcción formal que adquiere ese paradigma, representada por el discurso político y legal creado por el Estado para justificar la policía, y el tercero lo constituyen los aspectos reales, es decir empíricamente verificables, a través de los cuales ella se desarrolla”.⁵¹

En función de estos niveles de análisis, la explicación causal de la corrupción o impunidad que caracterizan las actividades de los miembros de las fuerzas policiales es admisible si se reconoce que ambos elementos forman parte de la propia sociedad en las que aquellas llevan a cabo sus funciones y que, además, las fomenta y/o tolera. Así, “la policía no representa valores o intereses ajenos a la sociedad; por el contrario, [...] a través de ella algunos de esos valores e intereses adquieren un sentido concreto”.⁵² En este caso, es factible considerar que la policía está condicionada no sólo por los valores de la sociedad en la que lleva a cabo sus funciones, también lo está por el resultado del conflicto de intereses que caracteriza a esa sociedad; que se acompaña, por último, de las condiciones propias en las que los miembros y la propia institución policial van definiendo sus actividades y/o capacidades.

En la perspectiva de Ernesto López Portillo Vargas son las demandas de orden político, que se derivan del tipo de régimen correspondiente, las que marcan las especificidades del modelo de policía en cada país. En consecuencia,

“en México, la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político, ha provocado que esa reinterpretación se haya dado en favor del poder mismo, asignando un soporte esencial de lealtad política a la policía. Esa lealtad se garantiza a través de la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quien representa a la policía y quien representa el

⁵⁰ Cabe mencionar que en 1925 se ordenó la unificación de los cuerpos policiales haciendo de la policía una carrera, y en 1948, se creó la Comisión Consultiva de la Policía del Distrito Federal, entre cuyas obligaciones estuvieron el mejorar la relación entre las corporaciones policiales y la sociedad.

⁵¹ Cfr. López Portillo Vargas, Ernesto, “La policía en México: función política y reforma” en *Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: retos para México y Estados Unidos*, Smith Richardson Foundation/Instituto para la seguridad y la Democracia, A.C., México, 2000, p. 3, en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>.

⁵² *Ibíd.*, p. 4.

poder. La complicidad frente a un amplio margen de impunidad es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes”.⁵³

La conclusión, resultado de esta idea central, establece que “la lealtad, complicidad, impunidad y autonomía, son [...] los ejes de un complejo mecanismo que ha constituido la base histórica del comportamiento de las instituciones policiales en México”.⁵⁴ Esto es parcialmente vigente, porque los cambios que establecen las reformas constitucionales que desde los años noventa del siglo XX se han presentado en materia de seguridad nacional, seguridad pública y en el ámbito policial modifican las estructuras e instituciones de cada espectro en el marco del eje de profesionalización del servicio público, que fue expuesto en el capítulo anterior.

Al revisar la idea arriba anotada, la historia del Estado mexicano expresa las dificultades para presentar continuidad y orden político durante las primeras décadas de independencia, lo que propició la llegada de un régimen autoritario con Porfirio Díaz. En esos años, existía una frontera débil entre las funciones del Ejército y la policía, porque no había un desarrollo de ésta última. Guillermo Colín Sánchez lo expresa así:

“En 1902, durante el Porfiriato se crearon nuevos cuerpos de policía rural en cada municipio, conformado por un grupo de soldados, encabezados por un comandante, dependían de Jefes Políticos de cada Distrito. Un inspector de Gendarmería del Estado que vigilaba la organización, los aspectos disciplinarios y morales, y dictaba las órdenes que el titular de Gobernación le transmitía. Pero se convirtieron en simples agentes de éstos para asuntos particulares y para el cobro de los impuestos. Los comandantes atendían exclusivamente indicaciones de los presidentes municipales, siempre y cuando, no estuvieran en contraposición con las órdenes de los Jefes Políticos”⁵⁵

En este sentido, la prioridad no era la sujeción a la ley, sino la capacidad de colaborar a garantizar la centralización del control político del gobierno de la República.⁵⁶ Además, esto explica la inexistencia de un servicio policial profesional que se encontraba ausente tanto en el ámbito federal como estatal y municipal. Por si fuera poco, no había en las leyes federales una regulación de la seguridad pública. La Constitución política de

⁵³ *Ibíd*, p. 5.

⁵⁴ *Ibíd*, p. 6.

⁵⁵ Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, Ed. Porrúa, México, 1977, pp. 208.

⁵⁶ *Ídem*. En este mismo sentido, Ernesto López Portillo indica, “en términos prácticos, la policía mexicana fue creada no para proteger, sino para controlar a la población, permitiéndosele reprimir, extorsionar y sobornar a cambio de lealtad a la autoridad”, López Portillo Vargas, Ernesto, “La Policía en México [...]”, *op. cit.*, p. 12.

1917 no hizo ningún cambio al respecto y desde entonces y hasta 1994 sólo apareció entre las facultades del Municipio establecidas en el artículo 115.⁵⁷ Esto demuestra que en el México posrevolucionario los controles políticos sobre la policía eran dominantes. En estricto sentido, “la policía no operó bajo controles democráticos porque no lo hizo el Estado mexicano en su conjunto”.⁵⁸ De hecho, esta característica permite un abordaje para comprender la corrupción adjudicada a la policía, porque ante la ausencia de una rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de sus funciones es posible aquella, que suma elementos a la percepción de inseguridad que hoy se mide sistemáticamente por instituciones como el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C.⁵⁹ Desde luego, las condiciones referidas tienen ejemplos notables cuando se hace una revisión de casos como el que ofrece la historia de la Dirección Federal de Seguridad (DFS)⁶⁰ y la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD). Otro caso es el del Instituto Nacional de Combate a las Drogas, creado en 1993 y desaparecido cuatro años más tarde cuando el General Jesús Gutiérrez Rebollo, su titular, fue arrestado acusado de colaborar con Amado Carrillo Fuentes, líder del cartel de Juárez.

En definitiva, hasta los primeros años de la década de los noventa del siglo XX, era contundente que la policía mexicana había operado “con base en un mecanismo histórico de lealtad política a cambio de impunidad y relativa autonomía. El eje de su comportamiento, al igual que el del régimen en su conjunto, [había] sido político, no jurídico. La policía no fue introducida en las políticas de modernización del Estado y se consolidó como un recurso privilegiado de represión y corrupción”.⁶¹ Sin embargo, en 1994 se presenta una reforma al art. 21 de la Constitución política de México, que es la base para un cambio fundamental en la forma de concebir y operar la seguridad pública, que en adelante se concibió como una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, los cuales se coordinarían a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Éste debía asegurar la revisión y cumplimiento razonable de eficacia de los cuatro principios constitucionales de actuación policial: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Claro, siempre como acción *a priori* a la

⁵⁷ Cfr. López Portillo Vargas, Ernesto, *op. cit.*, p. 8. De hecho, “[l]a policía tuvo el mismo destino y también fue hasta 1994 cuando se establecieron límites constitucionales expresamente dirigidos a la policía (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez)”

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9

⁵⁹ Por caso revisar su documento *¿Corrupción o seguridad? [...] op. cit.*, pp. 6-7 y ss.

⁶⁰ La Dirección Federal de Seguridad (DFS), fue creada en 1947 y deja de existir en 1985, siendo creada la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, predecesora del actual CISEN.

⁶¹ Cfr. López Portillo Vargas, Ernesto, *op. cit.*, p. 14.

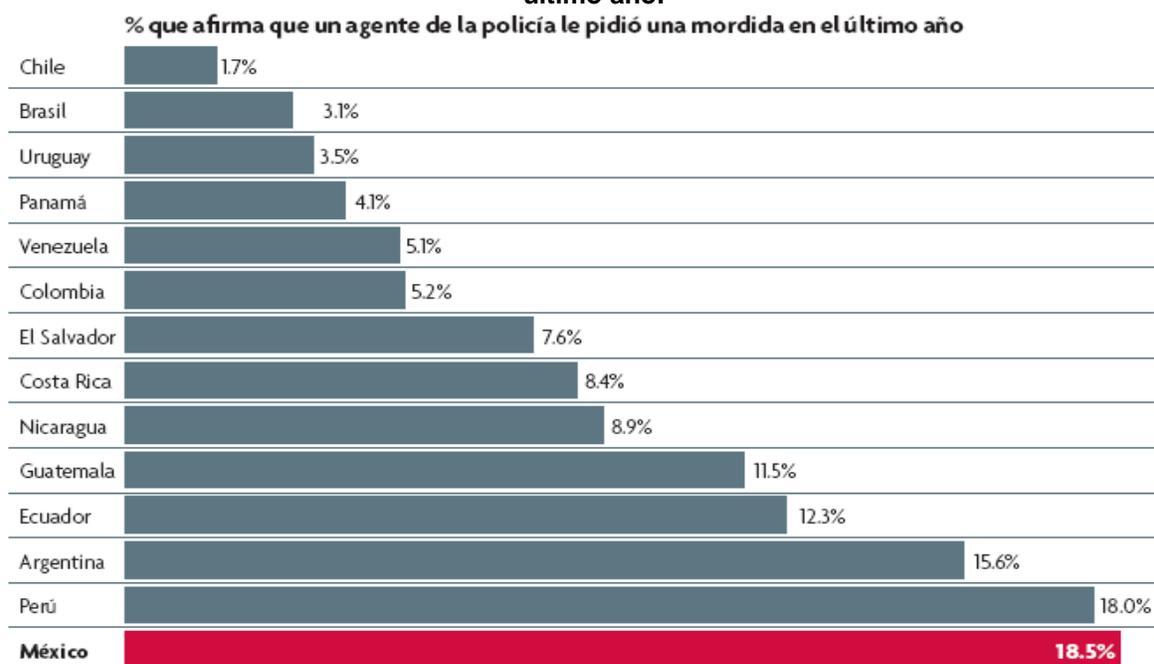
decisión de otorgar mayor poder a las instituciones policiales, en un marco de profesionalización de sus funciones y deberes, inherente a los objetivos tendientes a disminuir la corrupción interna, elevar su eficacia y eficiencia y generar mayor confianza ante la ciudadanía.

2.2 Condiciones y evaluación de la policía en México.

La policía es la institución más desprestigiada y vilipendiada en México. Los ciudadanos, a pesar de admitirla como necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad, la perciben con una mezcla de repudio, miedo y desconfianza. Los medios de comunicación contribuyen ampliamente a la difusión de esta imagen negativa (ya por la caricaturización de sus miembros, ya por la advertencia de sus excesos y errores) y las encuestas de opinión refuerzan una percepción que, por lo demás, no es errónea ni injustificada. Por caso puede verse las siguientes gráficas:

Gráfica 2.1

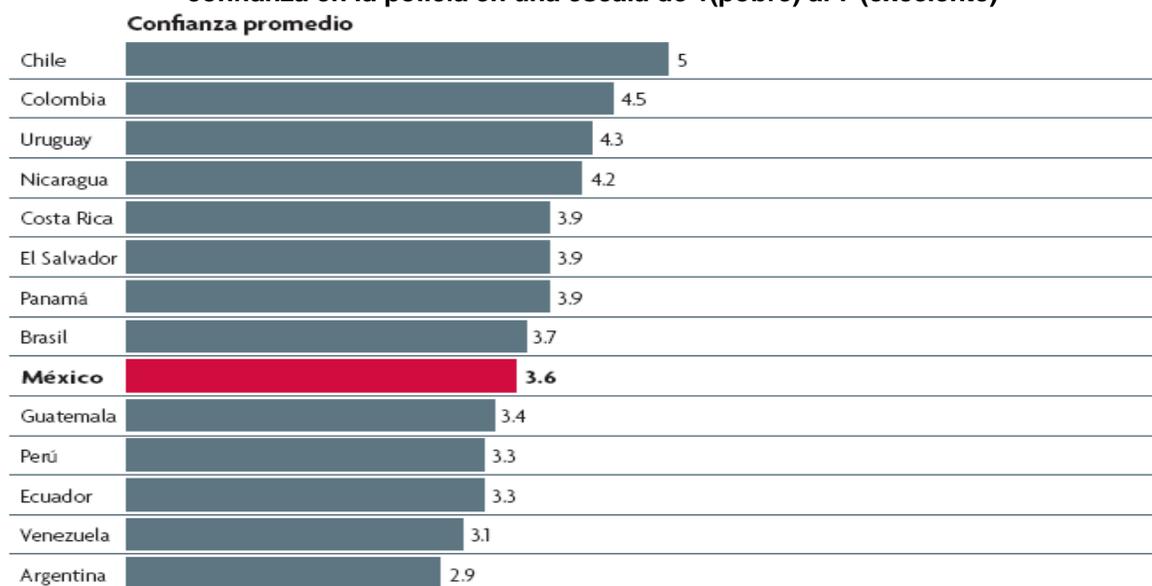
Pagos de sobornos en México, en una perspectiva comparativa: porcentaje de aquellos a quienes se les pidió pagar soborno (mordida) a la policía durante el último año.



Fuente: Barómetro de las Américas 2008. Proyecto de Opinión Pública, *cit. pos.* ICESI, *¿Corrupción o seguridad? Un estudio sobre la actual desconfianza en la policía mexicana*, p. 9.

Gráfica 2.2

Confianza en la policía en una perspectiva comparativa. Promedio de confianza en la policía en una escala de 1(pobre) al 7 (excelente)



Fuente: Barómetro de las Américas 2008. Proyecto de Opinión Pública, *cit. pos.* ICESI, *¿Corrupción o seguridad? Un estudio sobre la actual desconfianza en la policía mexicana*, p. 10.

Pese a lo contundente de los datos arriba referidos, lo que difícilmente se intenta es comprender a la policía desde dentro, desde su personal, para identificar cuáles son las causas de sus problemas más perniciosos y descubrir por qué su funcionamiento es tan deficiente. Entender a la policía es una condición ineludible para extraer las claves del problema de inseguridad pública que se vive en México y diseñar propuestas que contribuyan a resolverlo desde una perspectiva integral y no represiva. Asimismo, la autoimagen positiva que puedan generar los miembros de los organismos encargados de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia se consolida con base en la aceptación que la población vaya otorgando a la misma. La cooperación y la reciprocidad entre las partes mencionadas es un trabajo continuo y permanente.

Como ya ha sido expuesto en el apartado previo, ningún fenómeno social ocurre aisladamente. Aunque presentan un cierto grado de autonomía, los hechos históricos y sociales son reflejo y consecuencia de la sociedad en la que surgen. La ineficacia e ineficiencia de la policía, por lo tanto, son reflejos de la sociedad mexicana y no florecen al margen de ella. La transición a la democracia no ha sido suficiente para erradicar los vicios heredados del pasado. A pesar de la existencia de elecciones libres y de instituciones que garantizan el ejercicio efectivo de la democracia electoral, un alto

porcentaje de mexicanos sigue recurriendo a los privilegios que proporcionan el corporativismo típico de instancias como los sindicatos y la burocracia gubernamental. La cultura clientelar, es decir, aquella que otorga protección y amparo a quienes se someten a los deseos y caprichos de los poderosos, es la que se encuentra más arraigada en los hábitos y la psicología de la sociedad mexicana. La policía es uno de los ejemplos más notorios y lamentables del clientelismo nacional, y los vicios que la cultura clientelar ha introducido al interior de esta institución han distorsionado por completo su funcionamiento, “en la práctica [la policía] ha cumplido funciones muy diferentes a las que las leyes le asignan y eso ha dado cuerpo a una cultura donde prevalecen las actividades ilegales, el encubrimiento, el corporativismo, las lealtades personales, la corrupción, la impunidad, los constantes abusos de autoridad, la falta de un espíritu de servicio público y la nula profesionalización”.⁶²

La falta de coordinación y la superposición de operaciones son consecuencias inevitables de estas deficiencias. Además, en los cuerpos preventivos se ha asentado ya una concepción de la prevención como una actividad netamente represiva y disuasiva, y los policías, en consecuencia, ven como perfectamente normales (y, a veces, necesarias) las violaciones a los derechos humanos. Las golpizas, las detenciones arbitrarias y la alteración de evidencias son una constante en su labor. Lo que originalmente representó una distorsión de la estructura y funciones de la policía, terminó convirtiéndose, en la práctica, en su forma real de operación y actuación. Esta subcultura, sumario de la corrupción, la represión y la ineficiencia, es la causa principal de que la policía, como institución fundamental del Estado, haya caído en el descrédito a pasos gigantescos.⁶³ Y es, también, una de las principales razones por las cuales el Estado mexicano, en numerosas ocasiones, ha decidido reemplazar a la policía por el ejército en el combate al crimen organizado. De ahí que se desprendan múltiples preguntas, ¿cómo se vive esta subcultura policial por los agentes del orden? ¿Por qué, lejos de disminuir, la mala imagen pública de la policía se exagera? ¿Por qué el personal policiaco opta por la reproducción de los vicios de la institución y no por su eliminación?

La policía es más que un conjunto de hombres y mujeres uniformados y armados que vigilan las calles e incurrir todo el tiempo en actos de corrupción. Un acercamiento a la institución por excelencia de la seguridad pública revela un mundo mucho más complejo y problemático que el descrito por los diarios y las encuestas de opinión. La

⁶² Suárez de Garay, María Eugenia, *op. cit.*, p. 30.

⁶³ *Ibíd.*, pp. 30-31.

actuación de los policías, como el de la mayoría de las personas, está motivada por un conjunto de valores que son, al mismo tiempo, producto de la institución en la que se desempeñan y de la sociedad en la que viven. Estos valores reflejan dos rasgos tradicionales y muy extendidos de la sociedad mexicana, y sus consecuencias se hacen sentir día a día en la labor policial: el machismo y el autoritarismo. La policía exalta y consagra la virilidad corporal. Los policías que poseen un torso viril, músculos voluminosos y una masculinidad que se ostenta con un cuerpo adquieren un ascendiente especial frente al resto de sus colegas y un acceso más sencillo a las actividades mejor reputadas entre los policías: persecuciones, enfrentamientos, patrullaje de zonas de alto riesgo y toda clase de situaciones extremas. Los jóvenes recién integrados a la corporación aventajan a los veteranos en esta categoría, lo que en ocasiones se convierte en motivo de clasificación y división entre ambos grupos.⁶⁴

La exaltación de la virilidad corporal relega a las mujeres a una situación de desventaja insuperable. Para los policías, las mujeres no tienen la capacidad de participar en operativos peligrosos ni en labores de patrullaje. Como sucede con todas las simbologías fundadas en un perfil biológico, la virilidad corporal lleva consigo una serie de valores como la agresividad, el coraje, la ecuanimidad o la represión de las emociones y el arrojo en los combates. Desde el punto de vista de los oficiales, y aun de algunas policías, las mujeres carecen de todo esto: su frágil anatomía les impide enfrascarse en operaciones de alto riesgo; su tendencia a los sentimentalismos, su cobardía y sus periódicas “crisis emocionales” las condenan (o deberían condenarlas) a tareas menores, como la recepción de las demandas en las oficinas de la corporación, el cumplimiento de guardias en inmuebles públicos o, de plano, al cuidado de niños y de hogares.⁶⁵ La tajante división generada por los atributos físicos establece una barrera jerárquica entre hombres y mujeres al interior de la policía.

Lo anterior adquiere mayor complejidad cuando agregamos variables como el nivel de escolaridad, la edad o la antigüedad en la corporación policial, que tienen estricta relación con sus remuneraciones y, por ende, sus resultados en materia de eficacia y eficiencia. Así, con datos difundidos por Roberto Campa Cifrián, Secretario Ejecutivo del SNSP de 2007 a 2008, las policías estatales y municipales tienen los siguientes rasgos sociodemográficos:

⁶⁴ *Ibíd*, pp. 211-213.

⁶⁵ *Ibíd*, pp. 253-254 y ss.

- Cuenta con un nivel promedio de secundaria: 42% tiene secundaria completa; 4% secundaria incompleta; 10.7% primaria completa; 3.2% primaria incompleta; y 1% sin escolaridad:
- Con un promedio de edad entre 31 y 42 años. Los policías de base están en un rango de entre 18 y 80 años; en cambio, en el caso de los mandos de policía, éstos se encuentran en un rango de entre 27 y 65 años.
- Casi 50% de los mandos requiere apoyo psicológico. Para realizar adecuadamente su función requieren de técnicas para manejo de estrés y control de impulsos.
- 26% de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior.
- 71% de todos los evaluados tienen algún padecimiento que afecta su salud. La mayoría se trata de obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales.⁶⁶

En este sentido, el rezago educativo de la policía mexicana se hace más evidente si se observa lo que acontece en otros países, en los cuales se ha observado un esfuerzo sostenido por mejorar los niveles de escolaridad. Por ejemplo, en Inglaterra, por lo menos la mitad de quienes están en posición de mando tienen un título universitario. En Estados Unidos, la educación promedio del funcionario policial subió considerablemente en veinte años: en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la secundaria, en 1990 alcanzó dos años de estudios universitarios. En el caso de Carabineros de Chile, el oficial de policía estudia tres años; en tanto, los que llegarán a ser nombrados coroneles deben pasar por un curso adicional de dos años en el Instituto Superior de Carabineros. En Japón se admite a graduados universitarios que después de un año de entrenamiento en la Escuela de Policía pasan a ocupar puestos de importancia y mando, especialmente en tareas de planificación y administración.⁶⁷

El diagnóstico presentado por Campa Cifrián también ofrece información sobre las condiciones generales en que se desempeñan los policías mexicanos. Casi 40% tienen menos de 10 años de antigüedad en la corporación y sólo 43% de los mandos tiene afinidad al puesto que desempeñan. Respecto a la situación salarial, destaca que en un sondeo aplicado a 110 corporaciones municipales ubicadas en 19 estados, se encontró un salario menor de mil pesos y un sueldo mayor de 62 mil 608 pesos. En las

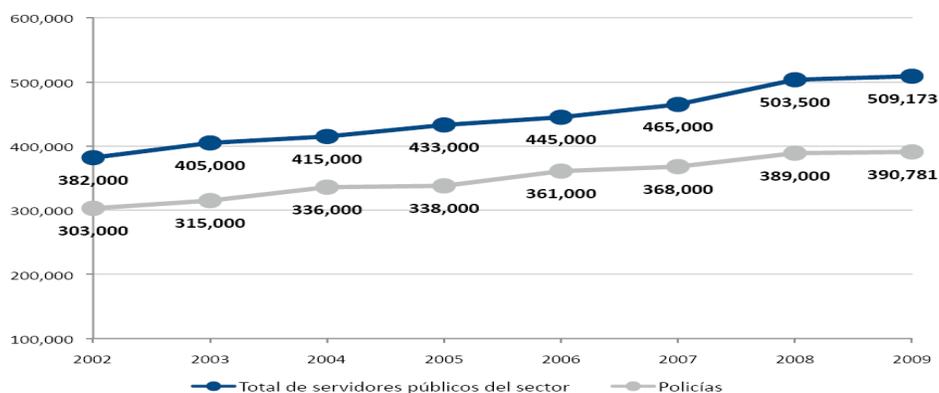
⁶⁶ Campa Cifrián, Roberto, Documento presentado en *Memoria del Simposium Internacional sobre Seguridad Pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, pp. 68-70. El trabajo presentado por Roberto Campa también recopiló la opinión de los policías en estudio: 60% del personal policial consideró que su corporación no cuenta con personal suficiente; 64% coincidió en que las instalaciones de la corporación no son adecuadas ni suficientes, faltan espacios o servicios, están deterioradas o mal ubicadas; y 53% calificó a su equipo de trabajo como deficiente, obsoleto y escaso.

⁶⁷ Fruhling, Hugo, "Modernización de la policía", presentado al Foro *Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano*, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, 2 al 4 de junio de 1998, consultado en octubre de 2011, en www.idbdocs.iadb.org.

corporaciones estatales el sueldo menor fue de 3 mil 471 pesos y el rango superior fue de 73 mil 208 pesos.⁶⁸

Por si fuera poco, sólo 12 de los 31 estados tiene cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que sí tiene policía, disponen de menos de 100 elementos. Así, las 25 corporaciones más importantes concentran el 26% del Estado de fuerza.⁶⁹ En este sentido, en las Gráficas 3 y 4 se observa que de los 509,173 servidores públicos que laboraban en estos subsistemas en agosto de 2009, 77%, esto es, 390,781 elementos corresponden a corporaciones policíacas (7.8% de ellos son policías investigadores y 92.2% restante son policías preventivos uniformados).

Gráfica 2.3
Servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia y ejecución de sanciones en México y en particular de los dedicados a funciones policiales⁷⁰



FUENTE: Con información obtenida de consultas a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública. Para 2002 y 2003: SSP-CON (2004b); para 2004-junio de 2007: SSP-CON (2007); para 2008: SSP-CON (2009); información a agosto de 2009: SSPF-CON (2009a).

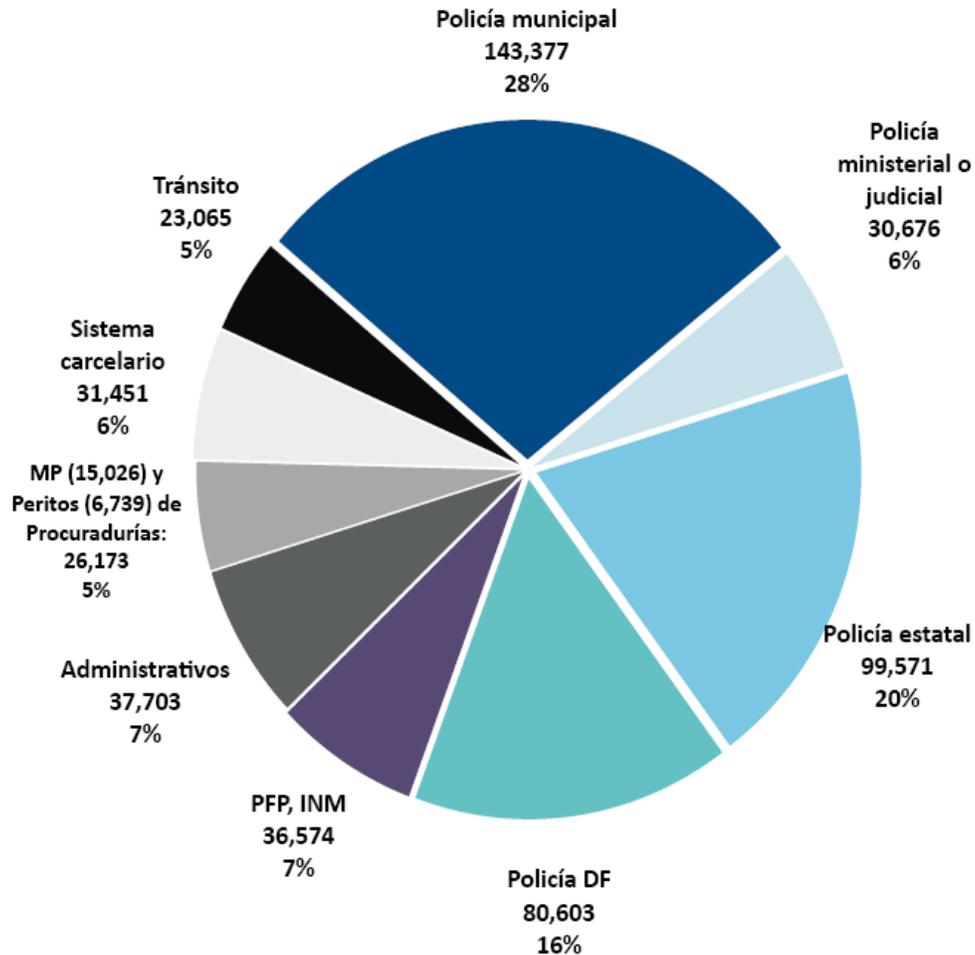
⁶⁸ Cfr. Arellano Trejo, Efrén, *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sobre Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, Documento de trabajo # 58, octubre de 2008, p. 9, consultado en noviembre de 2011, en http://www.insyde.org.mx/images/arellano_instituciones%20policiales.pdf. Además, “a decir del entonces Secretario Ejecutivo del SNSP, los policías complementan sus ingresos a través de la corrupción: mediante sobornos o bien por complicidad con el crimen organizado. Por último, en este documento también se expresó el desconocimiento que tienen los policías sobre las normas que rigen su actuación: 47% de los entrevistados dijo ignorar los procedimientos básicos de coordinación que existen entre las diferentes corporaciones policiales; 44% señaló desconocer la normatividad que los faculta como agente policial (entre aquellos que dijeron conocer la normatividad, 30% no supo citar algún elemento jurídico) y 50% dijo no saber la normatividad que se aplica a las funciones policiales”.

⁶⁹ Cfr. Presidencia de la República, *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Oficio No. SEL/300/577/10, 6 de octubre de 2010, p. 2, consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf>

⁷⁰ Cfr. en Zepeda Lecuona, Guillermo, *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, CIDAC, reporte de trabajo, Febrero 2010, p. 8, consultado en noviembre 2011, de http://www.cidac.org/esp/uploads/1/La_polic_a_mexicana_dentro_del_proceso_de_reforma_del_sistema_penal_PDF.pdf

Gráfica 2.4

Servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia penal en México (agosto de 2009)⁷¹



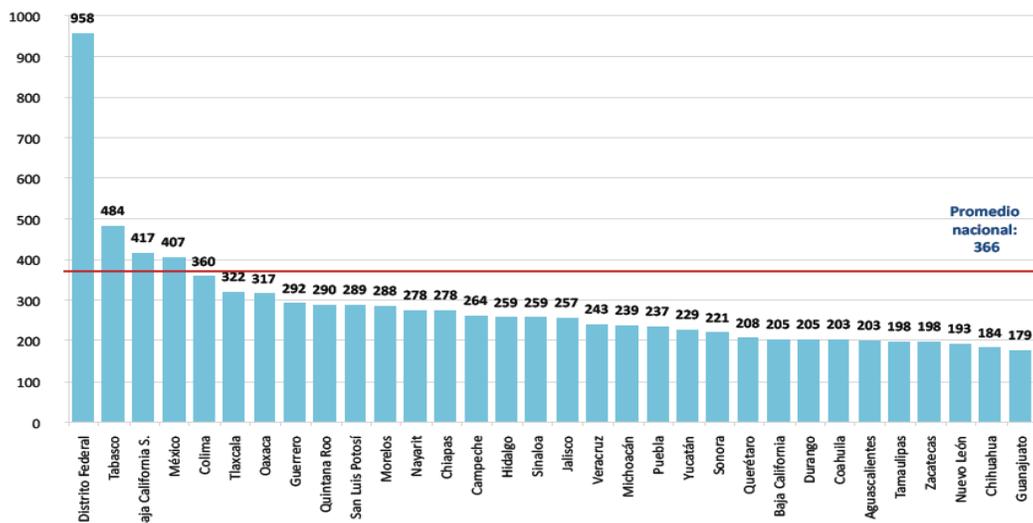
FUENTE: Con información obtenida en consulta a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Información a agosto de 2009. Cfr. SSPF-CON (2009a).

Por otro lado, en el ámbito internacional la Organización de las Naciones Unidas considera recomendable que por cada 100 mil habitantes las sociedades dispongan de 280 policías. No obstante, en la práctica, la mayoría de los países tiende a presentar tasas de elementos policíacos *per cápita* de alrededor de 200 policías por cada 100 mil habitantes. Por ejemplo, superior a este promedio, pues para agosto de 2009 presenta el indicador de 366 policías por cada 100 mil habitantes.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 10.

Gráfica 2.5

Comparativo internacional sobre policías por cada 100 mil habitantes.⁷²

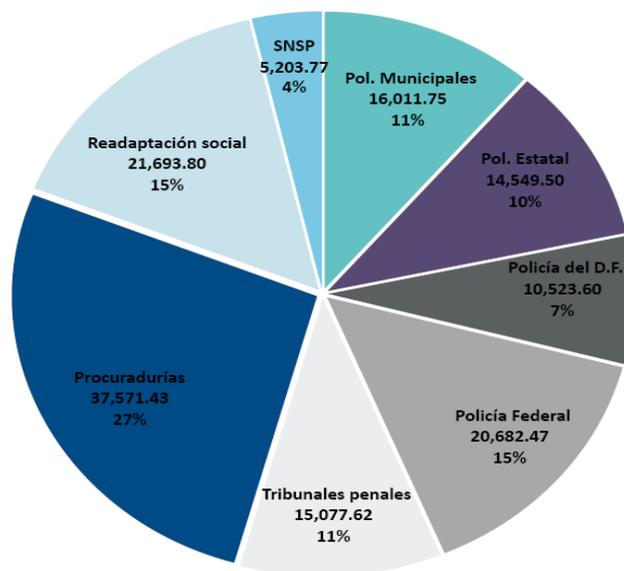


FUENTE: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del INEGI e información obtenida en consulta a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Información a 30 de agosto de 2009. Cfr. SSPF-CON (2009a).

Finalmente, queda pendiente revisar los recursos destinados a la policía, que en México –según el reporte de Guillermo Zepeda Lecuona– establece una división con base en los rubros que se señalan en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.6

Distribución del Presupuesto Nacional en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Readaptación Social en 2009 (millones de pesos).⁷³



⁷² *Ibíd.*, p. 12.

⁷³ *Ibíd.*, p. 14.

Sin duda, las cifras y datos referidos en este apartado pueden recibir múltiples lecturas, entre ellas destaca que la policía tiene múltiples retos relacionados tanto con la revisión de sus funciones, como con los problemas colaterales vinculados con la revisión de la ética y la corrupción expuestas tanto en cada institución policial como las que se expresan por la sociedad. Por esta razón, conviene revisar sus funciones y el desarrollo de los modelos que hasta ahora están vigentes y aquellos que se han propuesto en el marco de las reformas policiales que han sido anunciadas por múltiples actores en los últimos años.

2.3 La función policial

Es posible identificar dos tendencias actuales en el debate sobre inseguridad pública y en las políticas diseñadas para combatirla, las cuales sirven como eje de referencia para las diversas explicaciones de este fenómeno y para el diseño e instrumentalización de la función policial. La primera de ellas es la que podría clasificarse como *enfoque represivo*, que tiene como objeto central al Estado, su seguridad y protección, lo cual puede degenerar en la defensa del grupo en el poder, como fue anotado en el primer apartado de este capítulo. En este enfoque represivo los organismos de seguridad del Estado son utilizados para combatir a un ‘enemigo interno’, que puede ser una pandilla de criminales, un cártel del narcotráfico o un grupo de inconformes que protesta pacíficamente y exige cambios en la estructura económica y en el sistema político. Así, las reformas se focalizan en tres rubros: la policía, la justicia y las cárceles. De igual forma, el enfoque represivo pretende disuadir a los criminales de perpetuar actos que violenten la ley y el orden mediante el temor a, por caso, que una pena relativamente menor sea sancionada con un castigo desproporcionado, lo cual, se piensa, logrará eliminar en cualquier persona la voluntad de delinquir.⁷⁴

Los gobiernos que privilegian este enfoque procuran incrementar el número de efectivos en la policía, el monto del presupuesto de seguridad, el rigor de las penas y el número de cárceles. En suma, se trata de ‘aplicar la mano dura’, de no hacer ninguna clase de ‘concesión’ a los criminales, de demostrar que el Estado es una autoridad indisputable cuyo único fin es, supuestamente, el bienestar de los ciudadanos, pero que

⁷⁴ Carrión M., Fernando, “Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?”, en *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, FLACSO, Número 2, septiembre 2007, pp. 13-14.

antepone el orden público y su seguridad y la de sus instituciones a las necesidades y demandas de la sociedad. Las medidas del enfoque represivo no se reflejan únicamente en los indicadores arriba señalados, sino en una sensible disminución del presupuesto destinado a desarrollo social y en un mayor número de demandas presentadas por violaciones a los derechos humanos.⁷⁵

Esto explica, en buena medida, la paradoja de la seguridad en México, mientras más se invierte en seguridad pública, mientras se incrementa el número de policías en las calles, mientras proliferan las cárceles y las penas severas con la multiplicación de la población encarcelada (con las consiguientes situaciones de sobrepoblación y hacinamiento y eliminación de las iniciativas ‘correccionales’ a favor de una mera ‘prisión-depósito’), mientras se incrementan las facultades policiales de detención y registro de ciudadanos, la inseguridad pública se expande, crece y abarca cada vez más sectores de la sociedad, especialmente aquellos que se encuentran en la periferia del progreso y el bienestar. Pues, en el fondo, el enfoque represivo enfatiza únicamente la superficie del problema. Aunque sus medidas logren una disminución de los índices de criminalidad, difícilmente terminarán con ella, ya que la inseguridad pública no desaparece con golpes, castigos y armas. La respuestas en sentido contrario, expuesta por el Estado mexicano a partir de diferente voces, entre las que destaca la del titular del Ejecutivo federal, establece que la situación de inseguridad no es más que el producto de no haber avanzado lo suficiente en el camino marcado desde el pasado, por administraciones que toleraron o ‘pactaron’ con los enemigos del orden público.

Por otro lado, la seguridad ciudadana es un nuevo paradigma para comprender la seguridad y en especial la inseguridad pública y las reformas policiales, que fluyen a la par de una tendencia democratizadora del orden político. En concordancia con ese espíritu democratizador, la seguridad ciudadana busca trasladar el énfasis de las políticas de seguridad pública del ámbito del Estado y sus instituciones al ámbito del ciudadano y de sus necesidades. El supuesto básico es que la seguridad del ciudadano es más importante que la del Estado, porque, de privilegiarse la seguridad de este último, se corre el riesgo de proteger a una élite en el poder o a un régimen particular, en tanto de la seguridad del ciudadano implica la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la

⁷⁵ Carrión M., Fernando, *op. cit.*, pp. 11-12. Debe enfatizarse que las acciones de la policía deben ceñirse siempre a un estricto respeto a los derechos humanos. Los ciudadanos, a través de elecciones periódicas, renuevan el contrato social que confiere legitimidad al gobierno y le concede ciertas prerrogativas, como el uso de la fuerza. Sin embargo, ésta no puede ejercerse a discreción. Ese mismo contrato establece límites al ejercicio del poder estatal, y la policía, para el correcto cumplimiento de sus deberes, debe acatarlos en todo momento.

participación activa de la sociedad civil en la construcción de una sociedad segura y plural.⁷⁶

Este *enfoque integral* de la seguridad ciudadana conjunta tres elementos: las relaciones entre individuos, el desarrollo económico y social y la reforma policial. En el primero, el énfasis recae en la calidad de las relaciones entre los miembros de una sociedad. El objetivo es que “dichas relaciones se basen en la tolerancia y en la convivencia pacífica entre los diferentes grupos (con sus valores, costumbres e intereses respectivos), sobre un marco jurídico civil y un pleno respeto al Estado de derecho”.⁷⁷ El segundo de estos elementos atiende al origen de la inseguridad pública y sugiere medidas generales para transformar sus raíces estructurales. Desde esta perspectiva, la inseguridad es un fenómeno ligado a los problemas de subdesarrollo y de injusticia y marginación social. Aunque las reformas policiales y los presupuestos de seguridad sean parte importante de una reforma de seguridad pública, el objetivo prioritario es elevar el nivel de desarrollo y de inclusión social. Finalmente, la reforma policial conjuga la democratización al interior de las instituciones policiales con el escrutinio público. Esto implica necesariamente la asignación equitativa de recursos para las policías de las diferentes regiones que conforman un país (por ejemplo, no beneficiar injustificadamente con mayores recursos a la policía de la capital por encima del resto de las policías locales); “la descentralización, si así lo permiten las circunstancias, de los esquemas de organización nacional de la policía, optando por un sistema basado en la autonomía organizativa; y la eliminación gradual del sesgo militarista en la policía que permita que sean autoridades civiles, y leyes civiles, las que controlen los aparatos de seguridad”.⁷⁸

En definitiva, el núcleo de la seguridad ciudadana es el balance entre la eficacia y la democratización de las instituciones de seguridad y las necesidades y exigencias del ciudadano, si bien éstas últimas son las más importantes. También es evidente que no todas las medidas que propone la seguridad ciudadana son aplicables a México (por ejemplo, la descentralización de la policía, que ha arrojado más pérdidas que ganancias), y que el marco general de este nuevo paradigma debe ser adecuado a las características particulares de cada país.⁷⁹

⁷⁶ *Ibíd*, pp. 6-9.

⁷⁷ *Ibíd*, p. 13.

⁷⁸ *Ibíd*, pp. 13-14.

⁷⁹ La descentralización ha implicado un desplazamiento de tareas y deberes no tanto hacia actores-no estatales sino hacia otro actor estatal que en el pasado se encontraba desvinculado de la cuestión de la seguridad ciudadana: el gobierno local. Para Maximo Sozzo “la emergencia del gobierno local como actor cada vez más importante de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina –y también en otros contextos– es la consecuencia de un encuentro complejo entre dos tendencias. La primera ‘descendente’ o

De esta manera, en México en particular, y en el mundo en general, actualmente se identifican cuatro grandes funciones institucionales de la policía: la prevención del delito, la represión del delito, el mantenimiento del orden y el auxilio y la asistencia social. Estas funciones, aunque teóricamente acertadas, son propensas a degenerar en abusos. La prevención del delito evita que las personas delincan o reincidan en actos delictivos, pero puede servir como pretexto para restringir injustificadamente la libertad de las personas en aras de una supresión generalizada del delito o de su potencial aparición. La represión es el recurso de última instancia de la policía. Cuando las advertencias no fueron escuchadas y la presencia del personal policiaco no fue suficiente para disuadir la transgresión de la ley y del orden público, la fuerza debe ser empleada decididamente en contra de los infractores. Este recurso puede, sin embargo, empeorar los problemas. Si la violencia es desproporcionada, no se tratará únicamente del uso de la fuerza sino del abuso de la misma, generando encono y reacciones acaso más violentas que las ejercidas. El mantenimiento del orden debe procurarse garantizando en todo momento el respeto a los derechos humanos, y es igualmente propenso a abusos: valiéndose del miedo, la persecución o la militarización, la policía puede ser el recurso inmediato para garantizar el predominio de un grupo, de un partido o de un dictador en el poder.⁸⁰ Finalmente, las labores de auxilio y asistencia social probablemente son las únicas que no se prestan fácilmente a malos usos dentro de las funciones policiales, y constituyen el grueso de las actividades de la policía: dirección del tráfico vial, ayuda a los transeúntes en caso de necesitar información sobre lugares o servicios públicos, investigación de bienes desaparecidos o cualquier falta administrativa cometida en la vía pública

Si bien las cuatro funciones señaladas son complementarias e indisolubles, dominan las medidas preventivas y las punitivas o represivas. Con relación a las primeras, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 2, párrafo segundo, expresa lo siguiente:

'de arriba a hacia abajo' que implica la 'delegación' de responsabilidades desde los actores políticos centrales a los actores políticos locales en el marco de una 'respuesta adaptativa' frente a la difícil situación de las crisis de inseguridad frente al delito por parte de los actores estatales tradicionalmente competentes en la materia. La segunda es una tendencia 'ascendente' o 'de abajo hacia arriba' que implica, por un lado, la búsqueda de las 'desadministrativización' de los gobiernos locales y su reivindicación como instancias estatales con mayor capacidad de enfrentar los problemas sociales de la ciudad que las estructuras estatales centralizadas y, por el otro, la fabricación social de una demanda de los residentes de estar seguros y sentirse seguros, que se imputa cada vez más a los actores políticos locales en tanto responsables del gobierno de la ciudad, el ámbito por excelencia en el que se ubica la posibilidad de ser víctima de un delito". Cfr. Sozzo, Maximo, "Gobierno local y prevención del delito en la Argentina", en *Urvio*, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, FLACSO, No. 6, Quito, Enero 2009, pp. 58-73, consultado el 12 de noviembre 2011, en http://www.flacsoandes.org/urvio/img/Inves3_URV6.pdf

⁸⁰ Cfr. Suárez de Garay, María Eugenia, *op. cit.*, pp. 21-24.

“El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”⁸¹

Por lo anterior, de manera oficial, la función de seguridad pública tiene un carácter primordialmente preventivo que se ejerce, básicamente, mediante las tareas de vigilancia y patrullaje destinadas, por una parte, a inhibir las conductas delictivas y anticiparse a las mismas, y por otra, a incrementar la probabilidad de que los agentes de la autoridad se encuentren próximos a las personas cuando éstas requieren ser auxiliadas frente a conductas delictivas que amenazan o ponen en riesgo sus derechos. Mediante las tareas de vigilancia y patrullaje se pretende influir en la población la sensación de seguridad –la llamada seguridad subjetiva– cuyo valor es fundamentalmente simbólico. En este sentido, la función de procurar justicia, al igual que la función jurisdiccional, interviene sólo de manera indirecta en la disminución de delitos futuros, inhibiendo con la amenaza de la persecución y la punición a quienes de otro lodo estarían dispuestos a delinquir. Sin embargo, “la autoridad falla igualmente si no adopta las medidas idóneas para evitar delitos potenciales, como si no sanciona los delitos acaecidos”.⁸² En estricto sentido, debe entenderse que “en materia criminológica, prevenir es conocer con anticipación la posibilidad de una conducta antisocial, disponiendo de los medios necesarios para evitarla”.⁸³

También se puede señalar que existe prevención activa y pasiva, la primera “sugiere una actividad del Estado a partir de la acción legislativa y ejecutiva, traducida en el ejercicio del poder policía, con restricciones a la libertad individual, enmarcadas en una relación de dominación coactiva”; la segunda “tiene su expresión en medios de control social distintos a la respuesta jurídica o de ejercicio legislativo de fuerza”.⁸⁴ En cualquier caso, el papel preventivo de la policía se circunscribe a la disuasión de conductas delictivas y en correspondencia con las normas que definen el Estado de derecho. Lo anterior es fundamental toda vez que el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene como centro de sus preocupaciones la parte reactiva y de investigación de los

⁸¹ Cfr. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, última reforma Diario Oficial de la Federación (DOF), 30 de noviembre de 2010. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

⁸² López Ugalde, Antonio, *La CNDH y la Seguridad Pública. Aportaciones y retos del ombudsman para la construcción de un país más seguro*, Programa Atalaya/ITAM/FLACSO-México/FUNDAR, México, 2006, pp. 13-16.

⁸³ Herrera Pérez, Agustín, “La prevención de los delitos: elemento fundamental de la seguridad pública”, en *Revista de Administración Pública*, No. 106, septiembre-noviembre 2002, INAP, México, p. 79.

⁸⁴ Cruz Torrero, Luis Carlos, *Seguridad Pública*, Ed. Trillas, México, 2ª edición, 2007, p. 110.

delitos; sin embargo, no es suficiente para lograr detectar los factores de riesgo que originan y promueven las conductas ilegales o antisociales.⁸⁵

Con relación a lo anterior, parece que existen dos soluciones pragmáticas e inmediatistas, difundidas éstas en los ámbitos generalmente burocráticos: la primera es el incremento de la policía frente al crecimiento del índice delictivo (se plantea como un cálculo especulativo de costo-beneficio); y la segunda es el agravamiento de sanciones (endurecimiento de los códigos penales o la llamada *política criminal del miedo*). Ninguna de estas dos posiciones ha demostrado eficacia. De hecho, son siempre medidas coyunturalistas y acaso populistas para generar un sentimiento de seguridad colectiva, además de que sus resultados son ineficaces.⁸⁶ Esto tiene relevancia cuando se observa en informes de las autoridades un criterio eficientista cuantitativista que poco cambia la realidad que percibe la sociedad en su conjunto y que de hecho se asocia a otros males, como la corrupción y/o la violación de los derechos humanos.

Por lo anterior, las exigencias que imponen los esquemas de carácter eficientista, basados en la obtención de metas cuantitativas en materia de consignaciones, propician violaciones sistemáticas a los derechos humanos orientadas, por ejemplo, a acelerar la integración de las averiguaciones previas y, en ese mismo sentido, pueden facilitar la autoincriminación de los indiciados. Estos esquemas, se basan en la idea de que un mayor número de personas consignadas genera rentabilidad política a favor de quienes responden por el desempeño de las instituciones y, a su vez, dan respuesta al reclamo social de mayor seguridad. Sólo al asegurar la debida integración de las averiguaciones previas, se genera la certeza de que las consignaciones obedecen exclusivamente a los méritos del caso, y no simplemente a metas de carácter estadístico. Paradójicamente, el esquema eficientista eleva la carga de trabajo del Ministerio Público, lo que a su vez redundará en otras violaciones, tales como la dilación en la procuración de justicia, inejecución de órdenes de aprehensión y la no consignación de averiguaciones previas. En el mismo sentido, “el objetivo de alcanzar un mayor número de consignaciones estimula la práctica de violaciones consistentes en detención arbitraria, cateos ilegales, malos tratos, tortura y omisión de información al inculpado”.⁸⁷

En general, el cumplimiento de cuotas, como parte del eficientismo en el trabajo de los organismos encargados de la seguridad pública y la procuración e impartición de

⁸⁵ Cfr. Peñaloza, Pedro José, *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Ed. Porrúa, México, 2005. p. 582.

⁸⁶ Cfr. Ortíz Ortíz, Serafín, *Función policial y Seguridad Pública*, Mc. Graw Hill, México, 1998, p. 72.

⁸⁷ López Ugalde, Antonio, *op. cit.*, pp. 68-69.

justicia, hace del modelo inquisitivo un grave problema para establecer y mantener el orden social. Ante esta situación, lo expuesto en el capítulo anterior, fortalece el imperativo de llevar a cabo una reforma policial que considere, analice y evalúe la importancia de profesionalizar el ejercicio policial en México, porque es indudable que sus valores y sus problemas benefician o perjudican significativamente a la sociedad en su conjunto.

2.4 El desarrollo policial: modelos y cambios hacia el siglo XXI.

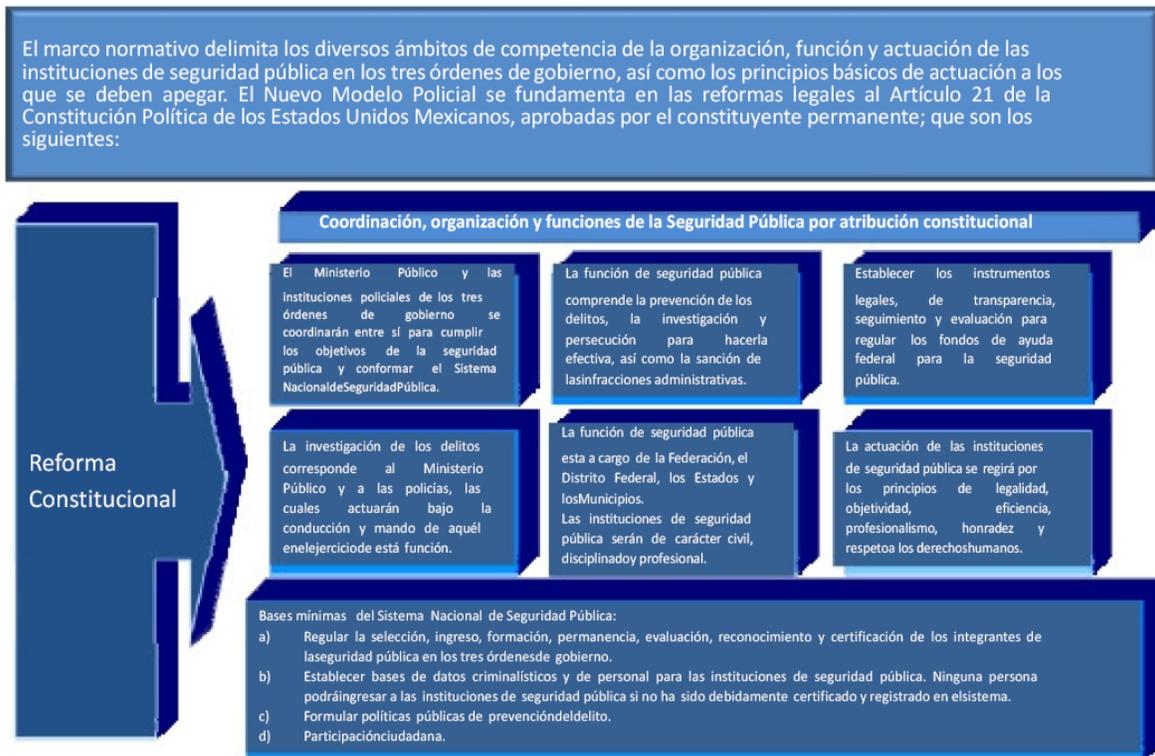
Antes de la reforma constitucional de 1994, y la consecuente creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), existían dos tendencias principales en los criterios de organización de las instituciones policiales en México, éstos eran con base en la competencia por función y la competencia por jurisdicción. Con relación a la competencia por función, la policía se dividía en preventiva (uniformada) y judicial (no uniformada). La primera estaba facultada para aplicar normas administrativas y se le atribuía el papel de 'vigilar el orden de las poblaciones y ciudades'. Además podía, previa solicitud expresa, auxiliar al Ministerio Público. Por su parte, la policía judicial (así llamada originalmente en el texto constitucional, aunque por la reforma anotada se sustrajo el segundo término, era auxiliar directo del MP, actuaba bajo su autoridad y mando inmediato. En el segundo caso, la competencia por jurisdicción, establecía su actividad en armonía con el sistema federal de distribución de poderes, con cada uno de los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y Federal, así como con el Distrito Federal. Mientras en el municipio sólo actuaba la policía preventiva, a los estados, el Distrito Federal y la Federación les correspondían instituciones de policía preventiva y judicial. En los estados y el Distrito Federal, debido que el Ministerio Público sólo investigaba y perseguía delitos de orden local, su policía judicial actuaba bajo ese marco. En su caso, el Ministerio Público de la Federación se auxiliaba de su Policía Judicial en la investigación y persecución de delitos federales.⁸⁸

⁸⁸ Cfr. López Portillo Vargas, Ernesto, *op. cit.*, p. 24. Asimismo, conviene señalar que "[l]os antecedentes históricos de la seguridad pública no sólo comprenden el desarrollo de las corporaciones policiales del país a través del tiempo, sino que también integra la administración penitenciaria como proceso resultante de la función policial y de la procuración justicia, para que los individuos que han infringido la ley purguen en centros penitenciarios las penas dictadas por la autoridad judicial y promuevan la reinserción social de los sentenciados, que es el sentido original de su creación", Cfr. Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF),

Con la reforma al artículo 21 constitucional, del año 2008, los tres órdenes de gobierno quedaron obligados a coordinarse en materia de seguridad pública y a regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. El párrafo aludido del art. 21 de la Constitución establece:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.⁸⁹

Con base en la reforma constitucional al Artículo 21 se tiene el siguiente esquema, que sintetiza sus principales características relacionadas no sólo con la seguridad pública, también con la función policial:



Fuente: *Nuevo Modelo Policial Federal*. Informe ante la Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 13, disponible en www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf

Nuevo Modelo Policial Federal. Informe ante la Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 8, disponible en www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf.

⁸⁹ Cfr. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 21, última reforma publicada DOF 9 de febrero de 2012, p. 16, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

De esta manera, el complemento estratégico y operativo del desarrollo policial y su nuevo modelo tiene sus principios fundamentales y filosofía tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como en el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP) para el período 2007-2012. Así, destaca tanto la posibilidad de unificar la actuación policial como el imperativo para profesionalizar a las corporaciones policiacas en el país, “mejorando su plataforma tecnológica y el diseño curricular de la función policial, con sistemas efectivos de formación y entrenamiento, promoviendo de este modo la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública”.⁹⁰ A lo anterior se suma el interés por incrementar la cercanía con la ciudadanía, para lograr su colaboración y recuperar su confianza.

Por su parte, el PSSP se orienta a “alinear las capacidades del Estado Mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional”, fortaleciendo los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. También, tiene por propósito “combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomentar la cultura de la legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades”, al mismo tiempo que reitera la importancia de la participación ciudadana como un elemento esencial en las acciones de prevención y combate al delito. Finalmente, del PSSP destaca la necesidad de “profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de operación para la prevención y combate al delito”, desarrollando la homologación de procedimientos policiales, lo que permitirá instituir un plan de crecimiento profesional.⁹¹

La propuesta del modelo policial considera como prioritario “el desarrollo de las capacidades de investigación, análisis, procesamiento y generación de información de inteligencia, apoyada con herramientas tecnológicas para la integración y explotación de bases de datos, a partir de las cuales se efectúe el análisis de gabinete necesario que genere líneas de investigación que coadyuven con el Ministerio Público en las labores de investigación y de persecución del delito” (sic).⁹² De esta manera se establece una concepción integral de la seguridad pública, que permite vincular la prevención y la persecución del delito; ya no los trata como hechos aislados y permite enfatizar que sus

⁹⁰ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), *Nuevo Modelo Policial Federal*. Informe ante la Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 10, disponible en www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf.

⁹¹ *Ibíd.*, pp. 10-11.

⁹² *Ibíd.*, p. 14

acciones son interdependientes e interrelacionadas. Al mismo tiempo, no sólo establece cambios orgánico-funcionales en los tres ámbitos de gobierno, también permite una perspectiva conducente hacia la prevención en la seguridad pública.

En este sentido, “[e]l desarrollo institucional implica desarrollo de los individuos y desarrollo de las organizaciones. El desarrollo de los individuos se da con la oportunidad de tener un plan de carrera dentro de las instituciones, con la obtención de conocimientos técnicos a través de una capacitación y con la práctica constante de esos conocimientos [...] el desarrollo de las organizaciones se da con la obtención y formación de ese capital humano, fundamentalmente con la continuidad de los programas institucionales”.⁹³ Asimismo, el desarrollo de las instituciones policiales no sólo se caracteriza por su profesionalización, también por los efectos prácticos que tiene al aumentar la confianza de la ciudadanía en las actividades policiales y, al mismo tiempo, permite el incremento de su participación. En conjunto, impulsan la consolidación de la seguridad pública y garantizan una continuidad de largo plazo.



Fuente: *Nuevo Modelo Policial Federal*. Informe ante la Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 16, disponible en www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf

En definitiva, se concibe que el perfil de la policía –y por ende el desarrollo de las instituciones policiales– “se sustenta en la formación, capacitación y profesionalización, en un servicio profesional de carrera que asegure al policía la

⁹³ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalización y profesionalización [...]*, op. cit., p. 227.

estabilidad, la permanencia y certidumbre laboral, y un régimen disciplinario que garantice sujeción de su conducta a la observancia del orden jurídico”.⁹⁴ Con ello se pretende combatir la corrupción e ineficacia que ha distinguido por décadas a las instituciones policiales. La capacitación permanente para todos los policías federales y formación de mandos policiales en la especialidad de Alta Dirección en la Academia Superior de Seguridad Pública, generarán una fortaleza que se traducirá en una mejor y moderna policía, para responder a las exigencias y necesidades de la seguridad pública en el siglo XXI.

Cabe añadir que “en relación al aspecto metodológico operativo y la filosofía que sustenta el Nuevo Modelo Policial Federal”, las características principales comprenden “el paso de un modelo de operación reactivo-represivo a otro preventivo-proactivo, basado en la investigación y acercamiento con la sociedad; en la homologación de protocolos, metodologías y procedimientos para las labores cotidianas de vigilancia, así como la utilización de la información criminal de manera uniforme, con mecanismos de control y líneas de responsabilidad que delimitan y especifican claramente las áreas de operación y acceso a la información sustantiva, para evitar su uso inadecuado”.⁹⁵ En conjunto, estos elementos permiten disminuir los riesgos y la ineficacia del trabajo policial, pero también generan algunas reservas por cuanto se piensa en el probable manejo irresponsable de toda la información que tendrá este modelo policial.

Por último, “el Nuevo Modelo Policial se integra por once componentes básicos que se interrelacionan entre sí, y que son la base de la reestructuración de la organización y funciones de la Policía y de la administración penitenciaria de los tres órdenes de gobierno, con el fin de mantener el equilibrio entre las funciones de prevención, investigación y reacción características de las corporaciones policiales y de los centros de reclusión”.⁹⁶ Estos componentes son:

1. Coordinación.
2. Modernización.
3. Homologación.
4. Participación Ciudadana y Proximidad Social.
5. Prevención del Delito.
6. Desarrollo Policial.

⁹⁴ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), *Nuevo Modelo [...]*, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 16.

⁹⁶ *Ibíd.*, pp. 20-21 y ss.

7. Evaluación y control de confianza.
8. Organización y estandarización salarial.
9. Tecnologías de la información y telecomunicaciones.
10. Operación policial
11. Transparencia y evaluación de la actuación policial.

El conjunto de estos componentes (que serán explicados cada uno de forma más amplia en el siguiente capítulo) tiene por resultados un amplio apoyo institucional y reconocimiento de su potencial éxito. Sin embargo, los problemas políticos en el país, en los tres niveles de gobierno, y sus corolarios legislativos, exponen algunos obstáculos para su operacionalización. Algunas de las reservas se encuentran en el análisis que da la revisión de la ética y la vocación policial, por ello este tema será revisado a continuación.

2.5 La ética y la vocación policial.

La ética pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el servidor público. Al respecto, la administración pública tiene como fin prestar un servicio a la sociedad y atender los intereses y derechos de los ciudadanos, buscando siempre la equidad y el equilibrio basado en los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. Así, debe orientar sus procesos a satisfacer las necesidades y exigencias de la ciudadanía. En este sentido,

“[L]a gestión pública debe orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir sus necesidades y expectativas presentes y prever las potenciales o latentes que pudieran surgir en el futuro. Dicha orientación debe buscar el equilibrio de intereses de todos los grupos que integran la sociedad, buscando la optimización de su función de servicio público y diseñando sus procesos con tal objetivo.”⁹⁷

En la gestión pública, la rendición de cuentas ha pasado a formar parte de la ética y los ejes de acción de la administración pública, con la finalidad de acelerar el proceso democrático y como parte de un proceso que es un logro de la sociedad civil en México.

⁹⁷ Seijo Suárez, Cristina & Noel Añez Telleria, *La gestión ética en la Administración Pública: Base fundamental para la gerencia ética del desarrollo*, Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales/Universidad Rafael Beloso Chapín, Volumen 4 Edición No 2, Año 2008, p. 18.

Aunque la rendición de cuentas no es un procedimiento novedoso en las experiencias internacionales, al menos en el caso mexicano sí lo es ante más de setenta años de opacidad en la gestión pública. En este sentido, “el proceso actual de consolidación democrática en México requiere una mayor intensidad en el debate y el ejercicio de los conceptos y los mecanismos de rendición de cuentas, que extienda su influencia no sólo entre los políticos y los intelectuales interesados, sino entre el conjunto de la población”.⁹⁸ Así, la rendición de cuentas resulta importante porque es un sistema que obliga al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público, en su carácter personal. En este sentido, la ética personal o del individuo tiene una connotación diferente a una ética institucional o de la sociedad misma, pues adquiere un carácter muy particular y propio de cada persona y no de la colectividad; por ejemplo, la mayoría de las personas preferirían ser y ser vistas como honestas y respetadas por su integridad personal, tanto por ellas mismas como por su familia y amigos.

La ética y la conducta del individuo es un debate muy arraigado en las organizaciones públicas y privadas, pero recientemente se ha acrecentado la preocupación en la administración pública ante la desconfianza que los ciudadanos han mostrado hacia la misma, sobre todo en los cuerpos policíacos. La ética, que, cimentada en la responsabilidad grupal, el cumplimiento de las leyes y la protección de los ciudadanos, debería ser el móvil de la policía, es uno de los valores más difusos de la institución. Los policías rara vez identifican claramente cuál es la ética de su trabajo y a menudo no saben a qué valores responden. Esto tiene varias explicaciones. La deficiente instrucción es la principal. Durante su etapa de adiestramiento, los policías no son inducidos al aprendizaje de las leyes ni se les inculca una vocación de servicio público. Los incentivos (medallas, ascensos, reconocimientos) o los alicientes ilegales (la complicidad con el crimen) se convierten rápidamente en el motor de sus acciones. Como individuos, los policías pueden tener un código ético bien delimitado, pero, al llegar a la corporación, éste choca irremediabilmente con las prácticas generalizadas del personal y crea una tensión moral y emocional que, las más de las veces, se resuelve a favor de los vicios de la policía. De hecho, los elementos de las corporaciones policiacas no encuentran ninguna ventaja en la preservación de su ética. Ante un panorama en el que reinan la corrupción y la violencia, prefieren adoptar estos hábitos y, de ser posible,

⁹⁸ Tecalco Alquicira, Omar, *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos. Un mecanismo de rendición de cuentas*, Serie Ombudsman, N° 3, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, p. 6.

sacarles el mayor beneficio posible. En cualquiera de los casos, lo que domina en la policía es la ausencia de un punto de vista ético acompañado de un sentido de servicio público. Esta situación se convierte en un imperativo que establece las bases de su inclusión y exclusión del orden social.⁹⁹

Este último punto es un tema que tiene que ver con la formación del servicio policial y se vincula a la misma educación y a la promoción de valores y principios, con la finalidad de combatir la exclusión social, por lo que se necesita salir de los límites convencionales en los que se encuadran la mayoría de las actividades de orientación, por ejemplo, entornos burocráticos en los que se integra la orientación y formación del personal. Tal parece que el servicio policial está diseñado para servir de acuerdo a la apariencia de cada una de las personas con las que interactúan para determinar si son incluidas y excluidas. Este es un síntoma que tiene que ver con su ecuación y formación sobre la que se debe de trabajar y de la que los mismos miembros de las corporaciones policiales sufren al interior de sus respectivas instituciones. En este sentido, queda una gran tarea para trabajar en la inclusión social, la formación policial debe tratar de subsanar el mal funcionamiento del sistema y de las relaciones de trabajo. Por lo anterior, si se decide que la formación policial tenga un papel más significativo en la formulación y aplicación de las políticas de inclusión social, debe hacerse lo mismo desde adentro de las corporaciones policíacas. Este es un reto para la educación, tanto en términos prácticos como pedagógicos, ya que requiere una fuerte fundamentación profesional para desarrollar este papel.

Asimismo, la policía como institución, tratando de examinarla al margen de los vaivenes históricos, puede ser entendida a partir del concepto de subcultura, esto es, como un sistema social de valores que, siendo parte de otro sistema más amplio y central, se ha cristalizado aparte. Vista de esta manera, la policía posee un conjunto de valores que la distingue del resto de la población y le dan coherencia interna como grupo. A grandes rasgos, la policía manifiesta un grado de solidaridad elevado. Sus propias funciones la convierten en un grupo social que tiende a entrar en conflicto y a estar aislado de la comunidad. De ahí que la policía adquiera lo que pudiera llamarse una personalidad de trabajo, relaciones con elementos particulares de su medio: peligro, autoridad, suspicacia, desconfianza.¹⁰⁰ Estas particularidades moldean la anatomía estructural, operativa y psicológica de los policías, haciendo necesaria una reflexión

⁹⁹ Cfr. Suárez de Garay, María Eugenia, *op. cit.*, pp. 215-218. La inclusión y la exclusión no son temas ajenos a los cuerpos policíacos y se van asociando al origen y rol social de cada individuo.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 26.

minuciosa sobre ellas para entender el mundo policiaco y poder reformarlo a profundidad, con eficiencia y prontitud.

El personal policiaco también tiene como uno de sus valores fundamentales el miedo. Los policías corren el riesgo de perder la vida en cada una de sus jornadas laborales y están conscientes de ello. Nuevamente, la deficiente preparación juega un papel fundamental en este problema. Los policías no reciben adiestramiento de ningún tipo para afrontar adecuadamente las situaciones extremas. Cuando persiguen a un delincuente, se enfrascan en una balacera o se pelean con algún ciudadano que los retó, sus cuerpos liberan grandes cantidades de adrenalina que son incapaces de controlar. Hay veces en que el alcohol y las drogas eliminan ese estado de alerta y tensión permanente que deja en ellos la adrenalina (y, por eso, el alcoholismo y la drogadicción de vuelven problemas comunes entre los cuerpos de policía), pero también hay veces en que esa sensación nunca desaparece y afecta la vida privada de los policías. Algunos elementos, aunque no estén prestando sus servicios, no pueden dejar de estar alertas en ningún momento y creen que alguien los sigue o que un peligro los acecha permanentemente. El sentimiento de desamparo es completo: desamparo individual, pues cada quien, sin ninguna clase de ayuda psicológica, debe hacer frente a su miedo a la muerte; desamparo grupal, porque los colegas tratan de resolver sus propios problemas y buscan ante todo evadir los escenarios complicados, y desamparo institucional, porque la corporación policiaca no contempla mecanismos para auxiliar psicológicamente al personal.¹⁰¹

La muerte es otra de las constantes en la mente de los policías. Los oficiales saben que van a morir. Esta certeza, sin embargo, es compartida por toda la humanidad. Lo que distingue al personal policiaco es que su exposición a la muerte es mayor que el del grueso de la población. Esta circunstancia se ve acentuada por las experiencias de muchos de los policías. Algunos de ellos han visto morir a sus compañeros y otros han estado a punto de sucumbir en sus misiones. Nuevamente, el daño moral y psicológico que produce en ellos esta situación se deja al arbitrio y suerte de cada uno de los policías, porque la institución ni siquiera dispone de un sistema de identificación y procesamiento de estos problemas. Las secuelas emocionales negativas que la proximidad de la muerte deja en el personal pueden traer funestas consecuencias en su desempeño laboral y en su vida privada¹⁰².

¹⁰¹ *Ibíd.*, pp. 219-225.

¹⁰² *Ibíd.*, pp. 225-231.

Por otro lado, en el ejercicio de su trabajo, los policías asumen y reproducen valores como la complicidad y el distanciamiento de los altos mandos. Una de las formas de operar comunes de la policía es la formación de parejas. Éstas se configuran de forma aleatoria, asignando, la mayoría de las veces, duplas de policías que comparten percepciones, hábitos e intereses. Sin embargo, también se conforman parejas de miembros disímiles. Cuando un policía que trata de cumplir con su labor debe trabajar con uno que está inmiscuido en el circuito de la corrupción, se genera al interior de la pareja una tensión difícil de resolver. Los policías honestos difícilmente se atreven a denunciar a sus compañeros ante las instancias correspondientes, ya que éstos, perjudicados sus negocios o intereses, suelen acusarlos con los criminales y darles la información suficiente para que puedan dañarlos, amenazarlos o asesinarlos. Los oficiales que pretendían mantenerse al margen de la corrupción se convierten en cómplices de la misma, ya sea de manera pasiva –soslayando los actos irregulares de su pareja– o activa –integrándose directamente a las redes de criminales para sacar provecho de su condición.¹⁰³ De ahí, la sociedad civil ha buscado que se trabaje en la consolidación de la conducta de la policía y en la elaboración de códigos de conducta, que si bien este tipo de documentos no garantizan el buen comportamiento de la policía en su conjunto, al menos se detallan una serie de compromisos que determinan la conducta a seguir como servidores públicos y ante la sociedad misma, que comprometa a los individuos que integran las policías públicamente ante las consecuencias de sus actos. Así, el código es en sí mismo el contenido y resultado del comportamiento considerado ético por las organizaciones y suministra las directrices para que los servidores públicos deban seguirlas en el ejercicio de sus funciones.

El abismo que separa a los oficiales de los altos mandos es enorme. Según la lógica jerárquica, los niveles de decisión se han mantenido en los altos mandos, lo que impide que cada policía pueda contribuir, con sus experiencias e ideas, a resolver los conflictos. El problema, sin embargo, es mucho más grave que una simple cuestión de toma de decisiones; incide directamente sobre la calidad del personal y de su gestión administrativa, y obstaculiza la movilidad al interior de las filas policiales, potenciando la proclividad a la corrupción y el servilismo de los estratos bajos de la pirámide corporativa.

¹⁰³ *Ibíd*, pp. 263-270. La corrupción que permea nuestras sociedades impide avanzar hacia la consolidación de la ciudadanía, ya que se anteponen los intereses particulares sobre los de la sociedad, desacredita a la Administración Pública, se altera el orden público e implica un retraso en la construcción del Estado de derecho y la cultura de la legalidad. La corrupción en los cuerpos policíacos ha sido parte del debate político en México y es donde se ha procurado trabajar para combatir a la delincuencia, porque es necesario trabajar en ello y realizar un fortalecimiento institucional desde adentro para que la actuación de los policías tenga buenos resultados hacia afuera.

Los criterios preponderantes para seleccionar a los altos mandos de la policía son el compadrazgo y el nepotismo. Los exámenes y las pruebas de ascenso carecen de relevancia, ya que a los puestos superiores sólo pueden acceder quienes vienen recomendados o favorecidos por algún alto mando. Es frecuente, por ejemplo, encontrar entre el personal de alto rango a abogados que jamás han desempeñado ningún puesto como policías y que ignoran por completo la lógica del mundo policial, y abundan los policías que, careciendo de la experiencia suficiente y ostentando un estado físico deplorable, acreditan las pruebas de ascenso a pesar de haber competido con elementos experimentados y físicamente saludables. Los altos mandos, además, no establecen una comunicación fluida con sus subordinados. Emiten órdenes desde sus oficinas, vigilan y evalúan esporádicamente a las escuadras de policías que tienen bajo su mando, y modifican los criterios de operación guiados por sus caprichos e intereses inmediatos. Cuando una nueva administración arriba al poder, despide al personal que encuentra a su llegada y lo sustituye por sus partidarios o incondicionales. Para mantenerse en su puesto y conservar su trabajo, los policías deciden obedecer ciegamente a los altos mandos y cumplir todo lo que ellos piden, así vaya en contra de la ley. En muchos casos, la preocupación principal no es cumplir con su labor como protectores de la sociedad, sino medrar y sacar todo el provecho posible de las redes de corrupción en las que se hallan envueltos, pues la próxima administración puede privarlos de su empleo.¹⁰⁴

Además de los problemas a que se enfrentan día a día en su entorno de trabajo y de los dañinos valores que interiorizan, los policías deben cargar con la sombra del desprestigio y del desprecio ciudadano. Es cierto que existen policías que muestran un total desinterés por lo que el ciudadano piense de ellos, ya que se han convertido, utilizando su propia jerga, en “delincuentes uniformados”. Sin embargo, para quienes no han sucumbido del todo a las presiones corruptoras de la institución, el desprecio de la gente a la que tratan de proteger añade un motivo más de insatisfacción con su trabajo. En consecuencia, el entorno social, cultural y organizacional en el que se desenvuelven los policías y sus condiciones de trabajo no son los mejores para desempeñar su función. Los policías no son simplemente funcionarios corruptos o máquinas diseñadas para mantener el orden. La aspereza de sus labores suele convertirlos en seres aislados, con muchos problemas psicológicos y morales, sometidos a jornadas laborales sumamente variables y desgastantes que se prolongan aun en su vida privada y con una vida social prácticamente inexistente fuera de su círculo cercano de colegas y amigos. Esto no

¹⁰⁴ *Ibíd.*, pp. 270-278.

justifica su pésimo desempeño, pero sí explica la descomposición institucional de la policía. Si lo que se pretende es introducir reformas que mejoren la calidad y la eficiencia de la policía, el primer paso es concebir a los policías como seres humanos y no como engranajes de una fría maquinaria productora de servicios públicos.

Finalmente, en el ámbito de la policía se tiene que ser muy cauteloso en el proceso de selección del personal y de los mecanismos de confianza para no permitir que la ética personal sea contraria a los principios y valores generalmente aceptados en la sociedad en la que llevará a cabo sus funciones. En definitiva, el respeto por los principios y valores éticos por parte de la policía es de suma importancia, pues la se convierte en una garantía para el ciudadano, pero también para el propio policía que tiene el compromiso de asumir normas estrictas e ideales más altos que cualquier otro servidor público.

2.6 Hacia la modernización: apuntes sobre la reforma policial

La sensación de que la policía ha sido rebasada por los agentes de la inseguridad es generalizada. Sin embargo, aún no existe un consenso en torno a las medidas concretas para remediar este brete en que se hallan atrapados los cuerpos de seguridad. En algunos países europeos se han implementado métodos de corte empresarial para elevar la eficiencia, calidad, transparencia y confiabilidad de los cuerpos policiales, pero también han surgido dudas sobre su pertinencia. La administración pública opera de una forma muy diferente a las empresas privadas, y quien determina la oferta y aun la demanda de los servicios públicos no es siempre (y a veces nunca) el mercado. Los ciudadanos contribuyentes no “compran” el servicio público en el sentido tradicional de la palabra, ni las diferentes dependencias de la administración pública compiten entre sí para ofrecer servicios similares a precios diferentes.¹⁰⁵

En México y América Latina, “las reformas policiales son parte de un proceso más amplio de modernización de la administración pública”.¹⁰⁶ Desde inicios de la década de 1990, se han desarrollado en Latinoamérica diversas experiencias de reforma policial influidas, en su contenido y características, por tres procesos paralelos: el de

¹⁰⁵ Cfr. Santos, Teo, “Repercusiones de los programas de calidad en las relaciones laborales de la policía”, en Escolá, Marc B. (ed.), *Eficacia y sistemas de calidad en la policía*, Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad: Ertzainen Nazional Elkartasuna, España, 2000, pp. 69 y ss.

¹⁰⁶ Carrión M., Fernando, *op. cit.*, pp. 14-18.

democratización, el del incremento de la delincuencia, particularmente reflejada en el crimen organizado y la transformación/reforma del Estado. Asimismo, la desconfianza que la ciudadanía tiene de la policía por su falta de profesionalización, por la corrupción y, en síntesis, la poca eficiencia en las actividades de la misma influyen en la búsqueda de soluciones al contexto descrito.¹⁰⁷

En la región latinoamericana se han presentado, al menos, tres tipos de procesos. Si bien existen contextos sociales diferentes, se pueden apreciar, en primer lugar, reformas radicales o completas como en El Salvador, donde se refundó la policía después de concluido el conflicto armado en su territorio. En segundo lugar, se presenta la instauración de la policía comunitaria, como se da con los Carabineros en Chile. El objetivo del Plan Cuadrante fue aumentar la presencia de la policía en las calles chilenas. Pese a algunos resultados positivos, como la disminución de algunos delitos y del sentimiento de inseguridad, este plan no se ha traducido en modificaciones administrativas y/o de cultura organizativa. En tercer y último lugar, un ejemplo de reforma parcial es el caso de la Comisión de reestructuración de la Policía Nacional de Perú, que tuvo como objetivos solucionar cuatro problemas: la corrupción, la desconfianza hacia la institución, la militarización y la condición de vida de los policías. No obstante, y pese a las diferentes medidas adoptadas, las disputas políticas en este país no han permitido que proceso concluya satisfactoriamente.

Las instituciones de seguridad mexicanas, especialmente la policía, requieren de una reforma urgente que las ponga al día, mejore su eficiencia y calidad y, ante todo, las capacite para responder al desafío de la inseguridad pública. Los modelos y métodos de gestión empresarial europeos pueden ser modulados y adaptados a la realidad mexicana, en especial las cartas de compromiso y la llamada “nueva cultura organizacional”, toda vez que dichos métodos fomentan las relaciones transparentes entre las instituciones de la administración pública y los ciudadanos, y persiguen la optimización de las relaciones laborales al interior de las entidades públicas.

Sin embargo, esa reforma habrá de partir de una transformación profunda de la subcultura policial y de la solución de los problemas más urgentes de la policía mexicana: la corrupción y la nula rendición de cuentas. Si se quiere una policía eficiente, responsable y consciente de sus deberes, las condiciones de su personal de base deben mejorar, desde al adiestramiento hasta las garantías laborales, y se debe poner fin al nepotismo y el compadrazgo que prevalecen al interior de la institución. “Mientras sólo se

¹⁰⁷ *Ídem.*

apliquen eficaces sistemas de medición y recolección de datos, y de mecanismos de recompensas y castigos basados en las estadísticas, sólo se logrará, cuando mucho, un cambio cosmético en la imagen de la policía, sin eliminar las contradicciones de fondo que, tarde o temprano, volverán a estallar y hacer sentir sus efectos”.¹⁰⁸

Además, no debe soslayarse la experiencia latinoamericana y apreciar en la misma sus errores y aciertos. La democratización en México debe acompañarse de un orden social que promueva una seguridad pública permanente, que cumpla con la defensa de la ciudadanía ante los enemigos internos expuestos por la suma de los delincuentes aislados y el crimen organizado. No puede caerse en la tentación ni de la privatización (como en Ecuador) ni de la militarización (Colombia) del ejercicio policial.

El Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde) y Alfredo Rodríguez Banda, a partir de un análisis del sistema de clasificación aplicado a la policía en el Ayuntamiento de Guadalajara, ofrecen dos alternativas sólidas y viables para la reforma institucional de la policía en México. De acuerdo a lo anterior, “la policía, como cualquier otra institución en el marco de la democracia, debe rendir cuentas e informar de sus avances y retrocesos a la sociedad, a fin de que ésta pueda controlarla y proponer soluciones concretas que resuelvan sus problemas”.¹⁰⁹ Partiendo de este principio, el Insyde propone un esquema de evaluación (hasta ahora en inédito en México) que se vertebra en torno a los siguientes ejes.

- *Mecanismos de rendición de cuentas policial.* La policía debe estar bajo constante vigilancia y evaluación. Dos mecanismos deben satisfacer esta necesidad operativa:
 1. La supervisión policial, es decir, el sistema de control interno aplicado por la cadena de mando, el cual proporcionará información sobre los actos de los policías, especialmente aquellos que, por su complejidad, son poco visibles.
 2. En el ámbito ciudadano, un procedimiento de quejas y un sistema disciplinario, que, gracias a la posibilidad que abre a las quejas de los ciudadanos y por ende a un mayor control de estos últimos sobre la institución, balanceará el sistema de supervisión policial, proclive a las manipulaciones de los altos mandos. Además, esta apertura al sentir ciudadano debe ir acompañado de sanciones disciplinarias que castiguen las faltas de los policías y de esta manera mitiguen y progresivamente supriman sus actos irregulares.
- *Gestión policial.* Un sistema de gestión integrado por tres elementos:

¹⁰⁸ Cfr. Rodríguez Banda, Alfredo, *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial*, FLACSO, México, 2008.

¹⁰⁹ Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., *Esquema metodológico para la evaluación de la rendición de cuentas policial*, 2009, consultado el 15 de octubre de 2011, en <http://www.insyde.org.mx/EXPAGES/esquema.asp>.

1. Planeación general. El establecimiento de objetivos para que la institución, con base en ellos, pueda rendir cuentas. Esta planeación debe incluir la definición de los objetivos, las líneas de acción, los departamentos responsables de su aplicación y un conjunto de indicadores para medir los resultados.
 2. Evaluación del desempeño. Esto es, procedimientos de evaluación que procesen los datos obtenidos de la evaluación policial y del sistema de quejas, guiados en todo momento por criterios de desempeño. La información obtenida puede ser la base para tomar ulteriores decisiones importantes, como, por ejemplo, la creación de una escala de criterios que determine ascensos y el acceso a cursos de capacitación al interior de la policía.
 3. Sistema de información. Mecanismos para el registro, análisis y difusión de la información recabada. Este sistema aportará la información necesaria para el seguimiento de la gestión y la rendición de cuentas, y, para su correcto funcionamiento, habrá de integrar indicadores básicos (diseñados objetivamente) y ser presentado periódicamente.
- *Carrera policial.* Como se ha visto a lo largo de la presente unidad, el personal es lo más importante dentro de una institución, aunque a menudo se lo deja de lado o se posponen sus necesidades y demandas. Es necesario, entonces, definir parámetros que contribuyan a la formación de una carrera policial de calidad.
1. Selección de personal, formación inicial y asignación de puestos. La policía, como corporación, debe establecer criterios adecuados para seleccionar a su personal, o, en un primer momento, a quienes aspiran a integrarse a ella. Una vez seleccionados los aspirantes (con base en criterios de competencia, capacidad y honestidad), la formación inicial debe procurarles las destrezas necesarias para el ejercicio de sus labores, las cuales deben privilegiar, ante todo, el respeto a los derechos de la población. Finalmente, observado el desempeño de los aspirantes en los cursos de formación inicial, debe asignárseles un área de trabajo en función de las necesidades del servicio y de las capacidades y actitudes mostradas a lo largo de la instrucción.
 2. Capacitación permanente. La capacitación del personal no puede limitarse a una etapa formativa: debe ser permanente. Sólo a través de la capacitación continua y la actualización y evaluación de los policías, podrá garantizarse un personal responsable y de calidad a la institución policial.
 3. Promociones y separación del cargo. La movilidad al interior de la policía, según se ha visto en apartados anteriores, es uno de los principales problemas de la institución y una de las causas de los altos índices de corrupción. Para atenuar este problema, deben crearse mecanismos institucionales para el otorgamiento de ascensos y la promoción de plazas, y no reducirlos, como sucede actualmente, al tráfico de influencias y al clientelismo. Estos mecanismos deberán vincularse a una evaluación del desempeño personal y grupal basado en datos sistematizados y en contenidos que privilegien la eficacia y el respeto a los derechos humanos. Los criterios que determinen qué elementos dejan de formar parte de la policía deben ser, igualmente, claro, imparciales y jurídicamente respaldados.

4. Organización del personal y derechos laborales. La institución deber establecer las categorías y las remuneraciones correspondientes a ellas. De igual manera, debe establecer claramente cuáles son las funciones y los niveles de mando, fijar las jornadas de trabajo, los días de descanso y las licencias. Todo esto deberá ir acompañado de una cobertura médica eficaz para el personal, pensiones y jubilaciones dignas, además de asistencia jurídica¹¹⁰.

El esquema propuesto por el Insyde abarca todas las esferas sobre las que es posible y necesario trabajar para reformar integralmente a la policía. A estas disposiciones habría que añadir un impulso decisivo a la conformación de una sola entidad que agrupara a todas las policías que hay en México, ya que actualmente uno de los problemas más graves es la falta de coordinación entre los diversos cuerpos policiales locales y federales, deficiencia que se ha traducido en fragmentación y en la imposibilidad de compartir información que posibilite la captura de criminales de alto riesgo o la comisión de delitos.

Asimismo, las reformas inmediatas podrían comenzar abordando, precisamente, los escollos inmediatos de la policía. Y, en esta categoría, la corrupción sobresale por encima de cualquier otra preocupación ante la opinión pública. Un sistema eficaz y sofisticado para el combate a la corrupción puede ser el aplicado por el Ayuntamiento de Guadalajara, con las correcciones y mejoras sugeridas por Alfredo Rodríguez Banda. El sistema de clasificación se basa en un aparato de recolección y análisis de datos, a partir de las leyes y reglamentos vigentes, los ciudadanos presentan quejas sobre los actos irregulares de los policías. El sistema registra, a través de escalas predeterminadas, esas quejas y las analiza para detectar cuáles son los actos irregulares de mayor reincidencia. Una vez elaborado este análisis, los datos procesados pueden ser utilizados para diseñar políticas que eviten la comisión de los actos detectados. Aunque de una estructura sencilla, el sistema de clasificación requiere de un aparato conceptual sumamente refinado, ya que, de haber ambigüedades en la definición de lo que es, por ejemplo, una falta o un delito, la información recabada será deficiente y se tendrá una imagen distorsionada de lo que es la realidad.

Alfredo Rodríguez Banda detecta que, en el sistema de clasificación aplicado en 2003 en Guadalajara, las definiciones empleadas presentan algunas deficiencias que hacen posible que un mismo acto puede ser clasificado y juzgado como algo completamente diferente en más de dos ocasiones, lo cual resulta sumamente

¹¹⁰ *Ídem.*

contraproducente, ya que el “principal fin de la clasificación es conocer los tipos y la magnitud o frecuencia de las conductas irregulares, que proporcionará y dibujará el perfil de la conducta policial, al decir cuál o cuáles conductas son las más recurrentes. Para ello es necesario ubicar las denuncias recibidas en las distintas categorías y cuantificar el número de cada una de ellas; de este modo se puede obtener una imagen global y particular, por categorías, del comportamiento policial”¹¹¹. Es por eso que recomienda, con base en un análisis riguroso de los resultados obtenidos en la aplicación del sistema, las siguientes medidas:

1. Basar claramente el sistema de clasificación en dos niveles: el concepto o rango superior (que, en este caso, será el concepto de conducta irregular) y las categorías o rango inferior (donde se consignarán todas las variaciones de las diversas conductas irregulares).
2. Definir objetivos, delimitar conceptos y definir categorías, es decir: trazar como objetivo la clasificación de conductas irregulares de la policía; delimitar el concepto de conducta irregular y definir las categorías a incorporar en el sistema de evaluación (robo, extorsión, abuso de autoridad, violación, abuso de la fuerza, etcétera).
3. Incorporar, en la definición de las categorías, los criterios de exhaustividad (todas las conductas que constituyen faltas deben ser ubicadas en las categorías, no en los conceptos) y de mutua exclusión (que los elementos de una categoría específica no puedan caber, bajo ninguna circunstancia, en otra; esto eliminaría ambigüedades y distorsiones). La meta es lograr la economía cognitiva en el sistema de clasificación, o, en otras palabras, que quien vea el registro de las demandas pueda deducir rápidamente, sin consultar cada acta o caso, cuál es el problema y cuáles sus características principales, así como la magnitud y regularidad del mismo.¹¹²

El sistema de clasificación puede coadyuvar en diferentes etapas del esquema propuesto por el Insyde. Además, si se le quiere sacar el mayor provecho posible, debe tenerse presente que el sistema, por sí solo, no dice todo acerca de las irregularidades y la corrupción de la policía, pues “las características y el alcance de la clasificación de los actos irregulares de la policía no permiten, en formar directa, realizar este tipo de inferencias [por ejemplo, determinar que un policía roba porque tiene un salario muy bajo] sin realizar investigaciones necesarias para allegarse otro tipo de información y datos que no pueden deducirse sólo con el registro de tales actos [...]. Los datos que generan estas

¹¹¹ Rodríguez Banda, Alfredo, *op. cit.*, p. 28.

¹¹² *Ídem*

clasificaciones son materia prima de estos estudios pero esa materia requiere completarse y procesarse”.¹¹³

Hasta aquí quedan expuestas las principales características y condiciones de la policía en México. Desde luego los argumentos pueden ser replicados, en sus matices o en sus aspectos sustantivos. Sin embargo, es menester continuar con el análisis particular de la Policía Federal Ministerial, que es el centro del estudio de caso referido en este trabajo.

¹¹³ *Ídem.*

Capítulo 3

La Policía Federal Ministerial y la profesionalización policial

La trayectoria de las corporaciones policiales en México encuentra en el análisis de la seguridad pública una clave para revisar sus éxitos y fracasos. De ésta destaca, en los últimos años, la revisión constante de sus saldos negativos, expuestos por indicadores sobre la percepción de inseguridad que la ciudadanía ha expresado en encuestas y estudios realizados por instituciones públicas y privadas; que también han sido acompañados de un incremento en el número de incidentes delictivos y denuncias, que a la par de la revisión de las cifras ocultas, permiten afirmar la existencia de un escenario desfavorable con relación a los objetivos del gobierno.

En el ámbito federal, la multiplicidad de actores que participan para proveer de una sólida seguridad pública sugiere una coordinación y especialización de tareas vinculadas con los deberes máximos del Estado mexicano, la integridad y salvaguarda de los ciudadanos y sus bienes. En este sentido, revisar cada actor, su desarrollo, su marco legal y las propuestas de adaptación para responder a las necesidades de cada momento, establecen una serie de procedimientos que generan un modelo para su evaluación. Por esta razón, el propósito de este capítulo, a través de la elección del caso de la Policía Federal Ministerial, es revisar un ejemplo destacado para evaluar las condiciones fundamentales para la formación policial, con planes y programas que den cuenta de la revalorización de las corporaciones policiales, con una nueva cultura organizativa y un modelo integral de gestión, que en suma permiten generar nuevas formas de acción y operación de la policía en México, que redituán exponencialmente en una mejora de la seguridad pública y el orden social. No obstante, la ecuación contraria termina por definir una serie de límites y retos al desarrollo policial, y con ello la seguridad pública, en el país.

3.1 La escena mexicana a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El diagnóstico sobre seguridad pública, en la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, expresa un énfasis en evitar que la ley y las instituciones encargadas de proveerla no sean rebasadas por el fenómeno delictivo que se desarrolla en el país.¹¹⁴ Sin embargo, la Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana publicada en 2006 reportó que, en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida, y esto estableció que la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población consultada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.¹¹⁵ Al mismo tiempo que esto ha sucedido, la corrupción que ha caracterizado el desarrollo de las instituciones policiales –expuesta en el capítulo anterior y señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012– indica que la seguridad privada creció en los últimos años un 400%, como evidencia de la necesidad de múltiples sectores y actores de la economía de proveerse de los mecanismos de protección para sus personas y bienes.

En función de lo anterior, el PND 2007-2012 establece la necesidad de mejorar y ampliar los procesos de control de confianza de los cuerpos policiales, práctica que no es generalizada en el país, pues, entre otras situaciones, no existen criterios homogéneos para la selección, el ingreso, la promoción y la permanencia de los policías en las más de 1600 corporaciones que existen en el territorio nacional.¹¹⁶ Estas cifras son un indicador de la necesidad de generar mecanismos y/o modelos de profesionalización de la policía acordes con las exigencias del entorno contemporáneo, porque “pese a que existen sistemas de profesionalización diseñados con estrategias específicas para combatir la corrupción, depurar y dignificar a las corporaciones policiales, las encuestas aplicadas a los ciudadanos indican que el 81% de los encuestados considera que en la policía existe corrupción”¹¹⁷.

¹¹⁴ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/prevencion-del-delito.html>

¹¹⁵ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana. Disponible en: www.icesi.org.mx

¹¹⁶ “En México existen alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres órdenes de gobierno. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, y son los que tienen mayor contacto ciudadano. En tanto, la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional”, *Cfr.* Presidencia de la República, *Plan Nacional [...] op. cit.*, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/prevencion-del-delito.html>.

¹¹⁷ México Unido Contra la Delincuencia A.C., disponible en: www.mexicounido.org

Para atender los retos que esta situación ha planteado se reconoce que la creación de instituciones policiales que integren elementos con un mayor nivel académico permite una mejor respuesta. Así con la constitución de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2000, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos policiales federales es de bachillerato y licenciatura respectivamente. No obstante, como se indica en el diagnóstico del PND 2007-2012, los esfuerzos en materia de capacitación han sido dispersos. Esto refleja la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de su formación. Un factor que inhibe el servicio de carrera es el sistema de salarios y de compensaciones, que muestra una alta varianza en los distintos estados del país.¹¹⁸ Finalmente, el PND 2007-2012 refiere como imperativo establecer una coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con una concurrencia de facultades constitucionales y respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.¹¹⁹

En este sentido, la política preventiva es sustantiva para disminuir los índices delictivos. Aquella consiste, entre otros elementos, en eliminar los problemas o evitar las situaciones que puedan propiciar que una persona delinca. Para ello se establecen acciones que otorguen más oportunidades para acceder a una educación media y/o superior, la ampliación y mejora de las ofertas de empleo y, en el mundo actual, una cultura política proclive a la defensa y promoción del Estado de derechos y los valores democráticos, con justicia social y respeto de la legalidad. En suma, el objetivo es generar conductas sociales en la población que garanticen el goce de sus derechos y libertades.

Para lograr lo anterior se han desarrollado, en el marco del PND 2007-2012, estrategias que requieren de la concurrencia de esfuerzos a nivel federal y local de las diferentes dependencias para tener un mayor impacto en la prevención del delito:

- Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social y la integración familiar

¹¹⁸ Cfr. Presidencia de la República, *Plan Nacional* [...] *op. cit.*, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/prevencion-del-delito.html>. A lo anterior se suman las consideraciones sobre los recursos tecnológicos que deben acompañar la función policial, que debe ser utilizadas adecuadamente para generar información confiable y oportuna, con un proceso de uniformidad que permita la interconexión de, por caso, diversas bases de datos para compartir consultas, investigaciones, análisis y producir información y conocimiento útil para combatir a la delincuencia.

¹¹⁹ *Ídem.*

- Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.
- Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.
- Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.¹²⁰

Así, se han establecido programas institucionales en el ámbito de competencias de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud. Ejemplos como “Escuela Segura” o el “Programa de Prevención y Control de Adicciones” tienen un gran impacto en la seguridad pública, pues contribuyen a reconstruir el tejido social, a elevar la calidad de vida de las comunidades y a ofrecer alternativas de esparcimiento y desarrollo para los niños y jóvenes.¹²¹

Amén de lo expuesto, la importancia de mejorar el desempeño y la confianza en las instituciones policiales se presenta en el PND 2007-2012 con su objetivo 17, consistente en desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.¹²² En este sentido, las estrategias conducentes para cumplir con el mismo se enumeran de la siguiente manera:

- Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.
- Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.
- Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
- Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
- Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.¹²³

Desde luego, en los últimos cada estrategia ha ido adoptando una serie de observaciones, críticas y otras que las han enriquecido, dejando entrever las dificultades para establecer una política de seguridad pública unificada a nivel nacional. No obstante,

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ *Ídem.*

¹²² *Ídem.*

¹²³ *Ídem.*

el interés de este trabajo radica en estudiar lo correspondiente a la profesionalización policial, con base en el caso que ofrece la Policía Federal Ministerial.

3.2 El Sistema Nacional de Seguridad Pública y la transformación policial.

Desde la evaluación de especialistas y observadores atentos a la historia de las políticas de seguridad pública en México, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) surgió con dos grandes instrumentos de coordinación. El primero de ellos es la carrera policial, la cual se definió como obligatoria y permanente. El segundo gran instrumento es el Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública, el cual obliga a la federación, a las entidades federativas, a los municipios y a las empresas privadas del ramo a intercambiar y sistematizar información sobre personal de seguridad, armamentos y equipos, estadísticas criminológicas, personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, así como a establecer un servicio para la localización de personas y bienes.¹²⁴

A pesar de estos propósitos y con excepción de algunos casos en los últimos años –como el que ofrecen la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, las Unidades de Protección Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del distrito Federal o la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua¹²⁵– se ha establecido como conclusión que la carrera policial difícilmente se ha aplicado a nivel nacional. De hecho, existe un consenso que expresa la ausencia de controles para la contratación, permanencia y desarrollo profesional de los elementos de las más de 1600 corporaciones policiales. Además, en general, es lugar común señalar que aún se carece de definiciones claras sobre los objetivos, los ascensos y las remuneraciones que deben vincularse al desempeño de las funciones policiales y de seguridad pública.¹²⁶

¹²⁴ Cfr. Arellano Trejo, Efrén, *Instituciones policiales: situación y [...] op. cit.*, p. 7, consultado en noviembre de 2011, en http://www.insyde.org.mx/images/arellano_instituciones%20policiales.pdf. En este sentido, la LGSNSP estipula, en el artículo 24, que esta carrera policial “[...] deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales”.

¹²⁵ Salgado Ibarra, Juan, “Buenas Prácticas de reforma policial en el ámbito sub-nacional”, en Benítez Manaut, Raúl, et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009, pp. 93-98, consultado en http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/sistema_de_justicia_y_policial_4.pdf, en octubre de 2011.

¹²⁶ Cfr. Arellano Trejo, Efrén, *Instituciones policiales: situación y [...] op. cit.*, p. 8. Asimismo, como ha sido expresado en el capítulo 2 de este trabajo, en las corporaciones policiales no existen condiciones adecuadas para la defensa jurídica y protección de las vidas de sus miembros, que según cifras proporcionadas por el ex secretario ejecutivo del SNSP, Roberto Campa Cifrián, para 2008 existían 29,353 efectivos federales y

En este sentido, Ernesto López-Portillo Vargas ha enumerado (ver cuadro 3.1) una serie de problemas y medidas para superarlos con el interés de establecer diagnósticos válidos y presentar soluciones viables.

Cuadro 3.1
Principales problemas de los cuerpos policiales en México

Problemas	Medidas (<u>amanera de soluciones</u>)
<p>Las instituciones policiales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No definen sus misiones como un servicio al público y a la protección a los derechos humanos y por tanto no conducen sus operaciones acordes a esto. 2. No cuentan con políticas, normas e instrumentos de control eficaces que garanticen una función soportada en valores de integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismo en las operaciones. 3. No cuentan con sistemas efectivos de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción. 4. No propician la clara comprensión entre sus integrantes respecto a los parámetros legales de atribuciones tan importantes como alto y registro, arresto, detención, interrogación y vigilancia. 5. No presentan políticas soportadas en estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor; por tanto, los objetivos que se persiguen aparecen desarticulados, temporales e intuitivos. 6. No elaboran estrategias específicas para fenómenos delictivos, de violencia e inseguridad particulares. 7. No establecen estrategias específicas para la atención a grupos vulnerables. 8. No mantienen registros internos y públicos sobre el uso de la fuerza, la manera como ésta se usó y las razones de su empleo. 9. No presentan evidencia de aprendizaje por medio de la evaluación de los incidentes provocados por el uso de la fuerza. 10. No utilizan la fuerza dentro de los criterios de empleo mínimo y respeto a la vida humana, no cuentan con procesos automáticos de investigación cuando provocan daños severos o muertes, ni registran, investigan y analizan todo uso de arma de fuego. 11. Mantienen prácticas internas de abuso, discriminación y simulación de servicio civil de carrera, al tiempo que no proveen a sus elementos de las condiciones mínimas para un servicio profesional, para una adecuada defensa legal y para la protección colectiva de sus derechos. 12. No establecen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los elementos en las prácticas de formación y en campo. 13. No hay evidencia de que mantienen registros, internos y públicos, sobre número de incidentes provocados por la policía, no asociados al uso de la fuerza o de las armas. 14. No presentan evidencia de que evitan cualquier forma de intimidación en contra de intereses o causas políticas particulares de personas o grupos. 15. No están soportadas, desde los gobiernos, por esquemas legales, presupuestales, fiscales coherentes con un modelo policial responsable en términos democráticos. 16. No funcionan de manera independiente frente a los mandatos, 	<p><u>B.1 A ser adoptadas por las instituciones policiales:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reorganizar su estructura y operaciones en torno a la prioridad número uno: el servicio al ciudadano y la protección a su dignidad y derechos humanos. 2. Traducir sus principios básicos de actuación en una doctrina policial civil sólida y actualizada que distinga con claridad sus misiones, frente a las de las fuerzas armadas. 3. Establecer en su interior áreas y programas de investigación que desarrollen alternativas de políticas de seguridad pública y de desarrollo policial, y vincularse a las instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil que ya lo hacen. 4. Diseñar y ejecutar estrategias especializadas de atención y protección a grupos vulnerables. 5. Reducir los recursos utilizados para la creación de grupos de reacción, a cambio de incrementar los destinados al desarrollo de programas de policía comunitaria. 6. Utilizar plataformas técnicas y tecnológicas que permitan desarrollar sistemas confiables de información sobre faltas, delitos, violencia e inseguridad, para vincularlos al diseño de estrategias eficaces de despliegue policial y evaluación de resultados. 7. Transformar sus sistemas de capacitación, incorporando nuevas disciplinas científicas, innovadoras técnicas policiales y métodos pedagógicos avanzados, para así conectar la preparación en las aulas a las necesidades reales de los ciudadanos, y preparar efectivamente a los policías para enfrentar los riesgos derivados del delito y la violencia. 8. Rediseñar las prioridades en el uso de los recursos financieros para la

349,163 policías estatales y municipales, incluyendo preventivos, ministeriales, de tránsito y bancaria. Una tasa de 343 policías por cada 100 mil habitantes.

<p>poderes, valores, esquemas organizacionales y misiones militares.</p> <p>17. No responden ante agencias independientes especializadas que tengan poderes legales para recibir quejas contra la policía, para asegurar que éstas son adecuadamente investigadas y para emitir reportes independientes sobre el comportamiento de ella.</p> <p>18. Mantienen esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas ante los congresos, el sistema de justicia criminal y las comisiones de derechos humanos.</p> <p>19. No presentan mecanismos que aseguren la transparencia en el manejo de sus presupuestos.</p> <p>20. No apoyan el escrutinio sobre ellas proveniente desde instituciones o personas especializadas de la sociedad civil y la academia.</p> <p>21. No desarrollan mecanismos efectivos de diálogo y cooperación entre la policía y las comunidades a las que deben servir.</p> <p>22. No cuentan con sistemas confiables y públicos de registro de información para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías.</p> <p>23. No cuentan con sistemas confiables y públicos de información respecto a la eficiencia en el uso de sus recursos, que incluyan, por ejemplo, indicadores de desempeño que permitan comparar resultados entre sectores, cuadrantes, áreas de patrullaje, etc.</p> <p>24. No aseguran que los individuos sean responsables por su desempeño y conducta ni garantizan claridad y efectividad en la cadena de mando, particularmente con respecto a la supervisión en la calle.</p> <p>25. No hay evidencia de que ejercen control efectivo interno ni de que permiten el externo (judicial) anterior, durante o posterior a las actividades encubiertas.</p> <p>26. No desarrollan capacidad para establecer alianzas duraderas con otras instituciones y la sociedad civil en materia de prevención del delito.</p> <p>27. No mantienen registros públicos y confiables respecto a la calidad de sus investigaciones.</p> <p>28. No hay evidencia de que aplican instrumentos de evaluación sobre satisfacción pública del servicio policial, que incluya trato a las víctimas, trato recibido en contactos voluntarios e involuntarios, información recibida, número de personas que solicitan asistencia respecto a hechos relacionados y no relacionados con delitos y quejas por el servicio.</p> <p>29. No mantienen registros públicos confiables respecto al comportamiento de faltas y delitos, y no reconocen ni utilizan como insumo las encuestas de victimización y de percepción de inseguridad hechas por actores externos.</p> <p>30. No cumplen estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepción de inseguridad.</p>	<p>seguridad pública, incrementando sustancialmente los fondos dirigidos a esquemas de prestaciones a los policías.</p> <p>9. Reconstruir sus sistemas de control interno, de recepción de quejas y de disciplina, de manera que éstos garanticen un comportamiento policial sujeto a consecuencias inmediatas, buenas o malas, que impidan la repetición de los abusos y errores y repliquen los aciertos.</p> <p>10. Desarrollar políticas ambiciosas de transparencia que garanticen las posibilidades de escrutinio sobre el comportamiento de los distintos procesos institucionales, en particular sobre los sistemas de selección y disciplinario, y el uso de la fuerza y de las armas de fuego.</p> <p><u>B.2 A ser adoptadas por los actores políticos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Abandonar la práctica de manipular el tema de la seguridad pública y a las instituciones policiales, en beneficio de sus intereses personales y de grupo. 2. Reconocer la deuda política y social que se tiene con los buenos policías y hacer un esfuerzo sostenido para construir un servicio profesional policial propio de un régimen democrático y de derecho. 3. Introducir la seguridad pública y la reforma policial entre los temas de la Reforma del Estado y conseguir consensos duraderos en torno a ellos. 4. Recurrir a apoyos profesionales que les permitan acceder a diagnósticos técnicos y propuestas actualizadas sobre seguridad pública y reforma policial democrática. 5. Promover la creación de unidades de monitoreo externo a la policía, con poderes de recepción de quejas por abuso policial, de revisión sobre las investigaciones al interior de las instituciones policiales y de elaboración de propuestas de reforma.
---	---

Fuente: Ernesto López Portillo Vargas, "México: los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos", consultado en noviembre 16, de 2011, disponible en <http://www.insyde.org.mx/images/30problemaspolic%C3%ADayquincemedidas2.pdf>

La perspectiva de Ernesto López-Portillo se encuentra en convergencia con los estándares del comportamiento policial en un sistema político que se caracteriza por un desarrollo democrático sólido, que por otro lado son coincidentes con lo expuesto en el Informe Internacional "Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y

Perspectivas”, del Centro Internacional para la Prevención del Crimen, presentado en Brasil, en abril de 2010. Así, se establecen una serie de argumentos que guían, en los últimos años, la transformación policial en México. Al respecto Elena Azaola identifica las siguientes premisas:

- Fortalecimiento de los órganos de control internos.
- Participación de los ciudadanos.
- Ofrecer las condiciones para que los policías puedan desarrollar una carrera.
- Eliminar la presencia de grupos ilegales de poder.
- Mantener una estrategia de largo plazo¹²⁷.

El conjunto de las premisas establece una complejidad que en su reflexión inmediata pueden ser revisados en el siguiente apartado, antes de ampliar el estudio del caso de la Policía Federal Ministerial.

3.3 Las irregularidades en el ejercicio de la seguridad pública y ejercicio policial efectivo en México.

¿Qué explica la ineficacia, la desconfianza e impunidad que se atribuyen como las principales características del ejercicio de los organismos encargados de la seguridad pública y la administración e impartición de justicia? ¿Son las condiciones materiales, reglamentarias o culturales de aquellas? Algunos factores genéricos exponen las precarias condiciones de trabajo de los miembros de los organismos citados; entre estas destacan los salarios bajos, las jornadas de trabajo excesivas y/o las insuficientes prestaciones de seguridad social; además de la falta de estímulos, recompensas y la inestabilidad en el empleo que ya han sido enunciados en este texto. Otros factores que dan respuesta a la pregunta planteada son los malos tratos de los superiores a los, el cobro del “entre”, la “venta” de plazas y de equipo a los agentes, las sanciones disciplinarias injustas e inhumanas, el hostigamiento sexual contra las mujeres policías, la insuficiente formación policial especializada, los métodos inadecuados de selección, estímulo y promoción de los policías, las represalias por denunciar delitos o faltas de los superiores, la existencia de redes de complicidad al interior de la policía, la falta de

¹²⁷ Azaola, Elena, “Entrevista con Efrén Trejo”, *Cfr. Arellano Trejo, Efrén, Instituciones policiales: situación y [...] op. cit.*, pp. 17-19.

transparencia y de rendición de cuentas por las instituciones policiales, la insuficiencia de diagnósticos empíricos sobre las condiciones en las que laboran los agentes, los rezagos en materia de evaluación policial y la existencia de estructuras y reglas paralelas ilegales en el interior y exterior de las instituciones policiales.¹²⁸

Por si fuera poco, existe tanto una tensión como mutua descalificación basada en estereotipos y prejuicios entre la población y los agentes que integran los organismos encargados de la seguridad pública y la administración e impartición de justicia. La relación entre ambas partes expone la ausencia de “procesos de construcción de confianza” y la falta de “vías de comunicación entre policías y ciudadanos”. Además, la mala imagen de la policía entre la población es reforzada por la ridiculización que los medios masivos de comunicación hacen de los agentes, lo que a su vez repercute en la “autoimagen” policial y, en última instancia, en el desempeño de los mismos. Los abusos policiales y la inclinación de los agentes a actuar guiados por la sospecha redundan en una mayor desconfianza por parte de la población. Sin embargo, no debe soslayarse que las constantes agresiones de los ciudadanos hacia los agentes refuerzan la hostilidad policial hacia la población e, incluso, generan resentimientos y deseos de venganza de los miembros de la policía hacia los habitantes.¹²⁹

Para evitar los factores enunciados el gobierno ha venido instrumentando una serie de medidas básicas (elevar salarios de los policías, impedir el abuso de los mandos superiores y la transparencia en la gestión policial), pero han no sido suficientes para establecer un cambio significativo. Las medidas materiales para dignificar la función policial y para capacitar adecuadamente a los agentes deben ser acompañadas de medidas efectivas de supervisión, control y rendición de cuentas, porque de lo contrario constituiría un despropósito el aumento de los recursos destinados a mejorar las condiciones materiales de los agentes.

Existen factores de carácter específico que, a diferencia de los genéricos, pueden asociarse directamente con determinados tipos de violación. Por ejemplo, las insuficiencias en los mecanismos internos de supervisión de las actividades de la policía en la vía pública y en el traslado de detenidos favorecen algunas de las violaciones que la población denuncia con mayor frecuencia: amenazas, malos tratos o tratos crueles, retención ilegal, intimidación y extorsión. Por su parte, las inconsistencias en los sistemas

¹²⁸ López Ugalde, Antonio, *La CNDH y la Seguridad Pública. Aportaciones y retos del ombudsman para la construcción de un país más seguro*, Programa Atalaya/ITAM/FLACSO-México/FUNDAR, México, 2006, p. 65.

¹²⁹ Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México*, Ediciones Coyoacán, México, 2006.

de control disciplinario y la consecuente impunidad de la que gozan los agentes policiales propician las mismas, o más, violaciones citadas. Asimismo, la defectuosa protección de la libertad personal en el marco jurídico vigente alienta la práctica sistemática de la detención arbitraria y, en última instancia, podría estar en el origen de casos de secuestro por parte de agentes de la policía o, incluso, de desapariciones forzadas.¹³⁰

Las exigencias que imponen los esquemas de carácter eficientista, basados en la obtención de metas cuantitativas en materia de consignaciones, propician violaciones sistemáticas a los derechos humanos orientadas, por ejemplo, a acelerar la integración de las averiguaciones previas y, en ese mismo sentido, pueden facilitar la autoincriminación de los indiciados. Estos esquemas, se basan en la idea de que un mayor número de personas consignadas genera rentabilidad política a favor de quienes responden por el desempeño de las instituciones y, a su vez, dan respuesta al reclamo social de mayor seguridad. Sólo al asegurar la debida integración de las averiguaciones previas, se genera la certeza de que las consignaciones obedecen exclusivamente a los méritos del caso, y no simplemente a metas de carácter estadístico. Paradójicamente, el esquema eficientista eleva la carga de trabajo del Ministerio Público, lo que a su vez redundará en otras violaciones, tales como la dilación en la procuración de justicia, inejecución de órdenes de aprehensión y la no consignación de averiguaciones previas. En el mismo sentido, el objetivo de alcanzar un mayor número de consignaciones estimula la práctica de violaciones consistentes en detención arbitraria, cateos ilegales, malos tratos, tortura y omisión de información al inculpado.¹³¹

En general, el cumplimiento de cuotas, como parte del eficientismo en el trabajo de los organismos encargados de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia, hace del modelo inquisitivo un grave problema para establecer y mantener el orden social. Ante esta situación, lo expuesto en el capítulo anterior, fortalece el imperativo de llevar a cabo una reforma policial que considere, analice y evalúe la importancia del ejercicio policial en México. En definitiva, sus valores y sus problemas benefician o perjudican significativamente a la sociedad en su conjunto.

Aunado a lo anterior, en enero de 2006 la CNDH presentó su Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en México. El carácter sistemático de este texto concluye en el acuerdo por elevar la calidad del servicio público (policial), con base en las necesidades y exigencias de la ciudadanía. No obstante, el

¹³⁰ López Ugalde, Antonio, *op. cit.*, pp. 66-67.

¹³¹ *Ibíd.*, pp. 68-69.

balance de la inseguridad en el país da cuenta de una falta de eficacia por parte de los tres niveles de gobierno, en el combate oportuno a la criminalidad y a la impunidad. En consecuencia, se ha dado un aumento importante en la percepción que la sociedad tiene de la continuidad e incremento de los delitos y, a su vez, una pérdida de la confianza que aquella tiene en las instituciones responsables de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia.

En sentido contrario, las estadísticas oficiales muestran un descenso aparente de los delitos. Este punto es cuestionado por la CNDH con base en el surgimiento, en los últimos años, de la práctica del ministerio público de no iniciar averiguaciones previas, sino lo que denomina actas circunstanciadas. Éstas, en su sentido original y tal como se prevé en el Acuerdo A/010/92 del Procurador General de la República, sólo serían elaboradas cuando las condiciones o hechos que por su propia naturaleza y por carecer de elementos constitutivos se consideren que no pueden ser tomados como delitos. El Acuerdo se ha pervertido en cuanto a su sentido original propiciando una mayor desconfianza, así como una firme convicción en las víctimas del delito de que no obstante la presentación de denuncias éstas no se tramitarán.¹³²

El ejercicio efectivo de la seguridad pública debe considerar que los delitos tienen en su origen un carácter multifactorial. La evaluación de la pobreza, la falta de oportunidades a nivel laboral, económico, educativo o de seguridad social suficiente, se asocian al alcoholismo, la drogadicción y el pandillerismo. Además, la existencia y fomento de una política de represión, más que de prevención, aunado a la falta de controles efectivos sobre la actuación de los servidores públicos son sólo algunos elementos que pueden enunciarse para tener una visión integral del fenómeno delictivo y, por supuesto, de su solución. La superación de los problemas institucionales en materia de seguridad pública no depende sólo del incremento de recursos económicos en este rubro; antes bien, es necesario asegurarse de que los recursos actualmente destinados a la prevención, investigación y persecución del delito, sean utilizados adecuadamente y ejercidos con transparencia.¹³³

El desincentivo de la cultura de la denuncia es una constante que impide consolidar una efectiva seguridad pública. Las autoridades al crear una hipertrofia legalista, por la falta de capacitación y profesionalismo de sus miembros o por la corrupción de algunos, hacen que la sociedad desarrolle un juicio negativo del ejercicio de

¹³² *Ibíd.*, p. 78.

¹³³ *Ibíd.*, p. 79.

denuncia. La “pérdida de tiempo” o la impresión que las autoridades otorgan un “trato preferencial a gente con poder y dinero” dan cuenta de una relación distante y de desconfianza entre la población y los organismo encargados de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia.

Por lo anterior, como se establece en el PND 2007-2012, es imperativo:

“modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz; hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa; establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada; garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos; impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia; promover el Código Penal Único; combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva, a través de fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia y asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia, además de enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad, son sólo algunas de las propuestas y/o estrategias que pueden instrumentarse para consolidar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en México.”¹³⁴

Es en este tenor de ideas que surge la idea por fortalecer el vínculo entre diferentes actores del sistema de procuración de justicia en México, en particular con la constitución de la Policía Federal Ministerial.

3.4 Policía Federal Ministerial: génesis y desarrollo.

El antecedente inmediato de la Policía Federal Ministerial (PFM) es la Agencia Federal de Investigación (AFI), que se instituyó con base en el decreto del entonces titular del poder Ejecutivo federal, el presidente Vicente Fox Quesada, el 1 de noviembre de 2001. El propósito de esta acción fue desarrollar las bases de una política pública para constituir una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos, bajo un perfil profesional que garantizara eficiencia y eficacia en el combate a las estructuras

¹³⁴ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/prevencion-del-delito.html>

delincuenciales, así como abatir la impunidad y coadyuvar para alcanzar una procuración de justicia pronta y expedita.¹³⁵ El decreto presidencial también dio respuesta, a través de restituir la vocación investigadora del órgano policial judicial, a las críticas sobre la corrupción que caracterizaba a la hoy extinta Policía Judicial Federal, que expuso un claro deterioro de sus funciones y resultados para fortalecer la seguridad pública y la procuración de justicia; en un contexto caracterizado, entre otras situaciones, por la alternancia política en el ámbito federal con la victoria electoral del Partido Acción Nacional (PAN), el 2 de julio del año 2000.

Así, la AFI se constituyó como una corporación policiaca civil, pero destaca en la misma la presencia de un número representativo de ex elementos de las Fuerzas Armadas. Esta situación ha expuesto una serie de críticas que enfatizaron la atmósfera y la preparación semi-militarizada del personal de la Agencia. No obstante este hecho, el proceso de reingeniería institucional que caracterizó el desarrollo de la AFI se distingue por: 1) el interés de evitar gravar el presupuesto federal; 2) aprovechar la estructura orgánica y ocupacional de su antecesora (la Policía Judicial Federal); 3) crear áreas definidas de planeación, investigación y análisis con un soporte técnico, jurídico y administrativo eficaz y eficiente con las demandas del orden político, económico y social de los últimos años; 4) incorporar a nuevos elementos con un énfasis en el fortalecimiento de su profesionalización, aplicada a operaciones especiales como las dedicadas al lavado de dinero; y, por último, 5) fortalecer las capacidades para un despliegue territorial con objetivos precisos sobre el cumplimiento de mandamientos judiciales y ministeriales. En consecuencia, “se diseñó una institución policial profesional basada en sistemas, procedimientos y una lógica organizacional que compartimenta la información y, en consecuencia, reduce los márgenes de corrupción, define tramos de control, evita la duplicidad en cadenas de mando y estructura piramidalmente la organización para un ejercicio preciso del mando”.¹³⁶

¹³⁵ Desde una perspectiva histórica más amplia, la AFI tiene su antecedente en la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal. En este sentido, se indica una doble naturaleza de la Agencia, “por un lado, el Congreso, a través de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República maneja el concepto de policía y por el otro, el Ejecutivo, a través del reglamento de la ley orgánica maneja el concepto de la oficina que se encarga de administrar dicha policía. Por ello, cuando en 2001 se reformó el reglamento de 1996, la Policía Judicial Federal quedó adscrita a la Agencia Federal de Investigación. Y cuando el congreso emitió una nueva ley orgánica, publicada el 27 de diciembre de 2002, que creó la Policía Federal Investigadora, ésta nueva corporación policial integró la AFI”, Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Anecedentes.asp>

¹³⁶ En función de estos hechos, las actividades de la AFI se propusieron un alejamiento de las características de una policía reactiva. Lo que constituyó un modelo de investigación policial que ha modificado las pautas de persecución y detención de los delincuentes Cfr.

Años más tarde, el 15 de diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón Hinojosa unificó, como parte de la Estrategia Nacional de Combate a la Delincuencia, el mando de la AFI y el de la Policía Federal Preventiva, con Ardelio Vargas Forsado como responsable de la titularidad conjunta de esas corporaciones. Así se constituyó la Policía Federal, que opero con ese esquema unificado hasta que el poder Legislativo federal hizo efectiva su oposición y evito que continuase esa iniciativa. En este sentido, con la modificación a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 29 de mayo de 2009, se crea la Policía Federal Ministerial

En este sentido, se ha establecido que la misión de PFM expone una continuidad con su antecesora, la AFI, a ser un “auxiliar eficaz del Ministerio Público de la Federación para la investigación y persecución de delitos del orden federal y de aquellos que siendo del fuero común afectan la seguridad nacional o sean atraídos por el ámbito federal y cuya actuación deberá ser con estricta observancia a la legalidad y respeto a los derechos humanos, ésta es su razón de ser”.¹³⁷ Así, el modelo de operación que ofreció la AFI, y en convergencia con ella la Policía Federal Ministerial, establece una estructura en la cual las estrategias, políticas y los objetivos se definen por su énfasis en la metodología que establece la investigación científica. De esta manera, se recopila información policial de campo y de gabinete, después se procesa y se determinan una serie de directrices y consignas policiales que serán llevadas a cabo por el área de Despliegue Regional o por los miembros de la sección de Operaciones Especiales. Asimismo, se ha reforzado el área de cooperación internacional con la incorporación de la Oficina Central Nacional de Interpol-México. Este hecho permite, por principio, una situación favorable para el intercambio de información, con base en el desarrollo de acciones convergentes para capturar a criminales o establecer mecanismo de cooperación con otras instituciones internacionales o nacionales y atacar a la delincuencia transnacional.

Aunado a lo anterior y con el propósito de establecer respuestas a las acciones que puedan efectuarse por parte de la delincuencia en contra de los agentes de la PFM, se desarrollan estructuras de mando para asegurar, entre otras cosas, el control y la

<http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion.asp>

¹³⁷ Asimismo, la visión de la PFM es “constituirse en una institución eficaz y confiable integrada por hombres y mujeres con elevados valores y principios morales, con capacidad y actitud profesional, mediante la aplicación de métodos, técnicas y sistemas científicos de investigación que orienten la toma de decisiones, elaboración de programas y conducción de operativos”, para mayor referencia Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Mision%20y%20Vision.asp>

supervisión de sus operaciones. Además, se presenta como imperativo diseñar una institución policial y una lógica organizacional para reducir las posibilidades de que la corrupción o la coacción impidan el cumplimiento de sus objetivos. En consecuencia, se establecieron las siguientes premisas:

- Modelo de operación basado en estructuras compartimentadas.
- Profesionalización y especialización del Policía.
- Esquema organizacional basado en sistemas y procedimientos auditables.

De esta manera, se han formado diferentes especialistas que establecen acciones en las múltiples áreas en que opera el personal sustantivo de la PFM, dispuestas para responder a los ordenamientos ministeriales y judiciales del ámbito federal, así como en la lucha contra el narcotráfico. Además, estas actividades se cumplen con el apoyo e intercambio de información sustantiva con los enlaces de policía nacionales y extranjeros.¹³⁸

En coincidencia con lo enunciado, el Ciclo de Inteligencia en la Investigación Policial establece las siguientes fases:

1. Planeación: se detectan las necesidades de información y se emiten las consignas de trabajo para su obtención, se evalúa la realización de acciones de carácter operacional y se designa a las áreas o dependencias que habrán de desarrollarlas.
2. Captación: se ponen en práctica los mecanismos de obtención de información sobre la base de un plan de recolección que sirve como eje para las labores que desarrolla cada uno de los investigadores.
3. Análisis: en esta etapa se estructuran los productos de investigación de gabinete a partir de la materia prima recibida y también de la que se genera a través de las bases de datos.
4. Explotación: fase en que concluye y puede reiniciar el ciclo, ya que en ésta se llevan a cabo acciones operativas, asimismo permite obtener información que puede generar nuevas líneas de investigación.¹³⁹

Con base en estas fases, la operación policial de la PFM invariablemente parte de una orden ministerial y/o judicial. Además, potencializa las posibilidades de éxito al

¹³⁸ De esta forma, se cumple con el modelo de operación convergente con el interés de proveer un marco de respeto al Estado de derecho, afín a los propósitos de una democracia contemporánea, Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Modelo%20de%20Operacion.asp>

¹³⁹ *Ídem.*

identificar, neutralizar, aprehender y desarticular a las organizaciones, grupos, células y personas identificadas en la comisión de los delitos del orden federal. Así, “el Agente del Ministerio Público se allega de los elementos de prueba constitutivos de un delito que le permiten emitir una orden de localización o solicitar al juez una orden de aprehensión o aseguramiento de capitales, mercancías y propiedades, lo cual conlleva a la explotación de la información por parte del área reactiva”.¹⁴⁰

Finalmente, en su desarrollo organizacional y procedimental, la PFM establece una serie de oficinas con diferentes tareas y procesos, todos convergentes con el interés de proveer una mejor seguridad pública y combatir a la delincuencia. Así tenemos el siguiente cuadro:

Cuadro 3.2
Principales Oficinas y funciones de la Policía Federal Ministerial

Oficina	Funciones
Dirección General de Despliegue Regional Policial	<ul style="list-style-type: none"> • Auxiliar a los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a las delegaciones en la investigación y persecución de los delitos. • Dirigir y evaluar las estrategias y acciones para el despliegue regional de la Agencia, atendiendo a la incidencia delictiva, mapas delictuales, necesidades de las entidades federativas, influencia regional de la delincuencia. • Ejecutar las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateos, detención en caso urgente, y otros mandamientos judiciales o ministeriales. • Realizar acciones de coordinación y colaboración recíprocos en materia policial con las Autoridades Federales, del Distrito Federal, Estatales y Municipales para la ejecución de los mandamientos judiciales y ministeriales, así como otras acciones para combatir la delincuencia.
Dirección de Atención a Mandamientos Judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Determina los mecanismos y líneas generales de acción que ayuden a elevar la atención y cumplimiento de los mandamientos que emita el Poder Judicial de la Federación en las entidades federativas a cargo de los representantes de las Jefaturas Regionales, para el abatimiento de los mismos. • Coordinar y supervisar a los representantes de las Jefaturas Regionales asignados en las Delegaciones Estatales de la Procuraduría General de la República, para que den cumplimiento a las consignas relativas a órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentaciones y otros mandamientos emitidos por el Poder Judicial de la Federación. • Registrar y llevar a cabo el resguardo físico de las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, detenciones provisionales con fines de extradición, cateos, entre otros, emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como órdenes que instruya el Titular de la Agencia Federal de Investigación, mediante la integración de expedientes relativos a cada causa penal. • Elabora el reporte de gestión, informes y estadísticas nacionales de los mandamientos judiciales, su registro y seguimiento.
	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora el reporte de gestión, informes y estadísticas nacionales de los mandamientos judiciales, su registro y seguimiento. • Verifica que las representaciones de las Jefaturas Regionales asignadas en las Delegaciones Estatales, supervisen la actuación de

¹⁴⁰ Ídem.

<p>Dirección de Atención a Mandamientos Ministeriales</p>	<p>los Agentes de la Policía Federal Ministerial, para que cumplan de manera oportuna, eficaz y con calidad los mandamientos emitidos por los Agentes del Ministerio Público de la Federación, con respeto estricto a las garantías individuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emite el reporte de gestión, informes y estadísticas de los mandamientos ministeriales con los reportes generados por las representaciones de las Jefaturas Regionales asignadas en las Delegaciones Estatales de la Procuraduría General de la República. • • Coordina la asignación en tiempo y forma de los Mandamientos Ministeriales con la finalidad de que el personal operativo, efectúe la cumplimentación de dichos mandamientos en forma oportuna y eficaz con pleno respeto a los Derechos Humanos.
<p>Dirección de Supervisión Operativa y Logística</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determina líneas y estrategias de acción para la evaluación de actividades operativas, de control de personal, de asignación de recursos materiales y equipo diverso en las representaciones de las Jefaturas Regionales y en la Dirección General; a fin de hacer más eficiente el abastecimiento logístico para el cumplimiento eficaz y oportuno de los mandamientos que emita el Poder Judicial Federal y el Ministerio Público de la Federación. • Coordina y supervisa la operación y avituallamiento logístico para el personal policial en el cumplimiento de mandamientos ministeriales y judiciales; Elabora estudios para la asignación de agentes policiales, equipo y armamento necesarios para el cumplimiento de las órdenes y mandamientos emitidos.

Fuente: elaboración propia con información de <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Despliegue%20Regional%20Policial.asp>

En definitiva, lo anterior no sería posible sin la existencia de una estructura conformada por 32 Jefaturas Regionales, que constituyen el despliegue territorial operativo de la PFM), en cada una de las Delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas, auxiliando en la integración de los elementos de prueba de la comisión del delito para identificar, neutralizar, detener o aprehender a los indiciados o inculpados, contando con 250 subsedes distribuidas a lo largo del territorio nacional.¹⁴¹

3.5 El marco legal de la Policía Federal Ministerial.

El balance jurídico sobre el origen y la definición de las facultades de la Policía Federal Ministerial, en especial con base en los intereses de este trabajo que enfatizan la importancia de la profesionalización policial, se establece en función de los siguientes instrumentos normativos:

¹⁴¹ *Ídem.*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (especialmente el art. 22).
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (particularmente el Título cuarto, capítulo I, artículo 15).
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (varios artículos).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (varios artículos).
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de noviembre de 2007.
- Código Federal de Procedimientos Penales (varios artículos).
- Manual de Organización de la Procuraduría General de la República (varios artículos).
- Circular 02/201.¹⁴²

Sin pretender un exhaustivo ejercicio técnico-jurídico, la enunciación que se presenta en las siguientes líneas permite enfatizar el interés de los legisladores por proveer de un marco normativo la profesionalización policial, en general, y el ejercicio de la Policía Federal Ministerial, en particular. Por esta razón, a continuación se revisa la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que fue reformada el día 29 de mayo de 2009. En su artículo 35 establece los criterios para ingresar y permanecer como agente de la PFM de carrera:

I. Para ingresar:

- a) Ser ciudadano mexicano [por nacimiento], en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, [sin tener otra nacionalidad]; *Inciso declarado inválido por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad DOF 24-06-2011 (en las porciones normativas que señalan "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad")*
- b) Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- c) Tener acreditado, en su caso, el Servicio Militar Nacional;
- d) Acreditar que se han concluido por lo menos los estudios correspondientes a la educación superior o equivalente;
- e) Sustentar y acreditar el concurso de ingreso;
- f) Seguir y aprobar los cursos de formación;
- g) Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;
- h) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de competencias profesionales;

¹⁴² En el sitio web de la Procuraduría General de la República existe poca información sobre cada uno de estos instrumentos legales; sin embargo, resultan indicativos del estudio que aquí se expone. Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Marco%20Legal.asp>

- i) Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- j) No padecer alcoholismo;
- k) Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- l) No estar suspendido o inhabilitado ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;
- m) Cumplir con los deberes establecidos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, y
- n) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

II. Para permanecer:

- a) Cumplir los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo durante el servicio;
- b) Mantener actualizado su certificado único policial;
- c) No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;
- d) Seguir y aprobar los programas de formación, capacitación, actualización, profesionalización y de evaluación de competencias para el ejercicio de la función que establezcan las disposiciones aplicables;
- e) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño que establezcan el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables;
- f) No ausentarse del servicio sin causa justificada por tres días consecutivos, o cinco días discontinuos, dentro de un período de treinta días naturales;
- g) Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables;
- h) Cumplir las órdenes de comisión, rotación y cambio de adscripción;
- i) No incurrir en actos u omisiones que causen la pérdida de confianza o afecten la prestación del servicio, y
- j) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.¹⁴³

En este sentido, queda establecido el imperativo de contar con una policía cuyos elementos tengan un nivel de estudios que les permita un desarrollo profesional alto y que a la par de las constantes pruebas de control de confianza se impida el desarrollo de corrupción. Claro, esto es importante por todos los argumentos expuestos en el capítulo 2 de este trabajo. Por otro lado, las designaciones especiales se establecen en los siguientes artículos y apartados de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

¹⁴³ Cfr. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consultada en noviembre de 2011, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf>

Artículo 37.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos podrán ser de designación especial. Para los efectos de esta ley, se entiende por agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos, de designación especial, aquéllos que sin ser de carrera, son nombrados por el Procurador General de la República en los términos de lo dispuesto en el artículo 38 de esta ley.

Artículo 38.- Tratándose de personas con amplia experiencia profesional, el Procurador General de la República, de conformidad con el reglamento de esta ley y lo que establezcan las disposiciones relativas al Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial podrá, en casos excepcionales, llevar a cabo la designación especial de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial o peritos, dispensando la presentación de los concursos correspondientes.¹⁴⁴

Con base en los artículos referidos, las designaciones especiales permiten la oportunidad de contar con respuestas a situaciones que por su complejidad o particularidad requieren de un tratamiento sui generis, ya sea por la presencia de actores específicos o por circunstancias que el contexto exponga de manera irregular. En esta secuencia de precisiones normativas las obligaciones de los agentes de la Policía Federal Ministerial son definidos en el artículo 64, de la siguiente manera:

- I. Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice;
- II. Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro;
- III. Entregar la información que le sea solicitada por otras instituciones de Seguridad Pública, en términos de las leyes correspondientes;
- IV. Apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables;
- V. Ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales que le sean asignados, así como aquéllos de los que tengan conocimiento con motivo de sus funciones y en el marco de sus facultades;
- VI. Obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial;
- VII. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos, o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho;
- VIII. Responder sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, respetando la línea de mando;

¹⁴⁴ *Ídem.*

- IX. Hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites que se marcan en los procedimientos establecidos en los manuales respectivos, con el fin de preservar la vida y la integridad de las personas, así como mantener y restablecer el orden y la paz públicos, evitando en la medida de lo posible el uso de la fuerza letal;
- X. Permanecer en las instalaciones de la Procuraduría General de la República en que se le indique, en cumplimiento del arresto que les sea impuesto de conformidad con las normas aplicables;
- XI. Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas o juegos, o prostíbulos u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de sus funciones o en casos de flagrancia en la comisión de delitos;
- XII. Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio, y
- XIII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.¹⁴⁵

Cada una de estas obligaciones refiere no sólo al comportamiento de los agentes de la PFM, coincidente con los requerimientos de servidores públicos en un Estado democrático y de derecho, también permiten legitimar la presencia de un cuerpo policiaco que genere confianza en la sociedad. Asimismo, permiten establecer las condiciones para desarrollar un proyecto de mando único a nivel federal con base en el desarrollo del informe policial homologado. Ahora bien, a continuación se indican los derechos de los agentes de la Policía Federal Ministerial, que son convergentes con el interés de proveerles de un marco de certidumbre para ejercer funciones acorde con el mandato de establecer una seguridad pública sólida:

Artículo 61.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos tendrán los derechos siguientes:

- I. Participar en los cursos de capacitación, actualización y especialización correspondientes, así como en aquellos que se acuerden con otras instituciones académicas, nacionales y del extranjero, que tengan relación con sus funciones, sin perder sus derechos y antigüedad, sujeto a las disposiciones presupuestales y a las necesidades del servicio;
- II. Sugerir al Consejo de Profesionalización las medidas que estimen pertinentes para el mejoramiento del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, por conducto de sus representantes;
- III. Percibir prestaciones acordes con las características de sus funciones y niveles de responsabilidad y riesgo en el desempeño de las mismas, de conformidad con el presupuesto de la Procuraduría General de la República y las normas aplicables;

¹⁴⁵ *Ídem.*

- IV. Gozar de las prestaciones que establezcan la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y demás disposiciones aplicables, así como acceder a los servicios complementarios de seguridad social correspondientes que se establezcan mediante disposiciones reglamentarias;
- V. Acceder al sistema de estímulos económicos y sociales, cuando su conducta y desempeño así lo ameriten y de acuerdo con las normas aplicables y las disponibilidades presupuestales;
- VI. Participar en los concursos de ascenso a que se convoque;
- VII. Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos;
- VIII. Recibir el equipo de trabajo sin costo alguno;
- IX. Recibir oportuna atención médica sin costo alguno, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber;
- X. Gozar de los beneficios que establezcan las disposiciones aplicables una vez terminado de manera ordinaria el Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial;
- XI. Gozar de permisos y licencias sin goce de sueldo en términos de las disposiciones aplicables, y
- XII. Los demás que establezcan las disposiciones aplicables.¹⁴⁶

En este sentido, el énfasis de los derechos arriba enunciados hace explícita la importancia de la profesionalización policial, con base en la promoción constante de capacitación de los agentes de la PFM. No obstante, en la práctica esta situación debe revisarse con detalle, pues ya sea por condiciones presupuestales o por circunstancias operativas y/o personales la profesionalización policial sique expresando carencias significativas, particularmente las que refieren a los contenidos temáticos coincidentes con las necesidades laborales de los agentes policiacos. Además de lo expuesto hasta esta línea, es útil conocer los criterios y formas que definen la terminación del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, expuestos en el artículo 46 de la LOPGR, que a la letra establece:

I. Ordinaria. Que comprende:

- a) La renuncia;
- b) La incapacidad permanente para el desempeño de las funciones;
- c) La jubilación o retiro, y
- d) La muerte.

II. Extraordinaria. Que comprende:

- a) La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de permanencia o, en el caso de agentes de la Policía Federal Ministerial, cuando en los procesos de promoción concurren las circunstancias siguientes:

¹⁴⁶ *Ídem.*

1. Haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables;
 2. Deje de participar en tres procesos consecutivos de promoción a los que haya sido convocado o no obtenga el grado inmediato superior por causas que le sean imputables, después de participar en tres procesos de promoción para tal efecto, y
 3. En su expediente no cuente con méritos suficientes para la permanencia.
- b) La remoción por incurrir en responsabilidad en el desempeño de las funciones o incumplimiento de sus deberes.¹⁴⁷

En definitiva, este punto es de particular atención porque en la construcción institucional de la profesionalización policial la certidumbre que se ofrezca a los agentes determina no sólo su continuidad como servidores públicos, también impacta en el compromiso de éstos hacia sus responsabilidades profesionales. Desde luego, existe la posibilidad de casos excepcionales pero lo sustantivo de este artículo expresa el objetivo de los legisladores por impulsar la profesionalización y la movilidad interna de la Policía Federal Ministerial. Este hecho es recuperado en el artículo 45 de la LOPGR, que a la letra indica:

Artículo 45.- La organización y el funcionamiento del Consejo de Profesionalización serán determinados por las normas reglamentarias del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, las cuales deberán establecer los órganos que habrán de auxiliarlo en el cumplimiento de sus funciones.

Corresponde al Consejo de Profesionalización normar, desarrollar, supervisar, operar y evaluar lo relacionado con el Desarrollo Policial de la Policía Federal Ministerial, en términos de las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás que resulten aplicables.¹⁴⁸

Finalmente, para revisar con mayor detalle los resultados de estos postulados, en el siguiente apartado se exponen algunas de los principales logros y obstáculos que ha experimentado la política de profesionalización de la PFM, que en general son herencia de la experiencia de su antecesora, la Agencia Federa de Investigaciones.

¹⁴⁷ *Ídem.*

¹⁴⁸ *Ídem.*

3.6 La profesionalización y la Policía Federal Ministerial.

En el marco de la política de profesionalización policial, se establece que el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal se encuentra regulado por el capítulo V de la Ley Orgánica de la Procuraduría y el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal (SCPJF), éste último publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de enero del 2005 y con vigencia a partir del 27 de enero. El SCPJF es “un sistema que tiene como objeto garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, así como en los ascensos con base en el mérito y la experiencia; elevar y fomentar la profesionalización de sus miembros, asegurando el cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos, lo que se traduce en un mejor desempeño de la Institución y una mejor procuración de justicia para la sociedad”.¹⁴⁹

En términos específicos, es en el artículo 33 de la LOPGR que se presentan las características de la profesionalización de los agentes de la PFM considerando su carácter “obligatorio y permanente”, además de precisar que la misma abarca “los programas, cursos, exámenes y concursos correspondientes a las diversas etapas de las ramas ministerial, policial y pericial, los cuales se realizarán por las unidades y órganos que determinen las disposiciones aplicables, sin perjuicio de que se establezcan mecanismos de coadyuvancia con instituciones públicas o privadas”. Asimismo, los principios que formalmente rigen la profesionalización son los de: “certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos”; y, por último, tiene por objetivos “la preparación, competencia, capacidad y superación constante del personal en el desempeño de sus funciones, así como fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia”.¹⁵⁰

¹⁴⁹ La instancia normativa, de desarrollo y evaluación del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, es el Consejo de Profesionalización regulado por los artículos 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de esta Procuraduría, cuyo funcionamiento se determina por las normas reglamentarias del Servicio de Carrera. Asimismo, “destaca el sentido profesional que deberán asumir los integrantes, orientada su actuación por el Plan Rector de Educación Policial así como por el Reglamento del Servicio de Carrera que está en proceso, y que habrá de constituirse en el instrumento de desarrollo y garantía de una conducta ética de servicio a la sociedad. En tal sentido, se ha definido el modelo de profesionalización con base en una carrera policial que privilegia la formación, la especialización y el desarrollo”, Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Servicio%20de%20Carrera/Servicio%20de%20Carrera.asp>

¹⁵⁰ Cfr. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consultada en noviembre de 2011, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf>

Con base en los elementos referidos, las actividades del Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAPPJF), que desde 2002 ha trabajado como un órgano desconcentrado, tienen por objetivo “instrumentar y operar los procesos de reclutamiento y selección de los aspirantes a los cursos de Formación Inicial de agentes de la Policía Federal Investigadora y de Peritos Técnicos”.¹⁵¹ Así de 2001 a 2007, el ICAP ha tenido 19, 890 aspirantes con las siguientes características:

Cuadro 3.3
Nivel académico de los aspirantes a ingresar en el ICAPPJF

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Bachillerato	761	1,474	511	0	0	0	0	2,746
Licenciatura trunca	207	67	76	56	0	0	0	406
Licenciatura terminada	371	587	391	219	122	196	341	2,227
Porcentaje alumnos con licenciatura	27.70%	27.58%	39.98%	79.63%	100 %	100 %	100 %	
Mejora								Ascendente

Fuente: ICAP <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/servicio%20de%20carrera/ingreso/icap/antecedentes.asp>

Cuadro 3.4
indicadores generales de los aspirantes a ingresar en el ICAPPJF

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Número de aspirantes que cubrían los requisitos de la convocatoria	5,307	6,328	3,968	1,550	339	1,160	1,238	19,890
Número de alumnos seleccionados para ingresar al curso	2,536	2,413	1,148	311	137	280	374	7,199
Personal egresado en cursos de formación inicial	1,339	2,128	978	275	122	208*	341	5,379
Porcentaje de egresados	25.23%	33.62%	24.64%	17.74%	35.98%	17.93%	27.54%	27.04%
Mejora								Descendente

Fuente: ICAP <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/servicio%20de%20carrera/ingreso/icap/antecedentes.asp>

Asimismo, debe resaltarse los ajustes que ha sufrido el Curso de Formación Inicial (CFI), porque en función del mismo se puede observar el tipo de continuidad que existe en la profesionalización que se ofreció a muchos de los agentes que hoy forman parte de la PFM. Así, en 2001 tenía una duración de 3 meses y se integraba por 49 materias, pero

¹⁵¹ Es en 1993, con la reforma a la LOPGR, que se fusiona el Instituto de la Policial Judicial Federal con el Instituto Nacional de Ciencias penales, y con los activos de estos organismos se crea el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. En 1996, se reconstituye nuevamente el INACIPE y se le encomienda a éste la selección y la formación de los agentes del Ministerio Público de la Federación, y al ICAP, la selección y formación de los Agentes de la Policía Judicial Federal y de los Peritos Técnicos. Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/servicio%20de%20carrera/ingreso/icap/antecedentes.asp#>

ese mismo año, en el segundo semestre aumento a un total de 5 meses y 77 materias. La situación cambia en 2002, el curso se presenta en 4 meses y las materias pasaron de 16 a 47 en función de las “necesidades del servicio”. En 2003 volvió a cambiar y se presentaron cursos de 6 meses con una carga académica de 47 asignaturas. Nuevamente, en 2004, se presenta un cambio que ajusta a 6 meses y 46 materias las características generales del Curso de Formación Inicial. Entre 2005 y 2006, se hace una ampliación a cursos de 12 meses y 76 materias; pero en 2007 se presentan ajustes que regresan a 6 meses y 59 materias la estructura del CFI.¹⁵² No obstante estas variaciones, entre 2001 y 2007, el ICAP reconoce haber impartido 83 cursos de actualización y 91 de especialización a 6,219 elementos. Para José Arturo Yáñez Romero, esta situación es presenta “la política de desestructuración e improvisación permanente de los planes y programas de capacitación básica como política educativa de la pgr, se acentuó durante el sexenio del presidente Vicente Fox”.¹⁵³

Después de estos cambios, y tras las reformas de 2006 y 2009, el Plan de Estudios que se presentó para la formación, primero de los miembros de la Agencia Federal de investigaciones y después a los agentes de la Policía Federal Ministerial es el que se expone en el cuadro 3.5. En este Plan de Estudios, se hace énfasis en un “Tronco común” con la formación que reciben los agentes del Ministerio Público de la federación y los Peritos Técnicos. Destacan los intereses por generar una sólida formación en criminalística y cultura de la legalidad, elementos que permiten una respuesta a los desafíos del entorno mexicano contemporáneo. También se destaca este Plan por la opción de tres áreas de Especialización: 1) Investigación; 2) Análisis Táctico; y 3) Operaciones Especiales. Si bien cada una establece el abordaje de temas trascendentales por su convergencia para generar una sólida seguridad pública en México, como el lavado de dinero, identificación y tráfico de drogas, terrorismo y juicios orales, resulta conveniente señalar que las dificultades se encuentran en el número y la calidad de horas que un agente puede dedicar a la continuidad de su formación, las carencias en términos de recursos materiales asignados y, principalmente, la incertidumbre que generan situaciones internas para quienes ya forman parte de la PFM, pues se mantienen grilletes en las estructuras de mando que obstaculizan un pleno desarrollo policial. Por supuesto, también existen factores externos caracterizados, entre cosas, por las presiones políticas, los procesos electorales y la respuesta y acciones del crimen

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ Yáñez Romero, José Arturo, “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora”, en Benítez Manaut, Raúl, et. al., *Atlas de la Seguridad y [...] op. cit.*, p. 85.

organizado ante las autoridades, en los diferentes niveles de gobierno. Ante esta complejidad, las respuestas han sido múltiples y poco efectivas.

Cuadro 3.5
Plan de Estudios¹⁵⁴

Área	Materias
Tronco común	<ul style="list-style-type: none"> •Derecho Constitucional •Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal •Criminología y Victimología •Derecho Penal y Procesal Penal •Derechos Humanos •Ética, Valores Policiales y Cultura de la Legalidad •Argumentación Jurídica •Criminalística I •Fuentes Humanas de Información Policial •Psicología Criminal
Especialización	
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> •Derecho Constitucional •Criminalística (Identificación de Material Apócrifo) •Investigación Policial •Entrevista, Interrogatorio y Kinésica •Estructura Orgánica de la PGR y Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos •Vigilancia, Seguimiento y Coberturas •Delitos Federales I •Lavado de Dinero •Identificación de Drogas I •Inteligencia y Contrainteligencia •Taller Identificación de Vehículos Robados
Análisis Táctico	<ul style="list-style-type: none"> •Delitos Cibernéticos •Delincuencia Organizada •Inteligencia Policial •Análisis Táctico •Delitos Federales II •Terrorismo •Identificación de Drogas II •Criminalística III
Operaciones Especiales	<ul style="list-style-type: none"> •Protección a Funcionarios •Estructura y Diseño de Operativos Policiales •Cumplimiento de Mandamientos Judiciales y Ministeriales •Técnicas Policiales para Intervención y Sometimiento •Delitos Federales II •Juicios Orales •Uso Racional de la Fuerza •Explosivos •Criminalística IV •Identificación y Tráfico de Drogas

Fuente: elaboración propia con información de <http://www.pgr.gob.mx/>

¹⁵⁴ En términos del Plan de Estudios para la carrera policial de Agentes de la Agencia Federal de Investigación, a la fecha se ha modificado la currícula y materias específicas para que el curso de formación aporte policías investigadores, y los egresados asuman su función de inmediato. Con el nuevo plan de estudios se ha precisado e incidido en aspectos que estimulan, despiertan y explotan el potencial profesional de cualquier egresado del ICAP debe rendir en las tareas de investigación de la AFI. Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Plan%20de%20Estudios.asp>

Así, con base en lo expuesto por la administración del gobierno federal, que encabeza Felipe Calderón Hinojosa, en el Quinto Informe de Gobierno presentado en diciembre de 2011, se indica el interés por “continuar con el establecimiento de un servicio de carrera policial homogéneo en todas las corporaciones de seguridad del país y en cumplimiento a los compromisos adquiridos en el seno de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública”. Por esta razón se implementó, en mayo de 2010, el Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL), el cual representa “un conjunto de reglas y procedimientos estructurados y enlazados, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades, en las etapas de reclutamiento, selección, formación, certificación, ingreso, permanencia, promoción, estímulos, reconocimiento, disciplina y justicia policial, así como en la separación y retiro”.¹⁵⁵ En general, el SIDEPOL fortalece la profesionalización de los elementos policiales con base en el fomento de la vocación de servicio y el sentido de pertenencia. Para ello ha establecido de cinco elementos:

1. El *Servicio de Carrera Policial*, que contempla movilidad horizontal y un esquema claro de ascensos dentro de las estructuras policiales.
2. El *Programa Rector de Profesionalización*, que establece los planes y programas de estudio a partir de los cuales el personal de las instituciones de seguridad pública, instituciones policiales, procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal impulsarán la profesionalización de sus servidores públicos.¹⁵⁶
3. El *Control de confianza*, que establece un modelo institucional que forma parte del proceso integral de selección y evaluación del SIDEPOL, para que el personal que se incorpore a la carrera policial sea el más apto y capaz. Asimismo, se evalúa periódicamente al personal en activo para que se desempeñe con estricto apego a los principios institucionales, conformando cuerpos de seguridad más confiables.

¹⁵⁵ Cfr. http://quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/1_13.pdf, consultado en enero 30 de 2012.

¹⁵⁶ En noviembre de 2010, en la cuarta Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, se acordó que la Policía Federal a través del SIDEPOL brindaría asesoría a las secretarías de seguridad pública estatales para la homologación de los planes y programas de formación policial. Al 31 de julio se han recibido 136 planes y 2,436 programas de estudio de 23 entidades federativas de los cuales se han homologado y registrado 36 planes y 566 programas de estudio correspondientes a 11 entidades. De cada uno de ellos se tiene un registro con clave y vigencia en la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial. Los avances en la homologación están en función de la aceptación y aprobación del SIDEPOL y de las secretarías de seguridad pública estatales.

4. *Régimen Disciplinario*, que presenta un procedimiento sancionador que se apega a las garantías constitucionales. Las instancias colegiadas disciplinarias actúan con celeridad e imparcialidad y los integrantes de las instituciones policiales tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados.
5. *Sistema Complementario de Seguridad Social*, que permite a los integrantes de las instituciones policiales tener el respaldo institucional a través de prestaciones sociales adicionales que los protegen a ellos y sus familiares ante eventualidades, y mejoren su calidad de vida.

A partir de estos elementos el Programa Anual de Capacitación Especializada 2011¹⁵⁷ presentó la siguiente planeación para la Policía Federal Ministerial:

Área de conocimiento	Cursos
Jurídico-Administrativo 80% teórico, 20 % practico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema Nacional de Seguridad Pública 2. Marco legal de la actuación policial. Normatividad vigente 3. Delitos cometidos por los servidores públicos 4. Sistema Penal Acusatorio
Psíco-social 80% teórico, 20 % practico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sociología criminal. Bandas y pandillas 2. Psicología criminal. Perfiles delictivos 3. Estudio criminológico del sicariato 4. Estudio interdisciplinario de los delitos de alto impacto social 5. Análisis criminológico de los grupos de Delincuencia Organizada
Desarrollo físico 30 % teórico, 70 % físico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acondicionamiento físico 2. Defensa policial
Metodológico-operativo 40% teórico, 60 % practico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investigación para la prevención del delito I. Técnicas de investigación. 2. Investigación para la prevención del delito II. Elaboración de redes de vínculos 3. Manejo de detenidos 4. Armamento y tipo policial 5. Manejo de vehículos policiales 6. Manejo de equipo de radiocomunicación 7. Entrevista e interrogatorio policiales 8. Criminalística
Filosófico-axiológico 60% teórico, 40 % practico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deontología del Servidor Público de Procuración de Justicia
Desarrollo integral 50% teórico, 50 % practico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de neurolingüística 2. Mapas mentales y procesos de conocimiento

La revisión de datos y temas que han caracterizado la profesionalización policial expone una serie de aciertos, como el interés de continuar fortaleciendo el perfil investigador y activo de los agentes de la PFM y su convergencia con la actualización de esquemas que respondan ante la exigencia de los cambios que los miembros de los

¹⁵⁷ Programa Anual de Capacitación Especializada 2011, pp. 94-95, consultado en enero 2012, en http://www.arspo.gob.mx/programas/programa_2011.pdf

grupos delincuenciales han experimentado en los últimos años. No obstante, también se detecta la ausencia de un curso básico que sea permanente, de calidad, con una evaluación que permita establecer un claro perfil profesional, que consolide la función policial y genere materiales que apoyen su desarrollo. Máxime en un escenario donde las reformas al Sistema Penitenciario y al Sistema Penal van de la mano para garantizar la seguridad pública que México y su sociedad exigen. Ese es un reto al que la Policía Federal Ministerial debe responder con prontitud y eficacia.

Conclusiones

La ética personal o del individuo tiene una connotación diferente a una ética institucional o de la sociedad misma, pues adquiere un carácter muy particular y propio de cada persona y no de la colectividad; por ejemplo, la mayoría de las personas preferirían ser vistas como honestas y respetadas por su integridad personal, tanto por ellas mismas como por su familia y amigos. Todo individuo vive y actúa sujeto a normas jurídicas y leyes sociales, culturales o laborales, pero la ética dota al ser humano de una norma que le permite actuar con base en un criterio propio que le hace construir sus propios valores y principios morales. El problema no es la ética personal en sí misma, si no transgrede el comportamiento generalmente aceptado; el problema viene cuando existe una incompatibilidad de esa ética personal y las normas morales de carácter social, es decir, en el ser y el deber ser. Así, en el ámbito de la policía se tiene que ser muy cauteloso en el proceso de selección del personal y de los mecanismos de confianza para no permitir que la ética personal sea contraria a los principios y valores generalmente aceptados en el Estado democrático y de derecho que hoy se exige en México

En este sentido, la profesionalización policial requiere cambios que vayan de sus bases teóricas a su actuar empírico, en el que el desempeño imparcial, justo y legal genere un ambiente propicio y objetivo para el cumplimiento de sus funciones conforme a la norma jurídica, el respeto de las garantías y bienes de la sociedad. De esta manera, los criterios torales y los aspectos estabilizadores de la profesionalización de la policía se exponen no en sus bases materiales, sino en:

- 1) su énfasis en desarrollar una cultura de servicio público, responsable y eficiente;
- 2) la adecuación normativa entre objetivos y medios;
- 3) establecer los cambios curriculares estructuralmente viables y durables; y
- 4) fortalecer la organización multinivel de la agenda de seguridad.

Así, la restructuración orgánica de cada cuerpo policial, una normatividad clara y objetiva, manuales y protocolos de procedimientos, evaluaciones de desempeño externo e interno, una gestión de calidad en el servicio y rendición de cuentas, son los índices básicos en función de los cuales se establecen indicadores para evaluar los resultados de la profesionalización policial.

En el marco de la reforma policial y el desarrollo democrático en México, con sus avatares generales, la coincidencia entre los especialistas en seguridad pública establece como imperativos los siguientes puntos:

- Adscribirse al modelo de seguridad ciudadana como política derivada de la seguridad humana.
- Adherirse a un modelo de prevención social de las violencias y de la delincuencia, coherente con los objetivos de cohesión social.
- Asumir la perspectiva de la defensa de los derechos humanos.
- Fortalecer las políticas de transparencia y rendición de cuentas policial.
- Desmilitarizar a la policía.

Lo anterior se encuentra en convergencia con el desarrollo de los principios constitucionales, que promueven la paz y el desarrollo social, y que a su vez apoye la mejora de las condiciones laborales y los derechos de los agentes policiales, con una evaluación a través de mecanismos internos de control, con una mejora y sistematización de indicadores de desempeño, además de una adecuada y eficiente coordinación institucional de seguridad. La ausencia de los elementos apuntados genera múltiples mensajes, para el ciudadano significa que si es víctima de un crimen es casi seguro que no haya justicia; y para el delincuente, que lo más probable es que su conducta quede impune y, además, pueda llevarla a cabo nuevamente o de manera rutinaria, sin ninguna consecuencia legal. Como resultado de no investigar se tiene la impunidad y el aumento de la inseguridad. Por esta razón, al ser la policía una institución fundamental en el marco de la seguridad pública, como un actor sustantivo para hacer cumplir las leyes que se ha provisto una sociedad a partir de la elección y trabajo de sus legisladores, el efecto de sus acciones se refleja en el tipo y calidad de orden público que existe en un país.

En este sentido, el caso de la Policía Federal Ministerial tiene un relieve particular porque, tanto su historia y la de las instituciones policiales que le precedieron, expone con énfasis constante el interés por fortalecer la profesionalización de sus agentes,

representantes de los servidores públicos, comprometidos con generar confianza en la sociedad a través de sus acciones y resultados, apegados a derecho en el combate a la delincuencia que hoy expone múltiples y complejos desafíos al Estado mexicano.

La constitución de la PFM es parte del proceso de reformas, políticas y legislativas, dirigidas a mejorar y fortalecer la justicia penal, en el contexto en que actúa el Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, el carácter científico que define la formación policial de los agentes de la PFM se dirige a garantizar la eficiencia y eficacia de sus acciones en el combate a las estructuras delincuenciales que actúan en México. Además, provee de un cuerpo policiaco con un alto grado de profesionalismo, con una sólida ética y conocimiento de la normatividad vigente, que reditúa en la posibilidad de desplegar una serie de labores transparentes y honestas, que fortalecen su legitimidad y confianza ante la sociedad.

No obstante existen múltiples problemas y retos. Entre los primeros destacan el desarrollo de esquemas constantes para la selección y profesionalización de sus agentes; la aplicación de controles de confianza constantes y, valga la redundancia, confiables; la ampliación del número de los agentes, para que en el mediano plazo ocupen las funciones que hoy llevan a cabo elementos de las Fuerzas Armadas en muchos sitios del territorio nacional, como consecuencia de la situación convulsiva y violenta que caracteriza el actual contexto mexicano. De los segundos resaltan las acciones de política pública que permitan fortalecer el nivel de profesionalización de los agentes de la PFM, con base en procesos de capacitación innovadores y estratégicamente dirigidos a dar respuestas de gobierno a las acciones de los grupos delincuenciales que operan en México. En este sentido, más allá de revisar sólo el número de agentes que egresan del Curso de Formación Inicial, desarrollado por el Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAPPJF), la actividad urgente se ubica en constituir un plan de estudios que no se modifique arbitrariamente, porque ese tipo de acciones reflejan una inestabilidad y ausencia de claridad en el rumbo que debe tener la profesionalización policial.

El actual Programa Anual de Capacitación Especializada 2011, dirigido a las nuevas generaciones de agentes de la Policía Federal Ministerial, presenta seis áreas de conocimiento, con un total de 22 materias, que conjugan tanto una formación práctica como teórica, que va desde el estudio del marco legal de la actuación policial, recupera la importancia del aspecto psicológico y social de los estudios criminológicos, enfatiza la importancia del desarrollo físico, prioriza la formación metodológica y operativa para la

prevención del delito, resalta la importancia de la ética de los servidores públicos y, por último, fomenta el desarrollo integral de los agentes.

Finalmente, la profesionalización policial en México es parte de un trabajo que no se acaba en el caso referido en este documento, pero tiene en el mismo, en la Policía Federal Ministerial, un ejemplo para fortalecer las demandas de una justicia pronta y expedita, que vuelva inocuas a la corrupción y la impunidad que afectan a las corporaciones policiales, genere confianza en la sociedad con su actuar y permita el desarrollo de la seguridad pública en el país.

Fuentes de consulta

- Aburto Muñoz, Hilda, et. al., *Diccionario de política y administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, [s.f.].
- Arellano Gault, David, *Hacia un servicio civil de carrera en México: ventajas y peligros*, ASPA, noviembre 15, 2000, CIDE, México, consultado en <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>
- Arellano Trejo, Efrén, *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sobre Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, Documento de trabajo # 58, octubre de 2008, consultado en http://www.insyde.org.mx/images/arellano_instituciones%20policiales.pdf.
- Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México*, Ediciones Coyoacán, México, 2006.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1997.
- Campa Cifrián, Roberto, Documento presentado en *Memoria del Simposium Internacional sobre Seguridad Pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008.
- Carrillo Prieto, Ignacio, *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*, INACIPE, México, 1992.
- Carrión M., Fernando, "Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?", en *URVIO*. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, FLACSO, Número 2, septiembre 2007.
- Cedillo Hernández, Miguel Ángel, "Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal de México", en *Revista Estudios de Derecho y Ciencias Sociales*, Facultad de derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, No. 4, julio-diciembre, México.
- Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, Ed. Porrúa, México, 1977.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 21, última reforma publicada DOF 9 de febrero de 2012, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

- Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.
- Cruz Torrero, Luis Carlos, *Seguridad Pública*, Ed. Trillas, México, 2ª edición, 2007.
- Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo, *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública en México*, FCPyS/UNAM, México, Tesis de doctorado, 2007.
- Dammert, Lucía & John Bailey, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Ed. Siglo XXI/FLACSO, México, 2005.
- Fruhling, Hugo, "Modernización de la policía", presentado al Foro *Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano*, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, 2 a 4 de junio de 1998, consultado en www.idbdocs.iadb.org.
- Fruhling, Hugo, "Modernización de la policía", presentado al Foro "Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano" organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, 2 a 4 de junio de 1998, consultado en www.idbdocs.iadb.org (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Goldstein, Herman, "La nueva orientación policial: confrontando la complejidad" en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 3 número 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.
- Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la Modernización*, Plaza y Valdés editores, México, 1992.
- Herrera Pérez, Agustín, "La prevención de los delitos: elemento fundamental de la seguridad pública", en *Revista de Administración Pública*, No. 106, septiembre-noviembre 2002, INAP, México.
- http://quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/1_13.pdf,
- <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Antecedentes.asp>
- <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Mision%20y%20Vision.asp>
- <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Modelo%20de%20Operacion.asp>
- <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Marco%20Legal.asp>
- <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Plan%20de%20Estudios.asp>
- <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Servicio%20de%20Carrera/Servicio%20de%20Carrera.asp>
- <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/servicio%20de%20carrera/ingreso/icap/antecedentes.asp#>
- ICESI, *¿Corrupción o seguridad? Un estudio sobre la actual desconfianza en la policía mexicana*, Presentado en inglés durante la reunión anual de la Asociación

Americana de Ciencia Política (*Annual Meeting of the American Political Science Association*) el 5 de septiembre de 2010 en Washington D.C., consultado en http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/cuadernos/cuaderno_12.pdf.

- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (2006). *Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana*, consultado en: www.icesi.org.mx
- Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., *Esquema metodológico para la evaluación de la rendición de cuentas policial*, 2009, consultado en <http://www.insyde.org.mx/EXPAGES/esquema.asp>.
- Insyde, *Esquema metodológico para la evaluación de la rendición de cuentas policial*, disponible en línea en <http://www.insyde.org.mx/EXPAGES/esquema.asp>, 2009.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, última reforma Diario Oficial de la Federación (DOF), 30 de noviembre de 2010, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, consultado en www.diputados.gob.mx.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf>
- López-Portillo Vargas, Ernesto, “La policía en México: función política y reforma” en *Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: retos para México y Estados Unidos*, Smith Richardson Foundation/Instituto para la seguridad y la Democracia, A.C., México, 2000, consultado en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>.
- López-Portillo Vargas, Ernesto & Hugo Frühling (editores), *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, INSYDE/SSC/CDHDF/CESC, México, 2008.
- López Ugalde, Antonio, *La CNDH y la Seguridad Pública. Aportaciones y retos del ombudsman para la construcción de un país más seguro*, Programa Atalaya/ITAM/FLACSO-México/FUNDAR, México, 2006.
- Marcelo Fabián Saín, “El proceso hacia la reestructuración policial”, en Efrén Arellano Trejo (coordinador), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2007.
- Martínez Puón Rafael, *¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México*, CLAD, Panamá, 2003.
- Mejía Lira, José, “La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana”, *Revista Gestión y política pública*, Vol. 1, Núm. 1, julio-diciembre, 1992.
- Mendoza Mora, Carlos, *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad-5. El costo de la inseguridad en México*, 2009.
- México Unido Contra la Delincuencia A.C., consultado en www.mexicounido.org
- Monsalve Briceño, Yoana, “La calidad de vida y su relación con el servicio policial”, en *Capítulo Criminológico*, Vol. 37, Nº 2, Abril-Junio 2009.

- Nieto Mendoza, Arturo, *El servicio profesional de carrera en México: la construcción del sistema meritocrático*, FCPyS/UNAM, México, Tesis de maestría, 2007.
- Ortíz Ortíz, Serafín, *Función policial y Seguridad Pública*, Mc. Graw Hill, México, 1998.
- Peñaloza, Pedro José, *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Ed. Porrúa, México, 2005.
- Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, primera sección, consultado en www.diputados.gob.mx
- Presidencia de la República, *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Oficio No. SEL/300/577/10, 6 de octubre de 2010, p. 2, consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf>
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/prevencion-del-delito.html>
- *Programa Anual de Capacitación Especializada 2011*, consultado en http://www.arspo.gob.mx/programas/programa_2011.pdf
- Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008.
- Rodríguez Banda, Alfredo, *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial*, FLACSO, México, 2008.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado de derecho y democracia*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 12, Instituto Federal Electoral, México, 2001, consultado en http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/estado_de_derecho_y_democracia.htm#V
- Romero Pablos, P. & Franco Sepúlveda, A., *Rendición de cuentas. Indicador de la democracia*, consultado en <http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/xm8oxqlr.pdf>
- Ruiz Harrel, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores-Aljure. México, D.F. 1998.
- Salgado Ibarra, Juan, “Buenas Prácticas de reforma policial en el ámbito sub-nacional”, en Benítez Manaut, Raúl, et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009, pp. 93-98, consultado en http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/sistema_de_justicia_y_policial_4.pdf.
- Salgado Ibarra, Juan, “Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia”, *Reportes de investigación México estatal, Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, N° 8, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2010.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003.

- Sánchez Cordero, Olga, "El sistema de responsabilidad de los servidores y la supletoriedad procesal". Dictada en la inauguración del ciclo de conferencias, organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con motivo de la publicación de la Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la Ciudad de México en mayo 2002, consultado en <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>
- Sánchez González, José Juan, "*Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México*", en *Enfoques de políticas Públicas y Gobernabilidad*, CNCO/ITAM/Universidad Anáhuac, México 1999.
- Sandoval González, Xochitl, *Políticas de profesionalización en Seguridad Pública*, FCPyS/UNAM, México, Tesis de licenciatura, 2004.
- Santos, Teo, "Repercusiones de los programas de calidad en las relaciones laborales de la policía", en Escolá, Marc B. (ed.), *Eficacia y sistemas de calidad en la policía*, Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad: Ertzainen Nazional Elkartasuna, España, 2000.
- Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), *Nuevo Modelo Policial Federal*. Informe ante la Cámara de Diputados, LX Legislatura, consultado en www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf.
- Seijo Suárez, Cristina & Noel Añez Telleria, *La gestión ética en la Administración Pública: Base fundamental para la gerencia ética del desarrollo*, Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales/Universidad Rafael Belloso Chapín, Volumen 4 Edición No 2, Año 2008.
- Sozzo, Maximo, "Gobierno local y prevención del delito en la Argentina", en *Urvio*, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, FLACSO, No. 6, Quito, Enero 2009, consultado en http://www.flacsoandes.org/urvio/img/Inves3_URV6.pdf
- Suárez de Garay, María Eugenia, *Los policías: una averiguación antropológica*, ITESO/UdeG, México, 2006.
- Tecalco Alquicira, Omar, *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos. Un mecanismo de rendición de cuentas*, Serie Ombudsman, N° 3, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006.
- Uriarte Borneo, Isabel & Carlos Silva Forné (redactores), *De Atenco a la reforma policial democrática. Una mirada prospectiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos*, CDHMAP/INSYDE, México, 2006.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática", ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 octubre de 2003.
- _____, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, UNAM/Plaza y Valdés Editores, México, 2000.
- _____, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM/Plaza y Valdés editores, México, 1999.
- Yáñez Romero, José Arturo, "La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora", en Benítez Manaut, Raúl, et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de*

México 2009, CASEDE, México, 2009, pp. 93-98, consultado en http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/sistema_de_justicia_y_policia_4.pdf.

- Zepeda Lecuona, Guillermo, *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, CIDAC, reporte de trabajo, Febrero 2010, p. 8, consultado en http://www.cidac.org/esp/uploads/1/La_policia_mexicana_dentro_del_proceso_de_reforma_del_sistema_penal_PDF.pdf