



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

El modelo de la Policía Federal de México durante la gestión 2008-2012:
un comparativo con tres modelos policiales extranjeros

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

CÉSAR FLORES MARTÍNEZ

ASESORA: DRA. ELENA JEANNETI DÁVILA



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.

*EN MEMORIA DE MI PADRE Y GRATITUD A MI MADRE
QUE ME HAN DADO TODO... FORMAR PARTE DE LA
FAMILIA QUE HAN FORJADO ES PRIMER BENDICIÓN*

*DEDICADO A YARETZI
LA RAZÓN QUE IMPULSA MI VIDA*

*EN ALIENTO A MARIANA, YULISSA, ALINCA, JAIME, GAEL Y
KARIME (Y LOS QUE VENGAN), PARA QUE CUMPLAN SUS
METAS Y REALICEN LO QUE LES HAGA PLENOS...
SIEMPRE CONTARÁN CONMIGO*

Agradecimientos

A mi asesora, la Dra. Elena Jeannetti Dávila, por su guía, aportación y enseñanzas en la elaboración de éste trabajo.

Los miembros del sínodo, los profesores, Rina Marissa Aguilera Hintelholher, Edgardo René Villasana Rivero, Raymundo Domínguez López y Jorge Ulises Corona Ramírez. A todos por sus valiosas observaciones y consejos.

A todos mis profesores que me han formado y abierto un mundo maravilloso desde el CCH. En particular para el Prof. Gabriel Valenzuela, que además de impartirme cátedra, siempre estuvo dispuesto en asesorarme, orientarme y atenderme.

Uno especial para Luis Alfredo Sánchez Ildefonso, antes que nada por su amistad, pero sobre todo por sus permanentes enseñanzas en ésta que es una pasiones: la política.

Y uno *inestimable* a mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de formar parte de su vida, enseñarse a aprender, a hacer y a ser... en fin, por darme la consagración de ser PUMA.

El modelo de la Policía Federal de México durante la gestión 2008-2012: un comparativo con tres modelos policiales extranjeros

Introducción	1
1. La Seguridad y Administración Públicas	6
1.1. El Estado y la Seguridad Pública	6
1.2. Gobierno	13
1.3. La Administración y la Seguridad Públicas	18
1.3.1. Acepciones de la Seguridad Pública	23
2. La Policía y el Modelo Policial	31
2.1. La Policía	31
2.1.1. Organización	33
2.1.2. Función	34
2.1.3. Perfil	37
2.2. Modelo policial	39
2.2.1. Modelo policial desde el marco teórico	40
2.2.2. Modelo policial desde la organización administrativa	42
2.2.3. Modelo policial por estatuto o naturaleza	43
2.2.4. Modelo de proximidad	43
2.3. Elementos clave a estudiar en los modelos policiales	46
2.3.1. Ingreso	46
2.3.2. Desarrollo de Personal	49
2.3.3. Evaluación de Desempeño	51
2.3.4. Conclusión de servicio	54
3. Tres experiencias de Modelos Policiales	57
3.1. Policía Nacional de Colombia	57
3.1.1. Ingreso a la PNC	63
3.1.2. Desarrollo de personal en la PNC	64
3.1.3. Evaluación de desempeño en la PNC	67

3.1.4.	Conclusión de servicio en la PNC	69
3.2.	Cuerpo Nacional de Policía Española	71
3.2.1.	Ingreso al CNPE	78
3.2.2.	Desarrollo de personal en la CNPE	80
3.2.3.	Evaluación de desempeño en el CNPE	83
3.2.4.	Conclusión de servicio en el CNPE	84
3.3.	Carabineros de Chile	86
3.3.1.	Ingreso al CCh	92
3.3.2.	Desarrollo de personal en CCh	93
3.3.3.	Evaluación de desempeño en CCh	97
3.3.4.	Conclusión de servicio en CCh	99
4.	Modelo Policial Mexicano	101
4.1.	La Policía en México	101
4.1.1.	Nivel Educativo	106
4.1.2.	Por Ámbito de Gobierno	107
4.1.3.	Antecedentes al modelo de la Policía Federal	110
4.2.	La Policía Federal Mexicana	114
4.2.1.	Ingreso a la PF	118
4.2.2.	Desarrollo de personal en la PF	121
4.2.3.	Evaluación de desempeño en la PF	122
4.2.4.	Conclusión de servicio en la PF	125
4.3.	Comparativo de los Modelos Policiales	129
4.3.1.	Análisis de los elementos clave preestablecidos	132
	Conclusiones	142
	Fuentes	150

Introducción

La seguridad pública tiene una connotación que se entiende desde dos orientaciones: antes que nada, un servicio público, proveído por la administración pública, el servicio de seguridad pública de manera genérica se asocia con la acción emprendida por los cuerpos policiales para detener a las personas que incurren en agravio al Estado de Derecho; en segundo lugar, con la integración de un sistema que abarca desde la prevención de actos delictivos, la procuración de justicia y la reinserción social, a ello se le llama sistema de seguridad pública.

En el México actual, la mayoría de los candidatos a puestos de elección popular retoman en algún grado éste tema en su agenda política. A la par, el volumen de los artículos académicos que se generan para explicar el fenómeno de la seguridad pública ha crecido de manera considerable en las últimas décadas. A diferencia de los años de 1970 y 1980 en donde se abordaba el tema como una simple monografía o semblanza de adiestramiento de las corporaciones policiales, desde el año 2000 se diversificó su ámbito de estudio: causas y consecuencias; coyuntura social y corresponsabilidad con la ciudadanía; derechos humanos; profesionalización; seguridad ciudadana y seguridad humana.

En el contexto antes descrito, la causa de que la seguridad pública se encuentre en la agenda política nacional no responde a un incremento considerable del índice delictivo¹; sino la forma violenta en que se ha desatado y desarrollado la misma perturbando la percepción de inseguridad en la población², derivando el problema de fondo en la forma en cómo el Estado combate éste problema.

¹ El índice delictivo ha incrementado en el fuero común en un 12% en el período comprendido de 1997 a 2012; mientras que en el fuero federal tiene un incremento considerable 1997 a 2004 del 67% y se mantiene en ese nivel hasta el 2012. Datos tomados del Sistema Nacional de Seguridad Pública. consultado en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva>, marzo 2013.

² En el 2012 el 57.5% de la población refiere que la inseguridad es su principal preocupación. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012, consultado en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENVIPE2012/ENVIPE12_Marco/ENVIPE12_Marco.pdf, marzo de 2014.

Introducción

La administración pública, como brazo ejecutor del Estado es la encargada de implementar las funciones por las cuales fue creado. Siendo la seguridad pública un servicio esencial para su subsistencia; en caso de ser rebasado por intereses particulares, genera inestabilidad social y un clima de violencia, convirtiéndose en uno de los temas preponderantes de la agenda política nacional.

La relevancia que tiene la seguridad pública en la administración pública es primordial; además de tener la tarea fundamental de salvaguardar la integridad de las personas y sus bienes, canaliza a uno de los valores de las sociedades modernas: Bienestar Social. Su ausencia generaría un estado de desconfianza que repercute no solamente en la esfera social sino también en la económica y la política.

La seguridad es uno de los principales generadores de confianza de los ciudadanos entre sí, y de éstos respecto a las Administraciones, elevando la credibilidad del Gobierno, motivando la participación de los ciudadanos en la vida política, mejorando las relaciones económicas, aumentando la productividad, disminuyendo el coste económico y humano de la resolución de los conflictos sociales y legitimando las instituciones y sus dirigentes.³

Es así como éste servicio representa para los gobiernos un instrumento de legitimidad y gobernabilidad, la seguridad pública es una invariable preocupación cuyas acciones se mantienen en el escrutinio público de manera constante, repercutiendo en el cauce de las administraciones de los tres ámbitos de gobierno.

El estudio de la seguridad pública es generalizado como las acciones emprendidas a la prevención de delitos, acciones concebidas en la estrategia y política de seguridad; sin embargo existen distintos órganos que comprenden las otras etapas del sistema de seguridad pública, siendo muy cuestionada su coordinación para generar los resultados que el mismo sistema emana. De éste sistema se enfocará el trabajo al estudio de la institución encargada de proveer la prevención del delito, su estructura, sus elementos integradores, su modelo.

³ Lledó Real, Pilar. "La Seguridad como proceso de legitimación democrática". en Jiménez Ornelas, René Coord., *Violencia y Seguridad Pública, Una Propuesta Institucional*, UNAM 2006, p. 23.

Introducción

Ahora bien, el trabajo se enfocara en el modelo de la corporación por parte de la Administración Pública Federal: La Policía Federal. Mismo que al no contar con un antecedente histórico basto (su implementación es apenas de la segunda etapa del anterior sexenio presidencial en el período 2008-2012), es necesaria la referencia de otras experiencias de modelos policiales de mayor arraigo que han generado otros países.

Derivado de lo anteriormente expuesto, ésta investigación tiene como objetivo realizar un análisis comparativo del modelo policial mexicano con otros modelos policiales extranjeros que ya cuentan con un mayor arraigo, con el fin de generar conclusiones acerca de los alcances del modelo de la Policía Federal.

Enfocándose en *elementos integradores* que del mismo modelo proceden: ingreso, desarrollo de personal, evaluación de desempeño y conclusión de servicio; estos elementos aportarán un enfoque integral en el estudio del modelo policial, ya que se abordarán dentro del funcionamiento del aparato organizacional del modelo. Con el fin de comprender los siguientes objetivos particulares:

- Estudiar la composición de elementos integradores de modelos policiales en los cuatro países.
- Analizar comparativamente los elementos integradores del modelo policial mexicano con las experiencias extranjeras.

La hipótesis del trabajo parte de la idea de que el proyecto denominado “Nuevo Modelo de la Policía Federal” cuenta en el diseño de sus elementos integradores (ingreso, desarrollo de personal, evaluación de desempeño y conclusión de servicio) con un esquema que no se ha podido generar debido a que la política de seguridad que implementó el gobierno durante su concepción, priorizó la estrategia de “combate al crimen organizado” en busca de una legitimidad ante la población; generando una institución de manera precipitada y laxa en dichos elementos que son claves para la constitución de un modelo efectivo.

Introducción

La metodología del trabajo será de naturaleza descriptiva, comparativa y deductiva. Sustentada en la teoría clásica que la ciencia de la administración pública entiende por bien común, y cuyo planteamiento está estructurado en los siguientes cuatro capítulos.

En el primero denominado “La Seguridad y Administración Públicas” se abordará la referencia teórica y conceptual que sustenta a la administración pública pero enfocada a la temática del trabajo. Partiendo del Estado como ente supremo y resultado de la sociedad, pasando por el Gobierno como la materialización del poder público que se desprende del Estado para llegar a la administración pública como el brazo ejecutor. De ésta ejecutoriedad se encuentra uno de los ejes rectores que permiten la misma subsistencia del Estado: la seguridad pública.

En el segundo capítulo se abordará el estudio temático de la investigación: “La Policía y el Modelo Policial”. Donde se desarrollará la conceptualización del perfil, funcionamiento y organización del cuerpo policial así como los diferentes modelos en que se puede organizar la policía. Partiendo del estudio de la policía como parte íntegra del modelo y refiriendo la clasificación de los diferentes modelos que se han implementado.

Concluyendo en la conceptualización de los elementos integradores de los modelos que en los capítulos subsecuentes se analizarán en los modelos policiales: ingreso, desarrollo de personal, evaluación de desempeño y conclusión de servicio.

Una vez teniendo el marco temático y la referencia conceptual, en el tercer capítulo “Tres experiencias de Modelos Policiales” se estudiarán los modelos policiales de los países, Colombia, España y Chile para analizar su modelo bajo los elementos antes descritos. Puesto que las tres corporaciones mencionadas cuentan con presencia arraigada en sus países, se tomarán como referencia para la comparación con el reciente modelo de la Policía Mexicana.

Introducción

La Policía Nacional Colombiana es el primer referente por la influencia que ha ejercido para formación del modelo policial en nuestro país, el proyecto de creación de la Gendarmería es un claro ejemplo de dicha influencia.

El Cuerpo Nacional de Policía Española es referente de las policías de la Unión Europea, siendo un modelo mixto en el que se conforma la implementación de un modelo nacional y uno local (con gobiernos autónomos y municipales en su caso).

Mientras que la referencia del Cuerpo Policial Carabineros de Chile, que implementa su accionar bajo la disciplina castrense y ha sido elemental en el sostenimiento del Estado Chileno.

Finalmente en el cuarto capítulo “Modelo Policial Mexicano” se abordará el papel de México en éste contexto, realizando una radiografía general de cómo es la policía en nuestro país partiendo de su base jurídica y describiendo caracteres generales como su nivel académico o su composición por ámbito de gobierno. Abordando la concepción de lo que se entiende en nuestro país por seguridad pública, cuál es la composición de la institución que se encarga de dicho servicio y cómo es el modelo policial que se emplea para lograr proveer el servicio de seguridad pública.

Refiriendo los antecedentes del modelo de la Policía Federal, respecto a las reformas al Sistema de Seguridad y Justicia de 1994 y la creación de la Policía Federal Preventiva.

Estudiando el modelo de la Policía Federal con los mismos elementos constitutivos antes mencionados, se realizará un comparativo con los modelos extranjeros estudiados en el capítulo tercero. Desarrollando un balance para conocer los alcances y rezagos con que cuenta el modelo policial mexicano.

1. La Seguridad y Administración Públicas

El Estado, como la forma histórica de la sociedad, materializa su presencia en el Gobierno cuya expresión perceptible es la Administración Pública. El Estado cumple con dos objetivos primordiales: mitigar la escasez y maximizar el bienestar social. Para ello, genera en la esfera del Gobierno los instrumentos y prácticas que de él derivan y que son necesarios para la subsistencia, siendo los servicios públicos una tarea primaria que deben ser proveídos a la sociedad mediante los procesos de la administración pública, uno de los cuales resulta vital para cada uno de los componentes: la seguridad pública.

1.1. El Estado y la Seguridad Pública

El estado es el resultado de la sociedad, puesto que ningún hombre vive aislado sino en comunidad. Dicha asociación se genera por el lenguaje, las costumbres, las tradiciones, la religión, y demás elementos comunes que caracterizan y desarrollan a un territorio determinado. Ahora bien, lo que diferencia a las sociedades que comparten los elementos descritos es el interés de organizarse soberanamente; ello se expresa en un ordenamiento jurídico en el que queda establecida la constitución del poder público: el Gobierno.

He ahí los tres elementos del Estado: pueblo, territorio y gobierno. Su estudio data desde la época antigua en culturas como la China, Egipcia, Griega o Romana. Ha comprendido diferentes áreas de conocimiento en el hombre y ha sido estudiado por diversas corrientes de pensamiento a lo largo de la historia, las cuales no son más que “el espíritu de ese tiempo expresado en pensamiento abstracto”,⁴ ya que depende del enfoque desde el cual es estudiado, o la preponderancia que le dan a uno u otro elemento.

⁴ Hegel, citado por Sanabria López Juan José, en *Antología de Teoría de la Administración Pública*, Ed. UNAM ENEP Acatlán, 1991, p. 121.

No puede aceptarse que el Estado sea únicamente un *poder* como resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernados como lo sostienen Duguit, o un *poder institucionalizado* como lo pretende Georges Bourdeau, ni tampoco un *orden jurídico normativo* como lo proclama Kelsen y mucho menos un *aparato coercitivo* conforme al pensamiento de Marx y Lenin. Cada una de estas teorías contiene *algo* verdadero sobre lo que es el Estado... El Estado es una unidad compleja y que sólo puede definirse correctamente si se atiende a su total composición y no únicamente a cualquiera de los ingredientes componentes.⁵

En cada uno de los campos de estudio hay diversas posturas acerca de la concepción de éste ente supremo. A continuación se abordarán los aportes que se han generado desde algunas disciplinas en el estudio del Estado Moderno, finalizando con el enfoque que atiende el marco conceptual del presente trabajo.

Desde el ámbito jurídico, el Estado se define de manera tradicional como “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”⁶.

En la definición anterior, se concibe al Estado desde una estructura de orden jurídico-político que comprende a toda una nación o a varias comunidades nacionales que forman la población total asentada en un cierto territorio; de tal manera, se origina un fenómeno que consiste en la formación de una persona moral que se llama *Estado*⁷ y, como tal, se le clasifica como cualquier persona moral con derechos y obligaciones. Una persona moral suprema, sin embargo, ya que con respecto a un cierto territorio y a una misma población ninguna otra entidad social está sobre el Estado, el cual, por el poder público coactivo o de imperio con que está investido, condiciona y somete a sus decisiones a todo lo

⁵ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2010, p. 92.

⁶ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 198.

⁷ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano... Op. Cit.* p. 39.

que dentro de él existe siempre dentro del orden jurídico fundamental creativo (constitución) o del orden jurídico secundario establecido mediante una de las funciones –la legislativa- en que tal poder se desenvuelve.⁸

El Estado tiene por objeto realizar el derecho y sólo es legítimo cuando ejerce conforme a derecho. Se desenvuelve en tres funciones: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Mediante la primera, el Estado formula el derecho objetivo o regla de derecho; hace la ley que se impone a todos, a gobernadores y gobernados.

Aún en el enfoque del derecho, en el estudio del Estado existen diversas posturas acerca de qué es lo que representa el ente supremo para la ciencia jurídica. Georg Jellinek concibe al Estado a partir de ser un ente empírico, y no como una concepción del *deber ser*. Por otra parte para Hans Kelsen el Estado no es un hecho natural; no pertenece al mundo del ser, sino del deber ser (El Estado crea al Derecho). Mientras que Carré de Malberg sostiene un dualismo Estado-Derecho.

El enfoque jurídico concibe incluso la transición del Estado Absolutista al de Derecho diferenciando el ejercicio de cada uno de ellos en el principio de *legalidad*; ya que en el primero la instrucción caía de manera unilateral del Monarca y la Aristocracia, contrariamente en el segundo se originaba a partir del consenso de las distintas fuerzas políticas (que debieran ser representativas del pueblo), que se concreta en un ordenamiento jurídico supremo.

Desde la Ciencia Política, de manera genérica, se concibe al Estado a partir del conflicto de poder que prevalece entre gobernadores y gobernados. En dicho conflicto, la fuerza se presenta bajo los más diversos aspectos: unas veces ha sido una fuerza puramente material; otras, una fuerza moral o religiosa; en otras ocasiones, una fuerza intelectual, y en algunas más una fuerza económica.⁹

Bajo éste contexto, es en la lucha de contrapesos y de domino donde se desarrolla la posibilidad de ejercer la violencia física legítima como instrumento de

⁸ *Ibid*, pag. 40.

⁹ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional: Teoría General del Estado, el derecho y el estado, las libertades públicas, organización política*, Ed. ediciones Ariel, Barcelona 1970, p. 25.

control por parte del Estado para con la sociedad, institucionalizando el poder estatal “para regular la adquisición, el ejercicio y la distribución de poder, el monopolio y la organización de la violencia legítima”;¹⁰ todo esto, haciendo la acotación de que el ejercicio de ésta atribución del Estado debe sujetarse a la normatividad que la misma sociedad se impuso, para permitir la libre convivencia de los ciudadanos, pero sobre todo para legitimar al mismo Estado.

Éste enfoque de la ciencia política concibe al Estado Moderno a partir de la delimitación territorial y material que surgió en el Renacimiento, en donde

las poliarquías que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizada. La evolución que se llevó a cabo en el aspecto organizatorio, hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho de sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero, y luego al Estado.¹¹

A diferencia de lo que concibe el enfoque del Derecho, la corriente política define que

el estado representa al cuerpo político (en las relaciones externas de este último con los otros cuerpos políticos), es una entidad meramente abstracta y no una persona moral o un sujeto de derechos. Los derechos adscritos a él no son derechos propios, son los derechos del cuerpo político, el cual es idealmente sustituido por aquella entidad abstracta, realmente representada por los hombres que han sido encargados de la conducción de los asuntos públicos e investidos de poderes específicos.¹²

Los economistas manifiestan que la naturaleza del Estado debería concebirse a partir de ésta disciplina puesto que el Estado moderno genera

¹⁰ Kaplan Marcos, *Estado y Sociedad*, Ed. Porrúa, México 1999, p. 208.

¹¹ Heller Herman, *Teoría del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1997, p. 146.

¹² Maritain, Jacques, *El Hombre y el Estado*, Ed. Encuentro, Madrid 2002, pp. 29-30.

fenómenos tales como el mercantilismo, regula la acumulación del capital, administra las aduanas de comercio, genera mecanismos que impulsan la industria y el comercio al interior del Estado.

Desde el enfoque económico el Estado moderno surge a partir del fenómeno denominado mercantilismo, en la transición del sistema feudal al absolutista “pero además, en virtud de la política mercantilista que siguió el Estado, se fomentó de modo consciente e intencionado el desarrollo capitalista a fin de fortalecer el poder político”,¹³ cambiando con ello la política económica implementada hasta entonces, puesto que “los gastos que imponía la nueva técnica de las armas exigen la organización centralizada de la adquisición de los medios necesarios para la guerra, lo cual suponía una reorganización de las finanzas. De este modo, la necesidad política de crear ejércitos permanentes dio lugar en muchas partes a una transformación, en sentido burocrático, de la administración de las finanzas”.¹⁴

El cambio no sólo había repercutido en el ejercicio político de los nuevos actores que reclamaban presencia en la toma de decisiones o el nuevo fundamento jurídico que se construía, también en la manera en que se implementaban los instrumentos económicos que la naturaleza del cambio demandaban.

Sin embargo, Marcos Kaplan señala muy bien, y con agudeza, que ese Estado moderno nunca disfrutó de una soberanía total y absoluta, sino *limitada y fluctuante* -según sus propias expresiones-, que osciló desde lo *casi total* a lo *prácticamente nulo*, ya que su poder y capacidad para imponer decisiones a los grupos internos y externos, y controles sobre flujos de capital, trabajo y mercancías, fue muy variable, ya que su autoridad formal estuvo limitada por factores reales.¹⁵

Posteriormente, la afirmación de los Estados Nacionales por parte de la burguesía y producto del desarrollo del capitalismo que se impone en las

¹³ Weber Max, *Historia Económica General*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1942, p. 360.

¹⁴ Heller Herman, *Teoría del Estado... Op. Cit.* pp. 145-147.

¹⁵ Cfr. Kaplan Marcos, *Estado y Globalización*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 457.

relaciones económicas, generará en el continente europeo otros fenómenos, tales como el proteccionismo, y luego, la disputa de mercados y de las regiones en el planeta que generaban materias primas, lo que desencadenará el colonialismo y el imperialismo.

Entonces, la autonomía de las políticas económicas del Estado nacional se ve debilitada por una creciente ineffectividad de los controles sobre el capital y por la evaluación que los mercados financieros realizan de los errores políticos y económicos de los gobiernos. Así, la economía mundial se convierte en el aspecto determinante de la economía del Estado nacional, generando dos formas de intervención del Estado en la economía:

- a) Mercado. La proyección en el terreno económico internacional del liberalismo o sea aquella política que se opone a la interferencia del Estado en la esfera de las relaciones económicas. El mecanismo de los precios está libre substancialmente de interferencias gubernativas. Las funciones del Estado en el campo económico se limitan a la defensa contra el exterior, la salvaguarda del orden público y la administración de la justicia.
- b) Planificada. Las funciones del Estado comprenden las decisiones en torno a los bienes que se van a producir, los recursos productivos a emplear y cómo deben ser distribuidos los bienes entre los componentes de la sociedad. La propiedad privada se limita a los bienes de consumo y no a los factores de producción.¹⁶

Por último, desde el enfoque administrativo se comenzó a entender el papel del Estado a partir de la administración social. Adolfo de Posada definió que la actividad del Estado tiene como objeto una necesidad por satisfacer, y que consiste en la conservación y el perfeccionamiento de la sociedad. Cuando se trata de administración pública, toda su actividad se encamina a este propósito y la amplitud del ámbito del Estado.

¹⁶ Domínguez Varga Sergio, *Teoría Económica*, FCE, 4ta. Ed. Porrúa, México 1972, p. 163.

Por su parte, Bonnin describe al Estado como la organización política del pueblo. El interés público, por lo tanto, es el motivo y objeto de la institución del gobierno, lo mismo que la causa existencial de la administración pública. “Se trata de una sociedad, cuyos integrantes habitan un ancho mundo de publicidad donde sus relaciones se multiplican acrecentando su interdependencia. Comprende propiamente los *asuntos públicos*”.¹⁷

Finalmente Marshall Dimock explica la concepción del Estado, a partir de la función administración pública. Señala que ésta es el Estado en acción, el Estado como constructor. Su alcance llega al punto donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo indique.¹⁸

Una vez que se desarrolló la teoría del Estado desde el estudio de diversas disciplinas cabe acotar la relación que mantiene la conceptualización del Estado en relación con la presente investigación. Esta relación sólo se entiende mediante la “asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio”,¹⁹ entendiéndose éste instrumento mediante la implementación de procesos que permiten al Estado proveer de seguridad pública a su comunidad.

La violencia legítima se puede ejercer de tres formas diferentes: mediante fuerza (coerción física o represión directa); con autoridad (dominación de los subordinados que legitiman esa acción al conceder su conocimiento); y la manipulación (influencia indirecta por intereses jerárquicos).²⁰ La primera de ellas es la que parece ser de la existencia de la sociedad y por ende la que se encuentra en constante vigilancia y escrutinio de la opinión pública.

El uso legítimo de la violencia no es el ejercicio en el que debe basar el Estado su esencia para proporcionar seguridad pública a sus integrantes. El fin último es generar una política de seguridad que no sólo busque prevenir y castigar la comisión de delitos sino que combata las causas de la delincuencia, así como

¹⁷ Bonnin Charles, *Principios de Administración Pública*, FCE, México, 2004, p. 105.

¹⁸ Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, Ed. Oxford, México 2000, p. 116.

¹⁹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p. 12.

²⁰ Sánchez Ildelfonso Luis Alfredo, Tesis *Los programas de atención a la pobreza en México 1989-200*, UNAM FCPyS, México 2001 p. 4.

inculcar educación cívica en su población y desarrollar una cultura de la legalidad que genere un ambiente de respeto entre los integrantes de la sociedad, y en la relación que guarda el Estado con ésta.

1.2. Gobierno

Es reconocido como uno de los elementos constitutivos del Estado (territorio y población, los otros), representa el puente que media entre Estado y la sociedad puesto que significa la institucionalización del ente abstracto superior denominado Estado. Se entiende al Gobierno como la materialización de dicha institucionalización en la que el Estado no es posible sin la actividad conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él.²¹ Lo cual nos refiere que desde sus inicios se le concebía como el instrumento público necesario para el bienestar de los integrantes del Estado.

Así como el estudio del Estado, entorno al Gobierno también existen diferentes acepciones desde el enfoque de cada disciplina.

En primer lugar, la disciplina del Derecho define que las tareas que el Estado desempeña *se desarrollan* generalmente por las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional mediante un conjunto de órganos, establecidos en el estatuto creativo (constitución política), y que se denomina *gobierno*.²²

Bajo la perspectiva de la administración pública, el “Gobierno es el conjunto de órganos del Estado que tienen a su cargo la ejecución de funciones en que se desarrolla el poder público y los actos que éste realiza; por lo tanto, la forma de gobierno es la estructura que adoptan los órganos o poderes de Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y relaciones que establecen entre sí”.²³

²¹ Heller Herman, *Teoría del Estado... Op. Cit*, p. 219.

²² Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano... Op. Cit*. p. 39.

²³ Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, Ed. Harla, México 1985, p. 276.

Desde el enfoque político, las sociedades organizadas no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; esto es gobernar. Gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral;²⁴ en su seno se generan las políticas que llegan a la sociedad mediante un esquema delimitado por tres poderes que son articulados para desempeñar cada una las funciones que conjuntamente representan al gobierno:

...el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hacen leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares.²⁵

Ahora bien, éste *poder público* se implementa de distintas formas de gobierno que, a su vez, se clasifican en regímenes que tienen que ver con el desenvolvimiento de los poderes de la unión principalmente entre el Ejecutivo y Legislativo, así como con el peso real de cada uno de ellos al mando del Estado. La forma de gobierno tiene un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que éstos desempeñan. Su clasificación en diferentes tipos puede abarcar a uno o a otro de tales contenidos. Hay formas de gobierno orgánicas y formas de gobierno funcional, pudiendo combinarse unas y otras dentro del régimen jurídico fundamental de un Estado. Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en república y monarquía y, funcionalmente, en democracia, aristocracia y autocracia.²⁶ Tal como se explica en la siguiente tabla:

²⁴ Cavalla Rojas Antonio citado por Garza Salinas Mario A., "Políticas Públicas, ética y seguridad ante marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo", en *La administración Pública mexicana ante el futuro*, No. 100, p. 237.

²⁵ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, México 1977, p. 299.

²⁶ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano... Op.Cit.* pp. 466-467.

Tabla 1-1 Tipos de gobierno

<p>Monarquía (Gobierno de una persona que se caracteriza por permanecer en el puesto de manera vitalicia. El gobierno solo se transmite por muerte o abdicación)</p>	<p>Absoluta. El gobierno está sujeto al arbitrio del Rey o emperador sin supeditarse a ningún orden jurídico. Centraliza las funciones de gobierno (legislativa, administrativa y judicial). En él reside la Soberanía del Estado.</p>
	<p>Constitucional. La actuación pública del Rey está sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental que proviene del poder constituyente. Ejerce únicamente las tareas del poder Ejecutivo, mientras que las otras dos se depositan en órganos de Estado que no están supeditadas al Rey. La soberanía reside en el pueblo o nación.</p>
<p>República (El titular del Ejecutivo es de duración temporal y sin derecho de transmitir su encargo por propia selección o decisión)</p>	<p>Democrática. La investidura de los órganos del Estado es la voluntad popular mayoritaria sin distinción clasista alguna, mediante la participación directa o indirectamente del pueblo en la elección de los representantes populares y la toma de decisiones (consulta, refrendo) de Estado.</p>
	<p>Aristocrática. Determinadas clases o grupos sociales designan a los titulares de los órganos primarios del Estado.</p>

Fuente. Elaboración propia en base a: Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*.

El anterior esquema no se determina por la clasificación establecida; muestra solamente cómo, de manera general, se han implementado las formas en su estructura orgánica con el funcionamiento correspondiente, pero no ha significado una regla inviolable ya que se han implementado combinaciones de formas orgánicas con funcionales en algunos gobiernos.

En la actualidad nuestro país, como la mayoría de los Estados Nacionales, adopta la forma democrática, que es correlativo a la corriente liberal y concomitante a las ideas de igualdad y libertad que proclamó el pensamiento político del siglo XVIII. “La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo, el poder de mando persigue por objeto dónde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina”.²⁷

Las características de un sistema democrático suele contener una declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y justicia social.²⁸ Y se implementa bajo las siguientes formas:

- Directo. Cuando el pueblo organizado como electorado es el preponderante detentador del poder.
- Asamblea. El parlamento o congreso, como representante del pueblo, es el superior detentador del pueblo.
- Parlamentarismo. Aspira a un equilibrio entre los independientes detentadores del poder, el parlamento y gobierno, a través de la integración del gobierno en el parlamento: los miembros del gobierno-gabinete pertenecen al mismo tiempo a la asamblea.
- Presidencialismo. Cuando en el gobierno predomina el ejecutivo.²⁹

La autocracia se desenvuelve en el polo opuesto y se refiere a la forma de gobierno que “reside en un individuo sin que su actuación gubernativa esté sometida a normas jurídicas preestablecidas. Es, generalmente, espurio e ilegítimo, ya que emana de una usurpación que por lo común obedece al empleo

²⁷ Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 16ta. Edición, México 1978 p. 95.

²⁸ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano... Op. Cit.* p. 512.

²⁹ *Ibid*, p. 510.

de la fuerza o del ardid político para derrocar a un gobierno jurídicamente instituido”.³⁰ Comúnmente se conoce como gobiernos autócratas a los gobiernos militares que han llegado al poder a través de un golpe de estado como los que se llevaron a cabo el siglo pasado en varios países de Latinoamérica y que actualmente aún se desarrollan en países africanos y del medio oriente.

La conceptualización del gobierno es necesaria para entendimiento del papel que representa para la administración pública, puesto que gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar; es obrar directamente. El gobierno es el pensamiento que dirige; la administración el brazo que ejecuta.³¹

La manera en cómo se constituye el Estado determina la forma de gobierno que adopta y el régimen político bajo el cual se desenvuelve, ello determina los procesos que desde la administración pública se implementen.

El gobierno representa el enlace del Estado y la administración pública puesto que

el gobierno es propiamente la administración suprema del Estado, es el alma que anima al cuerpo político y el impulso que pone en movimiento a la administración. Instituido en pro de la gestión de los asuntos públicos, el gobierno es la autoridad que se expresa mediante la dirección y supervisión de esos negocios. La administración, en contraste, es la división de la actividad del gobierno en cada una de las partes en que se distribuye el territorio.³²

En conclusión, el gobierno representa la materialización del Estado y su encargo es la generación de funciones y procesos para lograr el objetivo y propósitos del mismo. En él se desarrolla el ejercicio de la política de los servicios que se proveen a la población mediante la administración pública. “Gobierno y administración guardan relación estricta, el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen relaciones prácticas; y la administración

³⁰ *Ibid*, p. 495.

³¹ Bonnín Charles citado por Guerrero Omar en *Teoría Administrativa del Estado*, *Op. Cit.*, p. 169.

³² Bonnín Charles, *Principios de Administración Pública...* *Op. Cit.*, p. 198.

requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación que debe seguir el Estado”,³³ en tal sentido el mejor ejercicio de la soberanía estatal se traduce en buen gobierno y una correcta administración.

La relación que guarda el gobierno con la ciencia de la administración pública refiere el *qué* y el *cómo* de su funcionamiento, Dimock define el *qué* como el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas del manejo, los principios de acuerdo con los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos.³⁴

1.3. La Administración y la Seguridad Públicas

El camino de la administración pública ha sido más corto en tiempo que los conceptos anteriores, pero no menos importante. A pesar de estar desempeñándose con el gobierno desde la época antigua, comienza su concepción hasta la edad moderna como una tarea meramente organizacional que se enfocaba a la administración de las finanzas públicas. En sus inicios se le estudiaba para mantener y enriquecer el poder de los Estados absolutistas, siendo el primer movimiento que surgió para éste estudio *El Cameralismo* generado en Prusia y Austria a mediados del siglo XVI, que, con la reunión de los especialistas en administración, se asesoraba al monarca en la toma de decisiones de Estado.

Así es como surge la burocracia como aquel cuerpo encargado de implementar los procesos que definieron los especialistas en administración y, así, ser el vínculo directo entre el monarca y los súbditos. Cuando se comienzan a definir y delinear los sistemas administrativos es cuando se empieza a concebir la Ciencia de la Administración Pública; dándose la separación de la Ciencia Política, entendiéndose a ésta última como la encargada de definir la estrategia desde el gobierno para la preservación del poder.

³³ Serra Rojas Andrés, *Las formas de organización Administrativa Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/111/pr/pr35.pdf>

³⁴ Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa del Estado... Oc. Cit.*, p. 117.

Como ciencia, la administración pública empieza a construirse en el contexto del nacimiento del Estado de Derecho, que, basado en la ley que somete por igual a gobernantes y gobernados, entendía a las leyes administrativas como elementos clave para la identificación y la definición de la administración pública moderna, en contraste con la antigua policía.³⁵ Genéricamente se le atribuye la atención de los asuntos públicos, los cuales atiende en diferentes ámbitos (federal, estatal, municipal), en diferentes formas de organización (centralizada o paraestatal), y en diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) aunque su implementación es esencialmente desde el poder ejecutivo. Es definida por el gobierno puesto que:

Por su naturaleza, la administración pública resulta del Gobierno, o más bien no es más que el Gobierno considerado en su acción parcial y pormenorizada, siendo su objeto la aplicación de las leyes del Estado en las materias generales y comunes a todos. Serán los principios mismos del Gobierno los que determinarán los de la administración, es necesario que la acción administrativa esté calcada para todo de la acción del Gobierno.³⁶

El nacimiento de la ciencia de la administración pública se ve fuertemente influenciado por la Revolución Francesa y su consecuente efervescencia social, mencionado por el mismo Alexis de Tocqueville, en el sentido de que el movimiento popular había creado una nueva parte del derecho público: la administración pública. En sus inicios pocos se preocupaban por la generación de trabajos que plasmaran diferentes teorías o estudios acerca de la disciplina. Al parecer, se daban por sentados éstos con la simple aplicación de una política social que sí lograba diferenciarse del anterior movimiento *cameralista* en el Estado Absolutista.

No es sino hasta que Charles Jean Bonnin en sus trabajos sentara las bases de una administración pública que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado. Como una disciplina social porque toma como base a la sociedad y hace descansar su espíritu en la

³⁵ Cfr. Bonnin Charles, *Principios de Administración Pública... Op. Cit.*

³⁶ *Ibid* pp. 220 y 222.

colectividad humana. En cuanto al estudio de los problemas organizacionales en un sentido moderno, se entiende que “la organización de la administración radica en la institución de un conjunto de cargos diferenciados verticalmente por el mando y horizontalmente por la función”,³⁷ logrando trascender a la esfera social que pertenece, teniendo como propósito primordial generar un estado de bienestar entre los integrantes del Estado, estando con el hombre en todo su desarrollo. Así lo señala un servidor público Napolitano: “la Administración del Estado constituye un instrumento de la administración civil, porque el Estado es un medio para que la sociedad logre sus fines. La Administración del Estado reúne las fuerza morales, intelectuales, físicas y económicas y debe cuidar su desenvolvimiento”.³⁸

De éste lado del continente, la Ciencia de la Administración Pública tuvo al expresidente de los Estados Unidos de América Thomas Woodrow Wilson como el principal teórico en su estudio. De hecho es considerado el padre de la Administración Pública Contemporánea. Él define a la misma como “la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo”.³⁹ Pero más allá de la precisión de sus definiciones del quehacer administrativo, Wilson entiende el papel histórico que jugó ésta disciplina desde su implementación en los Estados Absolutistas, clasificándolo en los siguientes tres períodos en los que la Administración se aplica de manera diferenciada:

El primero de estos períodos es el gobierno absoluto y de un sistema administrativo adaptado al gobierno absoluto; el segundo es aquel en que las constituciones están estructuradas para acabar con los gobernantes absolutos y sustituirlos por el control popular y en el cual la administración es marginada por esos fines más elevados; y el tercero es aquel en que el pueblo soberano emprende el desarrollo de la administración bajo esa nueva constitución, que lo ha llevado al poder.⁴⁰

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Giovanni Manna citado por de Guerrero Omar, *Teoría Administrativa del Estado... Op Cit.*, p. 95

³⁹ Wilson Woodrow, *El Estudio de la Administración*, en Revista de Administración Pública, Publicación conmemorativa del 25 Aniversario del INAP, No. 1980 especial, México 1980 p. 276.

⁴⁰ *Ibid* pp. 280-281.

Éste último período es en el que nos encontramos, ya bajo un gobierno soberano con sistema democrático.

Otro de los autores que se destacó en el estudio de la Ciencia de la Administración Pública a principios del siglo anterior fue Leonard D. White, un académico historiador de carrera pero estudioso del recorrido en el forjamiento de la ciencia administrativa, ganando incluso reconocimientos en sus obras por ésta materia. Él define a la disciplina como “un sistema... conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitios determinados para la realización y ejecución de la política del Estado”.⁴¹

A diferencia de los autores anteriores, White comienza a concebir a la administración no sólo como un sistema sino a éste como el detonador de políticas públicas, con las cuales se involucraría de lleno a la sociedad. Aquello mismo que Wilson había definido como el tercer período en el que se encuentra la ciencia de la administración pública.

Pero no sólo fue la corriente democratizadora lo que empezó a concebirse en ésta época, también comenzaron a generarse otras que se vieron influenciadas por el desarrollo de la administración de empresas de Henry Fayol y Frederick Winslow Taylor. Tal es el caso de Morstein Fritz Marx, un académico Alemán que residió e impartió cátedra en los Estados Unidos Americanos, y define a la disciplina como:

Toda acción encaminada a convertir un propósito en realidad positiva, es decir el ordenamiento sistemático de hechos y el uso calculado de recursos que se aplican a la realización de un propósito, previniendo obstáculos que puedan surgir en el logro del mismo. Es la supervisión del trabajo y del uso de los recursos empleados en la realización del propósito a fin de que el objetivo se realice con un mínimo de energía, tiempo y dinero⁴².

⁴¹ White, Leonard D., *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, Ed. Compañía General de Ediciones S.A., México, 1964, p. 2.

⁴² Cfr. Morstein Marx, Fritz. *Elementos de la Administración Pública*, Ed. Prentice Hall. New York 1946.

Ya para finales del siglo XX –y como producto de los cambios que ha sufrido la idea de Estado proteccionista a uno regulador con esencia capitalizadora- se le trata de concebir bajo los criterios de la administración de empresas. Tal no es el enfoque que persigue el presente trabajo; más bien parte del enfoque clásico en el que se concibe a la administración pública como eje detonador del desarrollo social.

Como el presente trabajo aborda la temática de la seguridad pública es necesario conocer la concepción de éste servicio bajo el argumento del principal autor del enfoque social: para el mantenimiento del orden público, la seguridad de las personas y de las propiedades, la administración tiene una relación más inmediata, más diaria, más continua con los ciudadanos. La fuerza pública, la riqueza nacional, la moral pública y todo lo que el hombre más aprecia con respecto a su persona y a sus bienes como miembro del Estado, dependen pues de la bondad de la administración.⁴³

Desde el nacimiento de la Ciencia de la Administración Pública, el padre de la misma ya vislumbraba algo que hasta nuestros días se ha vuelto innato en los gobiernos: la seguridad pública, uno de los servicios que la iniciativa privada no ha podido implementar con resultados medianamente positivos.

Es pertinente apuntar el papel que tiene la administración de la seguridad pública para con el poder judicial, en tanto que la administración se diferencia de la justicia porque “ésta tiene por objeto castigar los delitos; mientras que la administración de prevenirlos. Ambas tienen que cooperar para brindar tranquilidad y seguridad pública, con la notable diferencia que mientras mejor sepa la administración prevenir los delitos, menos la justicia tendrá que castigar”.⁴⁴ Definición importante en la que Bonnin eleva en grado de importancia el papel de la administración a través del servicio de seguridad pública al mismo nivel de la impartición de justicia.

⁴³ Bonnin Charles, *Principios de Administración Pública... Op. Cit.*, p. 276.

⁴⁴ *Ibid*, p. 288.

Una vez desarrollados los conceptos fundamentales y básicos del presente trabajo, en seguida se abordará la correspondiente a la que la Ciencia de la Administración Pública se enfocará: la seguridad pública.

1.3.1. Acepciones de la Seguridad Pública

La seguridad definida por la Real Academia de la Lengua Española es la cualidad que implica ausencia de peligro, daño o riesgo, o bien de certeza en el desarrollo de una actividad como se ha previsto. Es un estado en que se tiene la certeza de la protección de las personas y los bienes.

De manera subjetiva se percibe de manera directa en cuanto a la experiencia individual, de manera objetiva se busca conocer el grado real de éste fenómeno. Pero ¿de quién es la responsabilidad de proveerla y cuál es su campo de acción?

Pues bien, es un servicio que ha sido proveído desde la esfera pública y privada persiguiendo el mismo fin; sin embargo, desde la primera se proporciona de manera universal y en toda la extensión territorial del gobierno, mientras que en la segunda se genera a partir de la adquisición del servicio y en un lugar determinado. Ello en cuanto al sector que provee el servicio; pero en cuanto al lugar en el que se desenvuelve la seguridad, esta se desarrolla en el ámbito público y privado; su campo de acción es de interés social; por ende no se limita únicamente a los espacios públicos.

La seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos, de sus propiedades.⁴⁵ Por excelencia de la modernidad, como un derecho, pero también como una obligación del poder público. Ésa es la concepción moderna de seguridad pública, que a la tradicional concepción preservadora en la protección de personas y bienes, añade las garantías de los derechos ciudadanos.

⁴⁵ Art. 8 de la declaración francesa de 1793, 124 artículos, visto en <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca> en junio de 2014.

El presente trabajo se realiza bajo la primicia de transitar de aquella subjetividad en el que la opinión pública señale un *sentimiento de seguridad* en cuanto a la capacidad de haber sido víctima de delito o no, para retomarla bajo el diseño de un esquema de implementación donde no sólo se procure la prevención de actos delictivos, también genere un estado de paz en la convivencia de la sociedad; es decir, lo referente a los asuntos públicos. Pasemos entonces, al desarrollo desde el enfoque público.

Seguridad Pública

La seguridad pública es un sistema que persigue el fin de mantener el orden público y el bienestar de las personas y sus bienes. Se compone de tres instancias independientes: la prevención del delito, la procuración de justicia, y la readaptación social. Estas instancias, en su eficaz actuación, generan “espacios públicos y privados que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”.⁴⁶

El contexto de tiempo y espacio del objeto de estudio del presente trabajo es la administración del gobierno federal 2006-2012. En este periodo se definió a la seguridad pública como la protección y garantía de la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población. Es la base para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad.⁴⁷

Funciona con la detección y detención por parte del cuerpo policial de presuntos responsables en comisión de delito; posteriormente, son presentados

⁴⁶ Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>, julio de 2014.

ante el Ministerio Público que tiene la tarea inferir con averiguaciones previas los hechos, presentando a un juez las conclusiones para que imparta justicia; por último y en caso de ser acusatoria la resolución del juez, se canaliza al culpable a un reclusorio preventivo, del cual se tratará de reinsertar socialmente al que quebrantó la ley.

Maurice Duverger separa cada uno de éstos elementos definiéndolo como: “una organización policiaca, encargada de vigilar la aplicación de las leyes, averiguar y detener aquellos que las violan; organización judicial encargada de pronunciar las sanciones a los culpables después de un período complejo de instrucción en que los acusados se benefician de garantías; organización penitenciaria, encargada de aplicar penas pronunciadas por los tribunales”.⁴⁸

Ello en cuanto a teoría, puesto que, de manera práctica, la prevención, administración y procuración de justicia y readaptación social, operan de manera desarticulada, produciendo un sistema de seguridad pública ineficaz en el que la corrupción tiene un camino muy amplio a desenvolverse, teniendo como consecuencia un contraste en la cantidad de delitos que se comenten y los que llega a sancionarse, es decir, la impunidad.

Y es que en el mismo sistema se implementan diversos procesos que se interconectan, pero que de manera individual tienen su objetivo, su dependencia, su jefe de despacho; que cuando no existe voluntad o liderazgo que los pueda interconectar y hacer funcionar de manera eficaz, difícilmente lo logran por sí mismos. Ya que “tiene que haber una visión sistémica del sistema penal en su conjunto, dónde la fase de prevención del delito, justicia penal y readaptación social vayan de la mano. Si cualquiera de estas etapas no funcionan cabalmente alguna de las otras dos lo va a resentir”.⁴⁹

Dentro de éste sistema, se analizará al primer componente: la policía. Para tal fin se entenderá la fase en la que se pretende prevenir la comisión de delitos o mejor dicho las conductas antisociales que las generan, ello mediante una política

⁴⁸ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona 1970, p. 39.

⁴⁹ Pérez García, Gabriela. *Diagnóstico Sobre la Seguridad Pública en México*, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., Abril 2004, p. 11.

de seguridad que implemente programas que tengan como finalidad lograr un respeto a la legalidad por parte de la sociedad, así como el desarrollo de la convivencia social en cuanto al fomento de los valores cívicos.

El campo de estudio del sistema de seguridad pública para el presente trabajo, se ubica en el estudio de la etapa de la prevención del delito, que parte del entendimiento del fenómeno delincriminal como un problema social que debe de ser analizado para conocer sus causas, características, detonadores, con el fin de dar alternativas de solución al mismo. Para ello se vale de lineamientos y estrategias encaminadas a actuar antes que la ley se viole. La más común de ellas es la vigilancia y resguardo de los espacios públicos (parques, mercados, centros cívicos, entre otros), hasta el desarrollo e implementación de programas orientados a reducir una conducta en particular, como un dispositivo carretero en temporada vacacional, conducir sin alcohol, vigilancia en el transporte público, pláticas y talleres a grupos vulnerables en temas relacionados con conductas delictivas (alcoholismo, drogadicción) y, principalmente, de aquellos programas encaminados en la generación de la cultura de la legalidad.

Cuando la estabilidad social es alterada con la irrupción del orden y paz públicos, la política de prevención del delito es sacrificada por la implementación de un modelo reactivo que tenga como única finalidad retornar dichos elementos necesarios para el bienestar social.

La prevención del delito basa en buena medida su éxito en una relación con el público fundada en el diálogo. Sería imposible pensar que aquél cuerpo que se acerca a la sociedad con programas y pláticas fundados en el compromiso compartido vendría a reprimir las libertades cívicas y sociales. Es entonces cuando se logra la confianza que genera una sociedad activa gracias al contacto local de seguridad y una participación activa en cualquier instancia.

La concepción de la seguridad pública como sistema en cuanto a su funcionamiento, de manera teórica y en el plano de la *idoneidad*, no sólo se explica como un servicio más del Estado como ya se expuso, sino que ha progresado o incluso ha tomado otras acepciones que buscan encontrar el ejercicio de la seguridad pública como un derecho humano o democrático.

Dentro del tratamiento del régimen democrático y de derechos humanos se explica su necesidad y utilidad para fomentar un ambiente democrático y libre. En este contexto se entiende que la seguridad pública es un derecho humano:

Lleva consigo la reducción efectiva de la criminalidad, pero también la erradicación de otras violencias como la pobreza, la destrucción del medio ambiente, el hambre, el desempleo, la corrupción gubernamental, la discriminación por razones de género o etnia etc., violencias que obligan a los seres humanos a vivir en un estado de incertidumbre o inseguridad en su vida diaria, que no solo se limita a ser atacado por un criminal en la calle, sino a ser atacado por el hambre, las enfermedades, por carencia de servicios médicos, el desempleo o de vivir en condiciones denigrantes por no tener una vivienda digna y muchos otros aspectos a los que todo ser humano tiene derecho por el solo hecho de serlo, y que debido a las limitantes y cortas estrategias de las autoridades para garantizar el derecho humano de la seguridad no han sido atendidas correctamente.⁵⁰

Se comparte la idea de que al mejorar la seguridad se mejora la calidad de vida de los ciudadanos, lo que posibilita la existencia de un gobierno legal y legitimado por éstos, “una seguridad integral, donde la solución de los problemas no implica erradicar la delincuencia organizada o el vandalismo; sino que comprende seguridad sanitaria, seguridad a una educación de calidad, de una vivienda digna, creación de espacios seguros, seguridad vial, prevención de ataques de riesgo, aunado con un ataque frontal a la pobreza”.⁵¹

Ello en cuanto al enfoque de tratamiento de la seguridad pública como un derecho humano y democrático; por otro lado se le ha estudiado desde una perspectiva evolutiva en el que ha transitado a una seguridad ciudadana o incluso una seguridad humana.

⁵⁰ Molina Carrillo Julián Germán, en **e-consulta** periódico digital de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala tomado de <http://archivo.e-consulta.com/blogs/corte/?tag=julian-german-molina-carrillo>, junio 2014.

⁵¹ Lledó Real Pilar, “La seguridad como proceso de legitimación democrática”, en Jiménez Ornelas René Coord., *Violencia y Seguridad Pública, Una Propuesta Institucional*, UNAM 2006, p. 23.

Seguridad Ciudadana

La concepción de la seguridad ciudadana surge dentro la transición de las dictaduras militares a los regímenes democráticos que se dieron principalmente en América Latina, y es que durante las dictaduras militares la seguridad pública era representada por cuerpos paramilitares con la estrategia de represión y el uso de la coacción violenta por parte del Estado.

Pretende que con el cambio del Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana, sea ésta última la que se convierta en el actor principal en la hechura de las políticas así como el único destinatario de las mismas. Pasa a ser el centro y fin de la política de seguridad y no como se concebía en las dictaduras militares en la que la política de seguridad únicamente servía al gobierno.

Comienza a involucrar ámbitos que antes eran violentados durante las dictaduras militares, tales como los derechos constitucionales o humanos, su fin ya no es evitar las conductas delictivas sino conocer y atacar las causas que las originan, visualiza al servicio de la Seguridad Ciudadana como uno de los ejes del desarrollo social, a través de:

Garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al sistema penal; debe buscar un equilibrio entre las exigencias legítimas de protección de los individuos y las garantías constitucionales de los ciudadanos; puede experimentar con un abanico más amplio de medidas para la resolución de conflictos (mediación, conciliación, negociación, penas alternativas); debe incluir a las víctimas dentro del proceso de resolución de conflictos de carácter penal; debe buscar educar a la ciudadanía en temas de justicia y derecho, debe admitir la participación de la sociedad civil en las discusiones y buscar la transparencia de sus procesos e información. Por último, también se propone que la seguridad ciudadana forme parte de una estrategia más amplia de desarrollo social.⁵²

⁵² Rico J. M. y Chinchilla L., *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002. p. 176.

Ello en cuanto al fin y objetivos que persigue; pero, en cuanto a la variación en el funcionamiento con el que se desenvuelva dentro del gobierno, los cambios más significativos que pretende lograr son: una transparencia de los procedimientos, la fiscalización ciudadana y la institucionalidad de ellos, y en el control judicial de la función pública.⁵³ Con ello no sólo se logrará que los ciudadanos hagan valer sus derechos fundamentales dentro de un Estado de Derecho, sino que además las diferentes Instituciones involucradas en el sistema de seguridad se encuentran en constante escrutinio popular, con lo que se pretende asegurar es el ejercicio de la ley y la aplicación del derecho como la base de dicho sistema.

Seguridad Humana

El concepto de Seguridad Humana se ubica en una esfera superior a la Seguridad Ciudadana, ya que se alcance abarca más allá de lo referente al ejercicio de la seguridad de la sociedad –como lo hace la Seguridad Ciudadana y la Seguridad Pública- preocupándose por aquellos elementos que define como básicos para lograr el desarrollo del ciudadano. Entonces, se entiende que la Seguridad Humana representa

el establecimiento de los medios o condiciones que hacen posible el desarrollo de una persona, un proceso que permite ampliar las opciones de los individuos, desde el disfrute de una vida saludable y prolongada hasta el acceso a los recursos necesarios para un nivel de prosperidad que incluya el trabajo, la vivienda, la educación, la recreación y el acceso al conocimiento, pasando por el ejercicio de las libertades políticas, económicas y sociales.⁵⁴

⁵³ Domínguez Vial, Andrés. *Hacia una Seguridad Ciudadana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo III. p. 295.

⁵⁴ García Cordero, Fernando. *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomado de www.bibliojuridicas.unam.mx.

Ésta concepción es bastante general, ya que abarca más necesidades que involucran diversos servicios proveídos por el Gobierno y no sólo la Seguridad Pública. Incluso se puede entender como los objetivos que persigue el Estado para lograr el fin del mismo: el Bienestar de la Sociedad.

El aporte importante de ésta concepción surgió de autores sudamericanos, que en el desenvolvimiento de los Organismos Internacionales y el realce de los Derechos Humanos se le clasificó dentro de la esfera de la Seguridad Humana.

Una vez que se conoce el marco de referencia conceptual del estudio de nuestra disciplina -Estado, Gobierno y Administración Pública- y esencialmente en lo que concierne a la conceptualización del servicio de seguridad pública y sus distintas acepciones, se abordará la referencia temática del objeto de estudio del presente trabajo: la policía, enfocándose al análisis de los distintos modelos con que se ha implementado su quehacer, así como el desarrollo conceptual de los elementos integradores que se definieron estudiar para realizar el análisis comparativos en los capítulos subsecuentes.

2. La Policía y el Modelo Policial

En el presente capítulo se desarrollará el marco temático de la investigación: el modelo policial. Para tal efecto, se partirá del estudio de la policía como parte elemental del modelo y se transitará por la reseña de la clasificación de los diferentes modelos que se han implementado, para concluir en la mención de los elementos integradores que nos ayudarán a realizar el análisis no sólo genérico sino pormenorizado de los modelos policiales en los capítulos posteriores.

2.1. La Policía

Comúnmente se entiende que la policía es una agrupación de uniformados que se encarga de la vigilancia del orden en los espacios públicos. A diferencia de la mayoría de los servicios que provee el Estado, la seguridad pública se puede observar día a día las 24 horas mediante el despliegue de ésta corporación, ya sea en patrulla, motopatrulla, bicicleta y a pie, en los espacios públicos, los edificios de gobierno, los lugares estratégicos (aeropuertos, autopistas, central de autobuses, embajadas, etc.), o al exterior de lugares de interés común.

La Real Academia de la Lengua Española señala que una corporación policial observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno, cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y en las costumbres. Se trata del cuerpo encargado de vigilar para el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, y se encuentra a las órdenes de las autoridades políticas.

Dentro de la organización del Gobierno, se le puede ubicar como una Dependencia o Ministerio encargado de la Seguridad Pública o como un organismo desconcentrado perteneciente a dicho Ministerio que se encarga del

Interior, Defensa o la Justicia del Estado, su naturaleza es civil y su ámbito de acción puede ser nacional, estatal o municipal.

Al ser un servicio que no sólo se implementa en los países de habla hispana es necesario conocer la postura que la ONU tiene ante la definición de lo que representa el cuerpo policial encargado de implementar la seguridad pública: funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformados o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.

La ONU, como organismo que acapara una buena parte de los Estados, entiende que en algunos de éstos el servicio de seguridad pública se brinda a través de corporaciones militares, una explicación diplomática por la naturaleza del organismo, sin embargo entremos en materia de lo que los estudiosos del tema han contribuido para la conceptualización del cuerpo policial.

En primer lugar, retomando al clásico Bonnin que en el desarrollo de la tarea administrativa definía que “la administración pública es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, mientras que la policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar las relaciones, se puede decir que la administración dirige, la policía reprime; ambos son los medios de los que se vale el Estado; el principal el primero y accesorio el segundo”.⁵⁵

Al autor le interesaba justificar la razón de ser de la Ciencia de la Administración Pública más que detallar acerca de lo que es la Policía, limitándola a la esfera represiva o de segunda instancia que debe utilizar el gobierno, que, si bien es uno de los fines dentro del monopolio legítimo de la violencia del Estado, no es el único ámbito de acción de lo que es la policía.

⁵⁵ Bonnin Charles citado por Guerrero Omar en *Introducción de Administración Pública. Op. Cit.*, p. 102.

A pesar de que el servicio de seguridad pública se ha implementado desde antes del nacimiento de la Ciencia de la Administración Pública con Bonnin a principios del siglo XIX, para el presente trabajo se partirá del estudio de la policía desde ésta época con la gestación del Estado de Derecho, pues cabe señalar que un servicio tan delicado como el uso legítimo de la violencia debe estar diseñado e inmerso en un marco jurídico que defina su ámbito de acción. La finalidad es que

la actividad de policía está sujeta al orden jurídico y restringida por el sistema constitucional y un régimen de derecho que garantiza los derechos individuales, estableciendo limitaciones a través de reglamentos y normas, que garanticen el orden social y la posibilidad de ejercer los derechos sin afectar la armonía en la que debe desenvolverse la comunidad.⁵⁶

Entonces se entenderá que la policía es “una organización pública, financiada por la comunidad y sujeta a la dirección de los órganos públicos; es una organización especializada -en el uso de la fuerza- y profesional –se preocupa para mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia- autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho y el orden social”.⁵⁷ Ello para explicar de manera genérica lo que se entiende por policía, pero en seguida se abordará cómo se organiza, cómo funciona, cuál es el perfil de los integrantes que la componen, cómo logra el fin por la que fue concebida.

2.1.1. Organización

En lo correspondiente a la organización, ésta puede ser de manera centralizada o descentralizada y corresponde directamente a la tradición del mismo Estado que lo plasma en su estructura orgánica.

⁵⁶ Delgado Mallarino Víctor Alberto, *Policía, Derechos Humanos y Libertades Individuales*, Revista NDH, Vol 17, p. 88.

⁵⁷ Cfr. H. Frühling, “Las Reformas Policiales y la consolidación democrática en América Latina”, en Alvarado A. y Arzt. Sigrid, *El Desafío democrático en México: Seguridad y estado de Derecho*, Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México 2001, pp. 40-42

Se entiende como “policía centralizada” la que está estructurada de forma perfecta y definida en relación con los demás organismos gubernamentales y que cubre el conjunto del territorio nacional. Por otro lado, una “policía descentralizada” tiene una jurisdicción limitada y a menudo compleja a causa de la multiplicación de los servicios policiacos; posee criterios diferentes en lo referente a su organización, a las normas de reclutamiento y formación de su personal y a la utilización de los medios de que dispone.⁵⁸

La organización centralizada también es conocida como policía nacional, mientras que la organización descentralizada se conoce como policía federal. En el presente trabajo se estudiarán casos de implementación de modelos con ambos tipos de organización así como una combinación de ambos que se entiende como modelo “mixto”, todo ello para analizar comparativamente diferentes experiencias de implementación de modelos policiales con la experiencia que nuestro país se ha generado en éste ámbito de estudio.

2.1.2. Función

En el cumplimiento de la preservación del Estado de Derecho el policía protege valores comúnmente aceptados que se refieren a la moral social que, aunado al mantenimiento del orden y paz públicos, genera un clima de *seguridad* en el que el individuo no sólo preserva su integridad física y de sus bienes, sino que se encuentra en un ambiente apto para desarrollarse. Es por éste mismo propósito que sus funciones deben ser diseñadas únicamente en ésta esfera y vigiladas constantemente para no desviarse viciando sus atribuciones.

En cuanto a las funciones que desempeñan los policías, se dividen en dos tipos:

⁵⁸ Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo, *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, CIDAC, México 2010, p.15.

Tabla 2-1 Tipos de Policía

Policía Preventiva	Policía Judicial
Encargada de la prevención y comprende los agentes de la circulación y todos aquellos que deben estar en contacto directo con el público	Investigar los crímenes, suele intervenir a petición de un juez o del ministerio público

Fuente. Elaboración propia en base a: Rico, José M., *Crimen y Justicia en América Latina*.

Para el presente trabajo se estudiará el tipo de policía que desempeña funciones preventivas, que de manera concisa desarrolla las siguientes acciones:

La intervención de la autoridad para tomar, por anticipado, medidas con las cuales se regulen los derechos y libertades para asegurar el pleno y ordenado ejercicio de los mismos, intervención que tiene como límite el bienestar de la comunidad... Se preocupa en su actuar en lo relativo al orden público, la contravención de policía, el mantenimiento del orden, la armonía social... Cuando emplea medios materiales al intervenir en situaciones de orden público para hacer retornar la paz, resulta antitécnico atribuir tales casos a una función represiva de la policía. Debe hablarse de coerción, o de empleo de medios *represivos*, que con carácter preventivo se utilizan, para impedir la generalización del desorden o la comisión de un delito,⁵⁹

En el desarrollo de ésta función la policía genera “la protección de las libertades y de los derechos que de ella se derivan, cuando se expresen o ejerzan en público o de modo que trasciendan de lo privado...La función de policía es la potestad del Estado para el ordenamiento de las actividades individuales, con el fin de garantizar el conjunto de elementos sociales necesarios al bienestar y al desarrollo de la actividad Humana”.⁶⁰

⁵⁹ Delgado Mallarino Víctor Alberto, *Policía, Derechos Humanos y Libertades Individuales...Op. Cit.* p. 99.

⁶⁰ *Ibid* p. 89.

La función investigadora la implementa para esclarecer hechos delictivos que, en primera instancia, se encuentra desconocido el presunto responsable del mismo; así como el móvil y la causa probable.

De manera cotidiana y con vocación de servicio, el policía cumple la función protectora de la sociedad en hechos que no necesariamente tengan carácter delictivo sino que más bien respondan a una emergencia o situación de riesgo, en los que realiza escolta para proporcionar mayor movilidad ya sea de servicios de emergencia o hasta la coordinación, evacuación y desplazamiento de una masa social.

Ahora bien, la policía es una corporación con idiosincrasia muy particular que los hace diferentes a cualquier servidor público dentro de la administración pública, y es que si bien no es de corte militar, tiene una estructura muy estática en la que las instrucciones se conciben como órdenes de mando que funcionan de manera vertical, claro bajando de los mandos superiores.

De ésta circunstancia se desprenden dos cualidades que son inherentes para el funcionamiento de la corporación: control y toma de decisiones. En el primero de ellos se desenvuelve la disciplina pero sobre todo el liderazgo que se tiene en las diferentes áreas de la corporación que generan como consecuencia una eficaz coordinación en la prestación del servicio. Debe entenderse como

un eficaz control en el funcionamiento del cuerpo policial, en el que elementos y mandos tengan plena capacidad para asumir sus responsabilidades. Ahora bien la eficacia del control y supervisión basado en la cadena de mando, dependerá de la calidad de la información de que dispongan los superiores y de la rapidez con que ésta circule por los canales establecidos, de tal modo que permita tomar medidas y sanciones a tiempo, detectando irregularidades y corrigiendo procesos.⁶¹

En la esfera de la toma de decisiones se desarrolla la esencia de las políticas de seguridad, que en general se trata de políticas gubernamentales más

⁶¹ Vierra de Souza, Renato y Protásio dos Reis Gilberto, citado en López Portillo Vargas, Ernesto y Frühling, Hugo, *Responsabilidad Policial en Democracia: una propuesta para América Latina*, Ed. Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., México 2008

que de políticas públicas. El tomador de decisiones tiene un papel preeminente puesto que en el quehacer y desarrollo de las políticas en materia de seguridad éstas se toman de manera unilateral y jerárquica por los mandos policiales; los cuales, en teoría, deberían tener “una visión clara de los problemas y hasta un esquema de posibles soluciones, pero carecen de ciertos elementos de viabilidad que son proporcionados por una investigación acorde al problema particular”.⁶²

Las decisiones son institucionales, es por ello que “los tomadores de decisiones necesitan identificar, evaluar e implementar las propuestas más seguras para dar respuesta a las necesidades de la sociedad; así, quién toma las decisiones tiene la responsabilidad de analizar los riesgos”.⁶³ De no hacerlo, no tiene otro camino más que aceptar las consecuencias políticas y penales que la situación acarree.

2.1.3. Perfil

El perfil que deben tener los elementos que integran las corporaciones policiales son diferentes en cada uno de los Estados; no existe un decálogo de requisitos que *alguien* dictó y que se siga de manera universal. A final de cuentas, como parte de la esfera de la misma administración pública, el perfil es definido bajo la necesidad específica del Estado que determina si requiere contar con servidores públicos con personalidad represora, científica, investigadora o próxima al ciudadano.

Lo que sí existe son los principios mínimos con que debe contar un individuo para desempeñar funciones naturales al quehacer policial. Éstos se clasifican en dos niveles: “Objetivo, que tiene que ver con la imagen institucional, la observancia de las normas legales, el cumplimiento de los reglamentos y su respuesta a los diferentes cambios que enfrenta la sociedad; subjetivo, que

⁶² Bardach Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, DF, CIDE-Porrúa, 1998, p. 47.

⁶³ Ruiz Sánchez Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, DF: PyV-UIA, 1998.

involucra cualidades inherentes a la persona humana, tales como honestidad, amistad, el sentido de protección, la educación, el valor y el espíritu comunitario”.⁶⁴

El ejercicio más delicado que se encuentra dentro del desempeño de los integrantes de la policía es el manejo y uso de la violencia en la aplicación de la ley para con la población. De manera ideal los elementos de policía sólo la usarían en los siguientes casos:

- Hacer cumplir las decisiones y órdenes de los jueces y demás autoridades.
- Impedir la inminente y actual comisión de infracciones penales o de policía.
- Impedir la perturbación del orden público o para restablecerlo.
- Asegurar la captura del que debe ser conducido ante la autoridad.
- Vencer la resistencia del que se oponga a orden judicial que deba cumplirse inmediatamente.
- Evitar mayores peligros y perjuicios en caso de calamidad pública.
- Defenderse o defender a otro de una violencia actual e injusta contra la persona y sus bienes.
- Proteger a las personas contra peligros inminentes y graves.⁶⁵

A la par con el manejo de la fuerza, los oficiales deben desarrollar capacidades dirigidas al manejo de conflicto social, desde los originados en el seno familiar a las grandes movilizaciones sociales. Para ello se les imparte capacitación en mediación de conflictos, negociación, trabajo con grupos vulnerables, injerencia con la comunidad, desarrollo de actividades deportivas, primeros auxilios, entre otros.

Si se deja un vacío técnico de cuándo debe hacer uso de la fuerza un elemento, se deja el uso de la violencia a la voluntad particular y no a la estrategia de gobierno, teniendo margen de abuso policial y desatando un clima ilegítimo basado en la corrupción. Por ello es necesario combatir éste vacío mediante la preparación del cuerpo policial, desde los mandos hasta los elementos de base,

⁶⁴ Delgado Mallarino Víctor Alberto, *Policía, Derechos Humanos y Libertades Individuales... Op. Cit.*, p. 92.

⁶⁵ *Ibid* p. 107.

buscando una relación directamente proporcional de mayor preparación y/o mejor uso legítimo de la violencia.

2.2. Modelo policial

Estos individuos que mantienen la organización explicada en el apartado anterior, que cumplen la función descrita, y que cuentan con el perfil detallado conforman a *la policía*, que, como cuerpo, se desenvuelve bajo un parámetro establecido; bajo un modelo, que se define según la necesidad que el mismo Estado lo lleva a implementar de una u otra manera. Precisamente éste fenómeno es el objeto de estudio del presente trabajo; conocer diversos modelos policiales con el fin de compararlos para analizar el que se implementó en el gobierno federal durante el período 2008-2012.

Genéricamente se entiende un “modelo policial o modelo de seguridad, como conjunto de normas, instituciones, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación entre todos ellos que tienen como objetivo garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos”.⁶⁶

Como ya se expuso con anterioridad, cualquiera que sea el modelo que se implemente en un gobierno, éste solamente puede tener dos tipos de policía. En primer lugar se ubica la que desempeña funciones preventivas o administrativas que en la estructura administrativa se ubica dentro del Ministerio de Gobernación, Interior, Seguridad o Defensa; la segunda de ellas es la judicial o persecutoria que puede depender del Ministerio Público o incluso sale de la esfera del Poder Ejecutivo para incorporarse al Poder Judicial. De qué tipo o tipos de policía implementará un Estado y donde la ubicará orgánicamente depende totalmente del modelo que decida implementar. Por lo que se puede inferir que es...

⁶⁶ Toval Martín, Lucio. “Ciencias Policiales”, en Collado Medina José Coord. *Fundamentos de Investigación Criminal*, Ed. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid 2008, p. 21.

Precisamente del modelo de seguridad que cada país adopte del que dependerá en mayor medida la eficacia y el éxito para conseguir mantener la seguridad. Sin embargo ese modelo no se crea o planifica de la nada, sino como toda institución social, se va configurando paulatinamente, en consonancia con la estructura social en la que necesariamente tiene que estar incluido. Por ello, los modelos policiales y de seguridad en cada nación soberana, se determinan por el sistema político y social imperante en los distintos momentos históricos de esa comunidad, siendo una entidad dinámica que tiene que cambiar y adaptarse a las necesidades y situaciones que se requieran para mantener la situación de seguridad que la sociedad necesita para avanzar y prosperar en los demás ámbitos de su realidad.⁶⁷

A continuación se abordará la clasificación de los modelos policiales que Lucio Toval Martín en su trabajo de “Ciencias Policiales” de *Fundamentos de Investigación Criminal* identifica según la arista donde se le quiera analizar: teórico, orgánico o por estatuto.

2.2.1. Modelo policial desde el marco teórico

Esta es una clasificación ya clásica en todos los Manuales de Ciencia Policial, y fue propuesta por Wilson en 1968. En ella se atiende primeramente cuál es el objeto central al que se dirige la acción de la Policía, siendo sus características las expuestas en la tabla 2-2.

El Modelo Legalista está asociado a sistemas políticos muy burocratizados y su principal preocupación es la aplicación estricta de las normas. En particular, este modelo considera a la Policía como el instrumento idóneo para la aplicación del sistema sancionador, ya sea penal o administrativo. Existe una fuerte rigidez en la aplicación de la jerarquía interna en el cuerpo o cuerpos de seguridad, y la relación con los ciudadanos es baja.

⁶⁷ *Ibidem.*

Los elementos de Vigilancia o Control son los más estrictos y autoritarios; en ellos, la presencia del policía en la vía pública es importante tendiendo incluso a violar la esfera privada. Su estructura es rígida, preponderando la discreción de sus procedimientos internos. Lo que menos interesa es generar un vínculo estrecho con lo sociedad.

Por último, el modelo de Servicio Público es implementado generalmente en sistemas autoritarios pero con una importante vocación de servicio a la comunidad. En este caso el oficial se involucra con los ciudadanos en cualquier circunstancia que le ayude a ganarse la confianza del mismo. Sus procedimientos internos se basan en la evaluación del desempeño y recompensa por resultados de servicio, éste último se ha implementado también bajo la denominación de modelo de proximidad.

Tabla 2-2 Características de los modelos policiales desde el punto de vista teórico

	Legalista	Vigilancia o Control	Servicio Público
1.- Sistema Político	Burocratizado	Autoritario	Autoritario
2.- Sistema sancionador	Preponderante preocupación por la aplicación de la norma	Preponderante, incluso cuando no hay infracción alguna	Se aplica
3.- Funcionarios	Función mecanizada de automatismo infracción/sanción	Importante presencia en las calles, escrupulosa vigilancia incluso en la esfera privada	Se involucra en actividades de ayuda a la comunidad sin tener carácter estrictamente policial
4.- Estructura Policial	Fuerte rigidez en la jerarquía	Discrecional y a criterio interno, situación favorable de conductas corruptas o negligentes	La jerarquía está supeditada a resultados
5.- Vinculación con ciudadanos	Baja, su objetivo es ser imparcial para con el ciudadano	Baja, generando escasa confianza con la población	Alta, cercana a la población y con disposición de servir

Fuente: Elaboración propia en base a *Fundamentos de Investigación Criminal*.

2.2.2. Modelo policial desde la organización administrativa

La organización administrativa tiene que ver con el nivel de centralización con que un cuerpo policial despliega sus recursos y se encuentra asociado con el régimen político que por tradición persigue un país. Cuenta con los siguientes elementos.

Tabla 2-3 Características de modelos policiales desde punto de vista administrativo

	Centralistas o Nacionales	Descentralizados	Mixtos
Mando	Único	Múltiple	Jerarquizado
Competencia	Nacional	Federal, Estatal o Municipal	Estado Nacional y Locales
Función	Preventivo y de Investigación	Preventiva	Preventiva y de Investigación

Fuente: Elaboración propia en base a *Fundamentos de Investigación Criminal*

La manera de administrar a un cuerpo policial de manera Centralista es con un mando único con competencia en toda la extensión territorial. Éste desempeña todas las funciones que competen la labor policial.

El modelo descentralizado cuenta con gran diversidad de cuerpos policiales y, por ende, de mandos. Aquí su función es netamente preventiva, dejando el ámbito de investigación a la autoridad competente de procuración de justicia. Ésta policía preventiva se subdivide en agrupamientos especializados que responden a necesidades diferenciadas y con funciones particulares para cumplir las mismas.

Finalmente, en una combinación de los dos modelos anteriores, tenemos un modelo Mixto con competencia descentralizada de manera nacional y estatal en el que el mando se encuentra jerarquizado según su competencia de responsabilidades y la extensión territorial a cubrir. Las funciones preventivas y de investigación se hacen de manera separada pero coordinada.

2.2.3. Modelo policial por estatuto o naturaleza

Se refiere al tipo de elementos que se desplegaría en su implementación, ya sea de naturaleza civil, militar o mixta. La diferencia no sólo tiene que ver con la formación e idiosincrasia del mismo cuerpo, sino con el fundamento normativo por el cual se rige y las medidas cautelares que de él derivan.

El modelo policial de naturaleza civil está conformado por elementos que son formados desde su ingreso con vocación de servicio en la prevención del delito y de la proximidad con la comunidad.

El que se implementa con estatuto militar inserta a sus integrantes en una disciplina y normatividad castrense, que no sólo representan el cuerpo de seguridad pública para la comunidad sino que a su vez representan la Fuerzas Armadas del Estado.

Por último, los modelos policiales conformados por un estatuto mixto, son aquellos en los que se implementan tareas de naturaleza militar y civil. Claro está: organizados y definidos en las distintas áreas que conforman la corporación policial. Además, cabe destacar que en ésta organización los elementos están instruidos bajo el régimen castrense y que, aunque cotidianamente realicen funciones de naturaleza civil, en cualquier momento y en cuanto lo necesite el gobierno puede engrosar y apoyar las filas de la milicia. Su estatuto está conformado en su mayoría por una naturaleza civil, aunque el complemento militar suele ejecutarse en la limitación de derechos para con los ciudadanos en la aplicación de la ley y la tipificación en las sanciones por faltas disciplinarias a los mismos integrantes de la corporación.

2.2.4. Modelo de proximidad

El modelo de proximidad no se desprende de la clasificación que Lucio Toval Martín realizó en los tres anteriores. La concepción de la policía de proximidad fue realizada e implementada en el viejo continente desde principios del siglo pasado.

Esta idea de policía, tiene como objeto *aproximar* al ciudadano y a la comunidad, a la tarea de combate a la delincuencia; para lo cual el policía requiere conocer la problemática social del entorno y las modalidades delictivas más frecuentes para proponer soluciones y adaptaciones en el servicio que respondan.

Como consecuencia del trabajo constante con el ciudadano, este modelo involucra a los policías en la hechura de las políticas de seguridad, juzgando sus resultados, opinando sobre la eficacia, controlando su cumplimiento. El objetivo es trabajar estrechamente con la comunidad para encontrar soluciones a los problemas de inseguridad y criminalidad. Propinar un contexto en el que además de proponer programas, la comunidad y ONG's debieran participar en la evaluación del desempeño policial.

En el ámbito internacional se ha desarrollado en Estados Unidos de América, Canadá, Colombia, España, Chile, Brasil, Gran Bretaña, Holanda, Japón, Francia. Teniendo la característica principal como mediador, gestor y previsor de los problemas de seguridad en la comunidad. Mientras que en nuestro país, se ha implementado en algunos municipios de los Estados de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Quintana Roo, Querétaro y el Distrito Federal. Los programas de policía de proximidad tienen tres características principales:

- Asignación de personal dedicado a determinadas áreas geográficas de forma estable;
- Patrullaje y vigilancia a pie;
- Desarrollo de vínculos asociativos para la prevención del delito y mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes.⁶⁸

Este vínculo de proximidad pone en contacto las problemáticas que, aunque son percibidas como factores de temor e inseguridad, en la mayoría de los casos no son delitos, sino problemas de convivencia vecinal, situaciones de

⁶⁸ Cfr. Memoria Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006.

violencia familiar, grupos de jóvenes agresivos, problemas de iluminación, tránsito de calles, usos abusivos de los espacios públicos, entre las más destacadas.

Se pretende que el oficial sea un “guardia que se interrelacione con la ciudadanía de manera más estrecha, y que su trabajo es más preventivo que reactivo, buscando la causa del problema más que afrontar sus consecuencias”.⁶⁹

Se le concibe como una estrategia contra la inseguridad, puesto que los policías tienen mayores posibilidades de conocer detalladamente su espacio de vigilancia asignado, detectando las situaciones de riesgo que pueden afectar la integridad física y bienes patrimoniales de los habitantes de su área de vigilancia. Establecer y mantener relaciones cercanas, confiables y solidarias con ellos, para obtener su colaboración y atacar conjuntamente las condiciones de inseguridad que prevalecen.

Su misión es obtener de los habitantes una mayor credibilidad, confianza y apoyo hacia sus labores desempeñadas, transmitir mayor seguridad y protección en su integridad y en sus bienes, así como el respeto de su dignidad y derechos que tienen como personas.

Las acciones que de manera rutinaria se deben emprender son: el levantamiento de un censo de la infraestructura de la zona; presentación con los vecinos en sus domicilios; vigilancia constante de los lugares públicos con afluencia considerable; detectar puntos de incidencia delictiva; mantener una presencia mayor en zonas conflictivas; responder los requerimientos de la población.⁷⁰

Además de representar un modelo policial, se le concibe generalmente como una política de seguridad o la estrategia de implementación de seguridad pública para con la comunidad.

⁶⁹ *Ibíd.* p. 91

⁷⁰ *Ibíd.* p. 93

2.3. Elementos clave a estudiar en los modelos policiales

Una vez que en el apartado anterior se señalaron los distintos tipos de modelos policiales que se implementan, ahora se complementará su organización genérica con el estudio de elementos clave para la implementación de su funcionamiento. Ello para generar en dicho modelo un análisis al interior del cuerpo y generar mejores conclusiones.

Con lo anterior, se busca responder cuestiones básicas como: cuál es el procedimiento de ingreso a las corporaciones, a qué deben su permanencia los elementos, cómo se desarrollan de manera profesional, cómo son evaluados en su desempeño y, a qué se debe la conclusión de sus servicios; es por ello que nos ayudarán a realizar un mejor análisis de los modelos policiales. A continuación se referirá su marco conceptual.

2.3.1. Ingreso

El ingreso a cualquier organización se refiere al procedimiento para elegir candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos en su estructura que ayuden a conseguir los fines por los cuales fue creada. Para ello, la institución policial genera el perfil que debe cubrir el recurso humano definiendo las técnicas e instrumentos que implementará para su reclutamiento y selección.

El reclutamiento en cada organización tiene en práctica la política que más convenga a su filosofía y a sus necesidades, aunque al menos integra los siguientes aspectos:

- Dónde reclutar (fuentes de reclutamiento dentro y fuera de la organización), cómo y en qué condiciones (técnicas de reclutamiento preferidas).
- Criterios de selección de recursos humanos y patrones de calidad para la admisión, en cuanto se refiere a las aptitudes físicas e intelectuales,

experiencias y capacidad de desarrollo, teniendo en cuenta el universo de cargos que existen en la organización.⁷¹

Las fuentes y los medios de los cuáles se vale pueden ser de los siguientes:

Tabla 2-4 Fuentes de información para el ingreso

Fuentes Internas	Fuentes Externas	Medios
Sindicato	Agencias de empleo	Prensa
Archivos	Centros Educativos	Radio
Trabajadores	Bolsas de Trabajo	Boletines
Promoción	Asociaciones Profesionales	

Fuente. Elaboración propia en base a: Chiavenato Idalberto, *Administración de Recursos Humanos*.

La tarea del reclutamiento es la de entrar y escoger, mediante varias técnicas de divulgación, a los candidatos que posean los requisitos mínimos para ocupar el puesto vacante; mientras que la tarea de selección es la de escoger entre los candidatos que se han reclutado aquel que tengan mayores posibilidades de ajustarse al puesto vacante.⁷²

Por otra parte, la selección consta de una serie de evaluaciones (exámenes, entrevistas, cumplimiento de curso propedéutico) que se aplica a los candidatos para encontrar al más idóneo al puesto de acuerdo con los requerimientos ya establecidos.

Los procedimientos de selección, “atienden fundamentalmente al descubrimiento de cualidades físicas, morales e intelectuales que garantizan potencialmente, efectividad en el futuro cumplimiento de las funciones”.⁷³ En ésta etapa del proceso de ingreso es donde se elimina a los aspirantes menos competentes o aptos al puesto. Es esencialmente de predicción y sirve para inferir

⁷¹ Chiavenato Idalberto, *Administración de Recursos Humanos*, Ed. McGraw-Hill, 5ta. Edición, Colombia, 1999 pp. 208-238.

⁷² Rodríguez Valencia Joaquín, *Administración Moderna de Personal*, Ed. Contables Administrativas y Fiscales, 3ra. Edición, México 1997, p. 100.

⁷³ Pérez Porras, Adolfo Francisco, *Organización y Administración de la Policía*, Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.A.N.L., 1987, p. 67.

cuáles de los candidatos tienen mejores probabilidades de éxito. Se compone de los siguientes instrumentos:

Tabla 2-5 Instrumentos del proceso de selección de personal

Instrumento	Tipo de Información	Alcance
Formularios de Solicitud	Biográfica (edad, estado civil, y personas dependientes), educación, experiencia, sueldos, tiempo de permanencia y razones de haberlo dejado, filiación a asociaciones, prontuario policial, deudas pendientes, propiedades, actividades en tiempo libre e historial de salud.	Revelan la capacidad para escribir, organizar sus ideas y presentar hechos. Indica si el candidato ha progresado sistemáticamente y si su educación y experiencia ocupacional ha seguido una pauta lógica.
Entrevista	Antecedentes, intereses y valores del candidato. Permite subrayar las calidades formales del solicitante y tratar de sondear las profundidades de su personalidad. En las fuerzas armadas y de servicio civil es común la comparecencia ante un grupo multidisciplinario de entrevistadores que combinan su juicio, en éstas se implementan elementos de tensión para ver la reacción a la presión.	Permite observar al candidato en su totalidad y juzgar su comportamiento. Descubrir su motivación, actitudes respecto a sí mismo y situaciones difíciles, su capacidad para hacer frente a situaciones interpersonales y su disposición para tomar la iniciativa en la conversación y el trato con extraños.
Exámenes Físicos	Revela si el candidato cuenta con las cualidades físicas necesarias para desempeñar el cargo.	Suministra a su vez un historial de salud para los incorporados.
Pruebas Formales	Se dividen en cinco diferentes pruebas que generan información acerca del rendimiento (habilidades del puesto), inteligencia (habilidad matemática, comprensión verbal, razonamiento intuitivo, memoria), aptitud (capacidad al aprendizaje), interés (relativo al puesto deseado), y personalidad del candidato (autoestima, detectar problemas interpersonales, de pareja o sociales).	Evalúan la motivación del individuo, su adaptación, su capacidad para el trato interpersonal y de auto-imagen, la confianza en sí mismo, las aspiraciones, la toma de decisiones, el optimismo, paciencia o el miedo.

Fuente. Elaboración propia en base a: Strauss George, Personal, problemas humanos en la Administración, Ed. Calypso S.A. Prentice-Hall, 4ta. Ed. México 1985, capítulo 17.

Por último, cabe señalar que para el caso de ingreso a corporaciones policiales es recomendable destacar la importancia de ingresar a la misma, dado el alcance del servicio público prestado. El omitir o no dar una información clara de las condiciones del servicio provocan una pérdida de recursos invertidos en el proceso de selección; o peor aún, un proceso de selección incorrecto que tenga como consecuencia “la aceptación de elementos de cualidades físicas dudosas da por resultado mala calidad en el servicio y pérdida de tiempo por enfermedades, así como el pago anticipado de pensiones de retiro o indemnizaciones por incapacidad”.⁷⁴

Adolfo Pérez Porrás señala que el éxito del reclutamiento y selección de mejores candidatos a ingresar en las corporaciones dependerá fundamentalmente de las condiciones de trabajo y las prestaciones ofrecidas, por lo que éstos deberán ser acordes con los requisitos establecidos.⁷⁵ Un claro ejemplo de éste vacío es la situación que padecen un buen número de las policías municipales -y algunas estatales- en México.

2.3.2. Desarrollo de Personal

El Desarrollo de personal es el proceso mediante el cual se busca una proyección planificada y sistemática que implementa una organización para el incremento de los niveles de calidad en su recurso humano, mediante el establecimiento de mecanismos que definen el desplazamiento de manera horizontal –con la especialización de las actividades- o vertical –con la adopción de mayores responsabilidades- de la estructura organizacional. Cada organización define el valor que le dará a criterios como el mérito, la capacidad o la antigüedad en el sistema de promociones.

Las técnicas que comúnmente se implementan para generar un proceso de desarrollo de personal en las organizaciones son los cursos de capacitación, los concursos para obtener niveles superiores o de especialización de la estructura, o

⁷⁴ Pérez Porrás, Adolfo Francisco, *Organización y Administración de la Policía...Op. Cit.*, p. 78.

⁷⁵ *Ibid*, p. 79.

bien todo un sistema de estímulos que se proveen de la manera en que la organización defina (económicos, reconocimientos escritos, días extra de vacaciones, entre otros).

En los departamentos de policía, el desarrollo de personal se entiende como la “finalidad el procurar el desarrollo y perfeccionamiento de las potencialidades de sus recurso humanos para garantizar el desempeño de sus funciones con mayor facilidad y eficiencia”.⁷⁶ Comienza desde los grados inferiores de la organización (aunque recientemente se ha dado la posibilidad de incorporar elementos con perfil de estudios superiores que obtienen jerarquía mayor a los que ingresan desde el Instituto de Formación Policial), conformándose en:

- **Adiestramiento:** Implica la preparación o desarrollo en actividades físicas (instrucción física, defensa personal, tiro policiaco).
- **Capacitación:** Proporciona a las personas conocimientos técnicos y/o científicos, relacionados con una función específica. (procedimientos penales, garantías del ciudadano, relaciones humanas).

La capacitación se clasifica de la siguiente manera, según el objetivo que el mismo puesto persigue:

Tabla 2-6 Tipos de capacitación

Tipo de capacitación	Descripción
Nuevo Ingreso	Proporcionar conocimientos generales relativos a la organización del departamento y sus procedimientos.
Actualización	Derivado del tiempo de la última capacitación o el cambio en la normatividad aplicable, así como el manejo de nueva tecnología o equipo de trabajo con modificaciones.
Capacitación para el ejercicio del mando	Dirigido a elementos que aspiran un ascenso adiestrando labores específica, tácticas de campo en la dirección y coordinación, técnicas de administración y manejo de grupos.
Para formar especialista	Su objetivo es especializar a los elementos policiales en alguna capacidad específica que demandan los procesos de la organización. Se sugiere que se obtenga con la capacitación de instituciones exteriores especializadas.

Fuente. Elaboración propia en base a: Pérez Porras, Adolfo Francisco, *Organización y Administración de la Policía*.

⁷⁶ *Ibid.* p. 81.

La promoción es el mecanismo usual por medio del cual los integrantes de las corporaciones policiales ascienden al grado inmediato, buscando principalmente el dominio de cualidades de mando y dirección de personal en la implementación de políticas de seguridad pública.

2.3.3. Evaluación de Desempeño

La Evaluación de desempeño es un proceso sistemático que permite conocer y valorar el comportamiento laboral del personal durante un período dado y contribuye a establecer el nivel de eficiencia de los objetivos establecidos. La información que recaba la misma contribuye a la planeación, capacitación y desarrollo del personal en los criterios detectados como ausentes en su desenvolvimiento.

En lo relacionado con su temporalidad, se sugiere que se implemente cada año a los empleados de mayor antigüedad, mientras que los de nuevo ingreso deben recibirla cada seis meses hasta cumplir dos años en la organización. Si éstas se implementan en un período mayor se perderá información relativa para el constante mejoramiento de los procesos y generaría una señal equivocada de desinterés por parte de los mandos a sus empleados. Además, esta prueba, de manera directa y positiva, reduce el favoritismo hacia ciertos empleados en la permanencia de puestos que no se desempeñan de manera adecuada.

Mediante la evaluación del desempeño es posible no solo descubrir a los empleados que vienen efectuando sus tareas por debajo del nivel satisfactorio, sino también averiguar los factores de la empresa que reclaman una atención inmediata de los responsables del entrenamiento.⁷⁷

La finalidad de la evaluación está dirigida a dos propósitos: al logro de los resultados y al medio para haber obtenido los mismos. Existen dos tipos de criterios que se pueden usar:

⁷⁷ Chiavenato Idalberto, *Administración de Recursos Humanos...Op. Cit.* p. 357.

- Objetivos. Que son lo que califican con datos duros el desempeño de personal; es decir, las medidas que muestran la conducta de los integrantes para con la organización, tales como la ausencia, retardos, frecuencia de accidentes y porcentaje de aumento de salario o compensaciones;
- De juicio. Donde se definen escalas de calificación por parte de los superiores para vincular el desempeño de los integrantes con la escala referida.⁷⁸

La Nueva Gestión Pública reconoce la implementación de la evaluación como un instrumento elemental para “conocer la eficacia y efectividad de la gestión y las políticas implantadas. La finalidad es si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene sentido”.⁷⁹

La implementación de la evaluación en las corporaciones policiales “permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión de la seguridad pública”.⁸⁰ Y la finalidad de su implementación busca:

- Conocer los logros del departamento
- Evaluar el desempeño de los involucrados en el desempeño de las funciones
- Si se está empleando adecuadamente los recursos disponibles
- Detectar fallas o errores para corregirlos
- Tomar medidas para modificar o actualizar los planes.

Ahora bien, para la ejecución de la evaluación de desempeño es indispensable la determinación de los indicadores a considerar en la misma. La

⁷⁸ Gibson James et. al., *Organizaciones: conducta, estructura, procesos*, Ed. Nueva editorial Interamericana S.A. de C.V., México 1983, pp. 359-362.

⁷⁹ Ramos García José María, *Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Ed. Miguel A. Porrúa, Universidad Autónoma de Baja California, 1ra. Edición, México 2006, p. 167.

⁸⁰ *Ibid*, p. 168.

ponderación de los indicadores es a fin a los objetivos que la organización persiga, aunque de manera genérica deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Pertinencia: deben ser expresión de los procesos y productos esenciales de la institución, a modo de reflejar adecuadamente el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. Ello conlleva a examinar los propósitos, estrategias y logros de la política pública.
2. Homogeneidad: deben utilizarse métodos de evaluación y recolección de informaciones equivalentes.
3. Independencia: los indicadores no deben estar condicionados a factores externos.
4. Información: la información que sirve de base para la elaboración de indicadores debe ser recolectada a un costo razonable y con garantías de confiabilidad necesaria.⁸¹

Barrientos detecta cuatro tipos de indicadores que se explican en la siguiente tabla.

Tabla 2-7 Tipos de indicadores para la evaluación del desempeño

Indicadores	Definición	Ejemplos
Duros	Son objetivos, reflejan los hechos o eventos.	Tal como se presentan los hechos.
Blandos	Dan cuenta de percepciones y actitudes con respecto de hechos o instituciones.	Percepción de seguridad, confianza a la policía.
Directos	Miden los objetivos que pretende alcanzar el trabajo policial.	Los niveles de delitos denunciados, las tasas de victimización o la percepción de inseguridad de la población a través del tiempo.
Indirectos	Sirven para evaluar las actividades que realizan la policía, pero no así su impacto en la comunidad.	Número de arrestos, la cantidad de droga incautada; la tasa de delitos aclarados, número de horas trabajadas.

Fuente. Elaboración propia en base a: Ramos García José María, *Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*.

⁸¹ Barrientos, citado por Ramos García José María en *Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales... Op. Cit.* p. 174.

De los cuatro indicadores presentados, al autor sugiere la utilización de los indicadores policiales directos, ya que según él incitan y estimulan un estilo de administración moderna basada en la innovación estratégica.

La manera más completa de la evaluación de la policía debe contener otros fines que el gobierno persigue y que el servicio de la seguridad pública indirectamente influye, esferas como el “desarrollo económico, social, cultural y deportivo”.⁸²

Por último, cabe señalar que ninguna de las evaluaciones antes expuestas, logrará su objetivo si “los elementos a quienes corresponde calificar no se encuentran debidamente entrenados para ello o no se encuentran convencidos de la eficacia del plan; si las discusiones de calificaciones con los subordinados no se emplean adecuadamente para corregir comportamientos derivados; o si las calificaciones no se emplean correctamente para los fines propuestos”.⁸³

2.3.4. Conclusión de servicio

La separación del servicio se refiere a los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público deje de surtir efectos. De las cuales caben las siguientes figuras administrativas:

- Separación
- Remoción
- Baja (renuncia, muerte, incapacidad, jubilación o retiro)

Entonces, la conclusión del servicio representa el término de la relación laboral entre el empleado y la organización, en el primero mediante la voluntad, mientras que desde la segunda a partir de una resolución derivada del examen

⁸² *Ibid*, p. 180.

⁸³ Pérez Porras, Adolfo Francisco, *Organización y Administración de la Policía...Op. Cit.*, p. 113.

continúo que realiza del desempeño de los integrantes, o a raíz de hábitos estimados fuera de los lineamientos y reglamentos de la organización e incluso de la ley.

En las corporaciones policiales ésta medida se aplica como un correctivo disciplinario, que antecedida por la amonestación y el arresto, resulta como el último recurso que busca la inhibición de faltas graves y habituales en los elementos pertenecientes a la corporación. Cuando éstas faltas continúan presentándose en las corporaciones de forma permanente, quiere decir que la separación del servicio dejó de ser una medida eficaz de corrección disciplinaria.

El procedimiento para la separación de los elementos de la corporación se realiza ante una Junta de Justicia, en la que participan oficiales de diversas jerarquías que representan a la corporación y representantes de la primera autoridad administrativa, con el fin de ofrecer justicia y una protección razonable a cada oficial en el caso particular.⁸⁴

Antes de continuar con el siguiente capítulo en donde se describirán los tres modelos policiales extranjeros seleccionados en el presente trabajo, cabe citar lo que O.W. Wilson menciona sobre el servicio de policía: es casi enteramente un servicio personal, todo lo que ocurre en una organización policiaca y en el ambiente donde actúa, es atribuible en gran parte a los actos individuales de los policías y al éxito o fracaso de sus operaciones. Quienes saben que su trabajo será revisado con sentido crítico, son más cuidadosos en sus esfuerzos.

Creo que ese es el punto medular en la administración de las corporaciones policiales, revisar con sentido crítico el accionar de los elementos que conforman a la institución.

⁸⁴ Pérez Porras, Adolfo Francisco, *Organización y Administración de la Policía...Op. Cit.*, p. 94.

3. Tres experiencias de Modelos Policiales

En el presente capítulo se describirá el modelo policial de tres corporaciones que cuentan con presencia arraigada en sus países y que nos pueden servir de referencia para la comparación con el reciente modelo de la Policía Mexicana que se construye desde 2008.

La Policía Nacional Colombiana es el primer referente por la influencia que ha ejercido para formación del modelo policial en nuestro país, el proyecto de creación de la Gendarmería es un claro ejemplo de dicha influencia.

El Cuerpo Nacional de Policía Española es referente de las policías de la Unión Europea, siendo un modelo mixto que se conforma la implementación de un modelo nacional y uno local (con gobiernos autónomos y municipales en su caso).

Finalmente, se toma la referencia del Cuerpo Policial Carabineros de Chile, que implementa su accionar bajo la disciplina castrense y ha sido elemental en el sostenimiento del Estado Chileno.

3.1. Policía Nacional de Colombia

La Policía Nacional de Colombia (PNC) es de naturaleza civil, descentralizada, con delegación de funciones y organismos desconcentrados. Su máximo ordenamiento judicial establece que “la naturaleza civil de la Policía Nacional, derivada del hecho de ser autoridad administrativa...” “...cumple funciones preventivas más no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales, en ejercicio la Policía Judicial, también, por la ausencia de disciplina castrense, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de órdenes que reciban”. Su objetivo es “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de

los particulares. Su fin es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana”.⁸⁵

La Policía Nacional Colombiana se integra por oficiales, personal ejecutivo, suboficiales, agentes, alumnos, los prestadores del servicio militar obligatorio así como los servidores públicos no uniformados,⁸⁶ siendo el mando supremo el Presidente Constitucional del Estado de Colombia. En jerarquía, le siguen el Ministro de la Defensa (para desempeñar éste puesto se requiere ser Oficial General), Dirección General Policía Nacional y la Subdirección General Policía Nacional.

Dentro de la organización de la Administración Pública, la policía colombiana se ubica dentro del Ministro de Defensa y su política de seguridad pública persigue las siguientes directrices:

- Judicial, respecto de los delitos y contravenciones
- Educativa, a través de orientación a la comunidad en el respeto a la ley
- Preventiva, de la comisión de hechos punibles; de solidaridad entre la policía y la comunidad
- Atención al menor, de vigilancia urbana, rural y cívica
- Coordinación penitenciaria; y
- Vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y el ornato público.⁸⁷

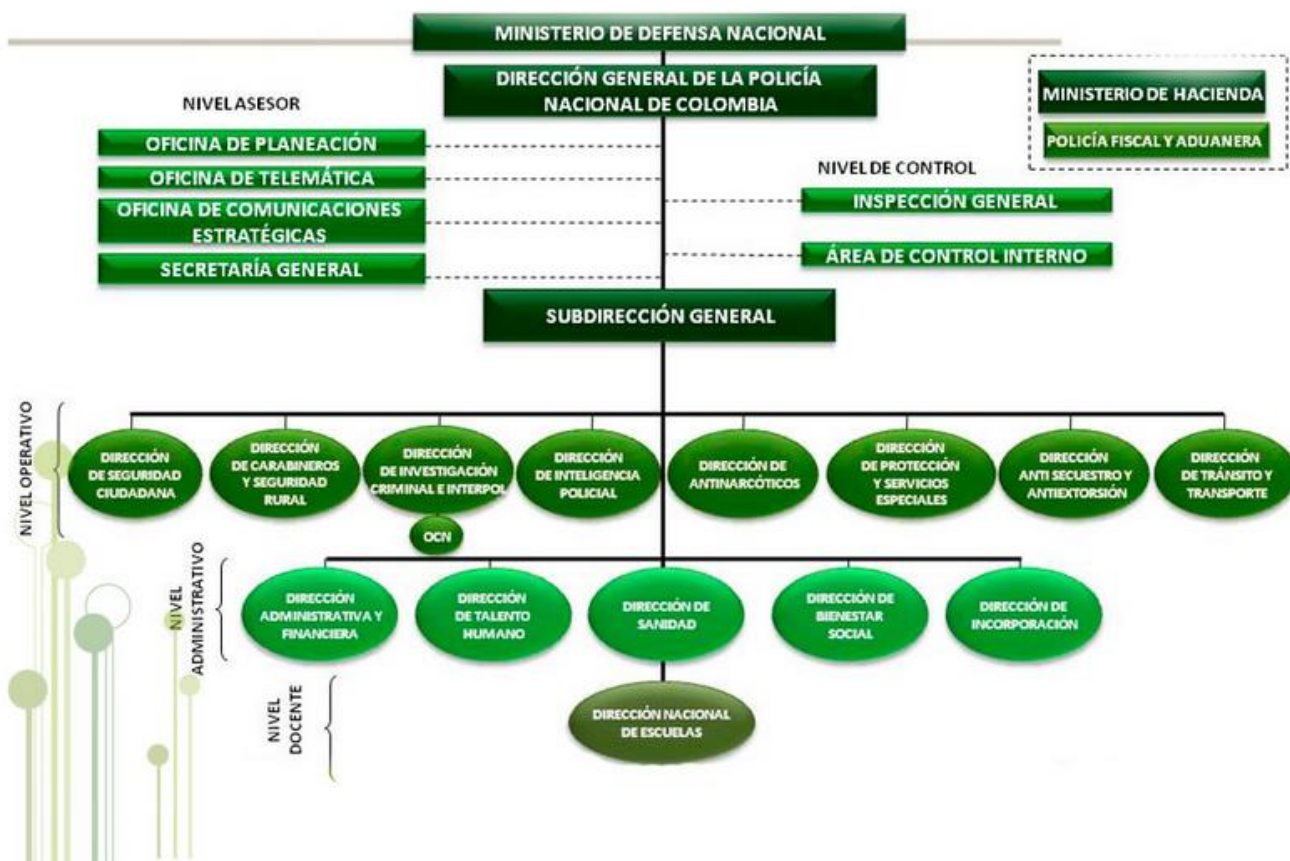
Le estructura organizacional se aprecia en el siguiente diagrama:

⁸⁵ Arts. 1 y 5, de la Ley 62 de 1993 Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional de Colombia, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, Nivel Nacional, Diario Oficial de Colombia, No. 40.987 de Agosto 12 de 1993, 37 artículos, consulta en línea <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6943> en enero de 2015.

⁸⁶ *Ibid* Art. 6.

⁸⁷ *Ibid* Art. 17.

Ilustración 3-1 Organigrama del Ministro de Defensa Nacional de Colombia



Fuente: tomado del portal www.portal.policia.gov.co

Dentro de su organización descentralizada, la PNC tiene dos tipos de mando dentro de los Departamentos y Municipios. El mando político recae en la responsabilidad de los Gobernadores y Alcaldes; mientras que los mandos operativos son los comandantes de la Policía Nacional Colombiana departamentales y municipales. Cada uno de ellos desempeña las siguientes funciones:

Tabla 3-1 Clasificación de funciones por tipo de mando de la PNC

Gobernadores y Alcaldes	Comandantes de Policía
<ul style="list-style-type: none"> • Proponer medidas y reglamentos de Policía. • Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio. • Disponer de servicio de vigilancia urbana y rural. • Solicitar informes de actividades al comandante de policía. • Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal. • Solicitar el cambio motivado del comandante titular de la policía. • Pedir que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción. • Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo logístico y de bienestar de la Policía Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y adoptar mecanismos de revisión interna, tendientes a evaluar, controlar y mejorar la prestación del servicio. Regular la doble función que desarrolla la Policía en los aspectos de prevención y control de delitos y contravenciones, así como formular recomendaciones relacionadas con el servicio de policía y seguridad general. • Reconocer al gobernador o alcalde, una vez elegidos y posesionados • Presentar el Plan de Seguridad de la Policía en la jurisdicción. • Informar diariamente al gobernador o alcalde sobre las situaciones de alteración del orden público en la jurisdicción y asesorarlo en la solución de los mismos. • Informar sobre los movimientos del pie de fuerza policial. • Informar sobre deficiencias en servicios públicos. • Atender los requerimientos del gobernador o el alcalde, • Iniciar investigaciones de tipo disciplinario contra miembros de la institución.

Fuente. Elaboración propia en base a: Artículos 16 y 17 la Ley 62 de 1993 Nivel Nacional.

El órgano rector de la Policía Nacional Colombiana es el Comisionado Nacional, quien tiene la doble función de vigilar el régimen disciplinario y la estrategia operacional implementada; además debe tramitar las quejas ciudadanas en relación al desempeño de la corporación policial. Este comisionado es nombrado de manera libre y directa por el Presidente de la República,

quedando en todo momento supeditado a la remoción por parte de éste. A continuación se nombran algunas de sus atribuciones más representativas:

- Analizar el universo de quejas y proponer políticas y procedimientos para darles un curso apropiado.
- Ser la máxima instancia de vigilancia y control disciplinario internos.
- Ordenar y supervisar las investigaciones penales contra miembros de la Policía Nacional.
- Vigilar la conducta, realizando los controles y rectificaciones necesarios. Asegurarse de que se cambien comportamientos y se mejoren conductas.
- Velar porque las actividades operativas se desarrollen dentro del marco de la legalidad.⁸⁸

La PNC orienta la actividad de planeación alineada a la política de seguridad ciudadana; se trata de una política nacional para la prosperidad democrática que es desplegada operativamente a través de sus unidades desconcentradas con presencia:

- Estratégica: Direcciona el desarrollo de los procesos de prevención, disuasión y control de delitos.
- Táctica: Despliegue de objetivos estratégicos operativos y su materialización, en las regiones de policía, comandos de departamento de policía y policías metropolitanas; cumplen la tarea fundamental en la acción operacional territorial a partir del desarrollo de policía y la conducción de operaciones, mediante la efectiva coordinación de sus unidades desconcentradas; y
- Operacional: Responsable de planear y ejecutar las actividades, planes y programas en los distritos de policía y la estación con su nivel de despliegue, con el fin de garantizar la efectividad de las estrategias operativas orientadas por el nivel táctico.

⁸⁸ *Ibid* Art. 24.

Uno de los ejes rectores de la PNC es la integración de un sistema de participación ciudadana, el cual tiene la finalidad de desarrollar una relación de confianza entre el ciudadano y la corporación policial. Para ello cuenta con una señal radiofónica (la frecuencia modulada 92.4) para que a través de éste medio de comunicación informe a la ciudadanía acerca de su política de seguridad y a su vez reciba denuncias.

La implementación del sistema de participación ciudadana corre a cargo de la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana que recomienda generar

programas de desarrollo, salud, vivienda, educación y bienestar del personal de la Institución; proponer que los agentes de la Policía Nacional presten el servicio en sus regiones de origen; recomendar políticas que garanticen el manejo transparente, eficiente y oportuno de la información que recopila y maneja la Policía en áreas de interés pública; política del Estado en materia de seguridad de la comunidad; mecanismos de revisión interna para evaluar la prestación de servicio.⁸⁹

Los integrantes de la policía colombiana son capacitados en academias e institutos de formación especializada. Su instrucción inicial comprende principios técnicos, nociones de derecho y acondicionamiento físico para el desarrollo de tareas de salvamento. Para ello cuentan con tres Escuelas de Formación y Actualización de Mandos que se encuentran en la capital de Bogotá; catorce Escuelas de Formación de Patrulleros distribuidos en nueve estados de la República y; diez Escuelas de Especialización Policial en dos estados; principalmente, en la capital Bogotá. Un total de veintisiete centros de formación en la materia policial, los cuales, además de la formación básica, están orientados a inculcar a los oficiales una instrucción encaminada a la cultura de los derechos humanos, la instrucción ética, ecológica, el liderazgo y el servicio comunitario.

⁸⁹ *Ibid* Art. 28.

Por último cabe destacar que la PNC tiene un sistema de seguridad social propio (diferenciado de los servidores públicos del gobierno), el cual se encuentra adscrito al Ministerio de Defensa y se encarga de la provisión de los servicios de salud, educación, recreación, readaptación laboral, subsidios para los discapacitados físicos, vivienda propia y vivienda fiscal de los integrantes de ésta corporación.

3.1.1. Ingreso a la PNC

Los requisitos para ingresar a la Policía Nacional de Colombia es contar con un nivel educativo medio superior o su equivalente en carrera técnica para las áreas de especialización, el rango de edad para agentes es de 18 a 24 años, aunque podrán ingresar ciudadanos mayores a ésta edad con antecedentes destacables en actividades cívicas o de servicio social en Bomberos, Cruz Roja, servicios de salud, deportivos, recreativos o ecológicos.

Una vez que los aspirantes cumplen con los requisitos, ingresan a un curso en donde serán seleccionados los más aptos a desempeñar el cargo. El curso de formación no será inferior a 18 meses distribuidos en cuatro ciclos: el primero con una duración de un año; y los siguientes tres ciclos de dos meses cada uno, y se toman al finalizar cada uno de los años siguientes.

El curso busca formar a los interesados en atribuciones básicas del puesto, enfatizando la ética profesional, las relaciones con la comunidad, los derechos humanos, la conservación de los recursos naturales y ornato público. Al final del mismo, el Ministro de Defensa Nacional es la entidad que aprueba el curso de formación de los aspirantes.

3.1.2. Desarrollo de personal en la PNC

Existe un sistema especial de carrera del sector defensa que está definido como “un sistema técnico de administración del personal a su servicio que tiene por objeto alcanzar dentro del marco de seguridad requerido, la eficiencia, la tecnificación, la profesionalización y la excelencia de sus empleados, con el fin de cumplir su misión y objetivos, ofreciendo igualdad de oportunidades para el acceso a ella, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascender, como también establecer la forma de retiro de la misma”.⁹⁰

Dentro del sistema especial de carrera del sector defensa se regula la capacitación, los estímulos y la evaluación del desempeño de los empleados públicos civiles y no uniformados pertenecientes al sector defensa. La implementación del procedimiento es mediante concurso abierto que cuenta con las siguientes etapas:

- a) La convocatoria.
- b) La inscripción para el concurso.
- c) La aplicación de pruebas de ingreso, incluida la entrevista personal.
- d) Conformación de la lista de elegibles de acuerdo con los resultados.
- e) Estudio de seguridad.
- f) El nombramiento en período de prueba.⁹¹

La divulgación de la convocatoria se realiza a través de la prensa y radio (cuanto menos dos avisos en días diferentes), y a través de los medios electrónicos del Ministerio de Defensa Nacional con 60 días de anticipación.

Los aspirantes son seleccionados en estricta ponderación por su mérito y la experiencia en relación con las funciones del cargo o empleo para el cual aspira. Por otra parte, se realiza el estudio de seguridad al aspirante que ocupa el primer

⁹⁰ Art 15 Decreto 91 DE 2007 Por el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración de personal. Diario Oficial No. 46.514 de 17 de enero de 2007. Consulta en línea <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23316> en noviembre de 2014

⁹¹ *Ibid* Art. 16.

puesto de la lista de elegibles, desarrollándose con pruebas técnicas que determina la autoridad y con la aprobación del aspirante. Los empleados civiles y no uniformados quedan excluidos de ésta prueba.

Una vez superadas las etapas del concurso, el seleccionado se encontrará en un período de prueba de seis meses desarrollando las funciones de la vacante. Durante el cual se le realizarán dos evaluaciones trimestrales realizadas por el o los jefes inmediatos que pudo haber tenido en dicho período. Sólo los seleccionados con evaluación satisfactoria por parte de los jefes inmediatos ingresan al sistema. La ponderación de las pruebas depende del nivel al que el aspirante desea ascender tal como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 3-2 Ponderación de las pruebas al personal evaluado en la PNC

Nivel	Prueba	Valor Porcentual
Profesional	Específica funcional	40
	Valores en Defensa y Seguridad	30
	Experiencia	10
Técnico o Asistencial	Específica funcional	50
	Experiencia	20
	Experiencia específica	30

Fuente. Elaboración propia en base: Decreto 91 DE 2007... *Op. Cit.*

La prueba específica funcional consiste en las funciones del empleo para el que se concursa.

La movilidad del sistema especial de carrera del sector defensa para el grado inmediato superior se encuentra determinada por el cumplimiento en servicio en el grado correspondiente se observa en la tabla 3-3.

Para ingresar al primer grado de nivel ejecutivo solamente es a consideración del Director General de la Policía Nacional con el aval del Ministro de la Defensa Nacional.⁹²

⁹² Decreto 1791 DE 2000 Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional. Diario Oficial No. 44.161 de 14 de septiembre de 2000. Consulta en línea http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1791_2000.html en Noviembre de 2014.

Tabla 3-3 Temporalidad para la movilidad en el sistema especial de carrera de la PNC

Nivel	Grado	Años
Oficiales	Subteniente	4
	Teniente	4
	Capitán	5
	Mayor	5
	Teniente Coronel	5
	Coronel	5
	Brigadier General	4
	Mayor General	3
	Teniente General	3
Nivel Ejecutivo	Subteniente	5
	Intendente	7
	Intendente Jefe	5
	Subcomisionado	5
Suboficiales	Cabo Segundo	4
	Cabo Primero	4
	Sargento Segundo	5
	Sargento Viceprimero	5
	Sargento Primero	5

Fuente. Elaboración propia en base: Artículo 23 Decreto 1791 de 2000.

Destaca que se establece la Carrera Administrativa Especial para los empleados públicos no uniformados, para la cual se ingresará con la acreditación de méritos mediante mecanismos como pruebas escritas, orales, psicotécnicas, curso – concurso y/o cualquier otro medio técnico que garantice objetividad e imparcialidad, con parámetros de calificación previamente determinados. En todo caso se efectuarán pruebas de análisis de antecedentes.⁹³

La Comisión Nacional de Servicio Civil cobrará a los aspirantes los derechos a participar en los concursos, misma que es equivalente a un salario mínimo diario para los empleos pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y de día y medio para los demás niveles.

⁹³ Art. 6 Ley 1033 de 2006 Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional. Diario Oficial 46334 de julio 19 de 2006. Consulta en línea <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20705> en noviembre de 2014.

3.1.3. Evaluación de desempeño en la PNC

La evaluación de desempeño en la PNC es un proceso continuo y permanente por medio del cual se determina el nivel de desempeño profesional y el comportamiento personal. Tiene como objetivo establecer y valorar los logros de la gestión desarrollada por el personal en servicio activo de la Policía Nacional en un período determinado para formular perfiles ocupacionales y profesionales, establecer planes de capacitación, otorgar estímulos y ascensos, facilitar la reubicación laboral, asignar cargos y decidir sobre la permanencia en la Institución.⁹⁴

La evaluación se puede implementar de forma total o parcial; la primera se realiza de manera permanente con periodicidad anual a todo el personal dentro del primer bimestre de cada año por el jefe inmediato, y ésta se puede apelar ante la Comisión de Personal quien determina la calificación definitiva. Ésta evaluación no aplica para cualquier procedimiento extraordinario que el personal se someta ante el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa. La evaluación parcial se aplica según las siguientes causales:

- Al producirse el traslado del evaluador o del evaluado.
- 60 días antes de la fecha de ascenso.
- Al ser convocado a curso para ascenso en la modalidad presencial.
- Al término de curso para ascenso.
- Cuando el evaluado deba cumplir comisión dentro o fuera del país por un término superior a 90 días.
- Cuando el evaluado se desvincule de su proceso operativo, administrativo o docente por un período superior a 60 días, motivado por vacaciones,

⁹⁴ Arts. 2 y 4 Decreto 1800 DE 2000 Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional, Diario Oficial No 44.161, del 14 septiembre de 2000. Consulta en línea http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1800_2000.html en noviembre de 2014.

licencias, hospitalizaciones, excusas de servicio, suspensiones, separaciones y retiros.⁹⁵

La evaluación del desempeño está definida por una escala de medición que tiene por objetivo ubicar al evaluado en un rango de clasificación. Este instrumento se implementa bajo los siguientes criterios:

- **Incompetente.** No cumple con las acciones asignadas para el desarrollo de los procesos. El personal que sea clasificado en este rango será retirado de la Institución.
- **Deficiente.** Obtiene resultados por debajo de lo esperado dentro de los procesos a los que ha sido asignado. Amerita un seguimiento cercano y compromiso con su mejoramiento a corto plazo. El personal que sea clasificado en este rango por dos períodos consecutivos de evaluación anual será retirado de la Institución.
- **Aceptable.** Cumple con la mayoría de las acciones y procesos asignados, presentando algunas deficiencias que se pueden corregir. El personal que sea clasificado en este rango amerita observación y refuerzo por parte del evaluador.
- **Satisfactorio.** Esta calificación se otorga al evaluado que en su desempeño personal y profesional, obtiene los resultados esperados dentro de los procesos a los que ha sido asignado. El personal que sea clasificado en este rango amerita mejoramiento continuo y podrá ser tenido en cuenta para participar en los planes de capacitación.
- **Superior.** Además de obtener los resultados esperados dentro de los procesos asignados, realiza actividades o hechos sobresalientes. El personal que sea clasificado en este rango, amerita ser tenido en cuenta para participar en los planes de estímulos.
- **Excepcional.** Además de obtener los resultados esperados dentro de los procesos asignados, realiza actividades o hechos que tienen trascendencia

⁹⁵ *Ibid* Art. 20.

Profesional. De igual forma amerita ser tenido en cuenta para participar en los planes de estímulos.

3.1.4. Conclusión de servicio en la PNC

La conclusión de servicio se puede dar de dos maneras; mediante evaluación deficiente o por sanción. La primera se refiere a los funcionarios del Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa que serán retirados de su servicio cuando sean acreedores de una calificación definitiva como insatisfactoria; mientras que la segunda es culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, entre las que destacan las siguientes conductas:

- Privar ilegalmente de la libertad a una persona o demorar injustificadamente la conducción de la misma ante la autoridad competente.
- Permitir o dar lugar a la fuga de persona capturada, retenida, detenida o condenada, de cuya vigilancia o custodia haya sido encargado o disponer la libertad sin estar facultado para ello.
- Permitir, facilitar, suministrar información o utilizar los medios de la Institución, para cualquier fin ilegal o contravencional.
- Solicitar o recibir directa o indirectamente dádivas o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, con el fin de ejecutar, omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.
- Utilizar el cargo o función para fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o permanencia de grupos al margen de la ley; promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o hacer parte de ellos.
- Realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo.

- Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente en beneficio propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.
- Coaccionar a servidor público o a particular que cumpla función pública, para que ejecute u omite acto propio de su cargo, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero.
- Prestar, a título particular, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, hasta por un término de un año después del retiro del cargo o permitir que ello ocurra; el término será indefinido en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones.
- Causar daño a la integridad de las personas o de los bienes, como consecuencia del exceso en el uso de las armas, de la fuerza o de los demás medios coercitivos.
- Elaborar, cultivar, suministrar, traficar, vender, transportar, distribuir, portar, adquirir, guardar o apropiarse de cualquier tipo de precursores o sustancias que produzcan dependencia física o psíquica.
- Dejar de asistir al servicio o ausentarse durante un término superior a tres días, en forma continua sin justificación alguna.
- Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o función, u obstaculizar su ejecución.
- Afectar los sistemas informáticos de la Policía Nacional.⁹⁶

⁹⁶ Art. 34 de la Ley 1015 DE 2006, Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional. Diario Oficial No. 46.175 de 7 de febrero de 2006. Consulta en línea <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18982> en noviembre de 2014.

3.2. Cuerpo Nacional de Policía Española

El Cuerpo Nacional de Policía Española (CNPE) es el resultado de la integración del Cuerpo Superior de Policía y de la Policía Nacional que operaron de manera coordinada hasta 1986. Es un modelo que nació mixto y así permanece actualmente conformado por policías que desarrollan funciones centralistas con presencia en todo el territorio nacional así como policías con atribuciones descentralizadas en gobiernos autónomos (estatales).

Fundamentado en el apartado 29 del artículo 149 de la Constitución Política Española, se reconoce el servicio de la Seguridad Pública como una competencia exclusiva del Estado con la posibilidad de la creación de policías por parte de las Comunidades Autónomas. Señalando que corresponde al Gobierno proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos.⁹⁷

De éste modo se organiza por ámbito de gobierno con la conformación de las siguientes corporaciones:

1. Nivel Nacional. Constituido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la nación, y ámbito de actuación en todo el territorio nacional, compuesto por las siguientes corporaciones:
 - Cuerpo Nacional de Policía. Instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada dependiente del Ministerio del Interior.
 - Cuerpo de la Guardia Civil. Instituto armado de naturaleza militar y dependiente del Ministerio del Interior en funciones preventivas, y

⁹⁷ Art. 1 de Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, Sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Boletín Oficial del Estado núm. 46, de 22/02/1992. Consulta en línea <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-4252> en noviembre de 2014.

Tres experiencias de Modelos Policiales

dependiente del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de tareas de carácter militar, en tiempo de guerra y durante estado de sitio.

2. Nivel Autonómico. Conformado por las corporaciones policiales de las Comunidades Autónomas que deseen crear dichos cuerpos. Son institutos de naturaleza civil y dependientes de los Gobiernos que los generaron.
3. Nivel Local o Municipal. Son los cuerpos de Policía Local o Municipal dependientes de los gobiernos de dichos ámbitos. Son instituciones de naturaleza civil y su ámbito de acción se limitará a la jurisdicción municipal correspondiente, salvo en caso de emergencia, catástrofe, calamidad pública y protección de personalidades de la misma corporación policial.

Dentro del nivel Nacional, destacan las siguientes atribuciones de las dos corporaciones encargadas de la seguridad:

Tabla 3-4 Atribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado Español

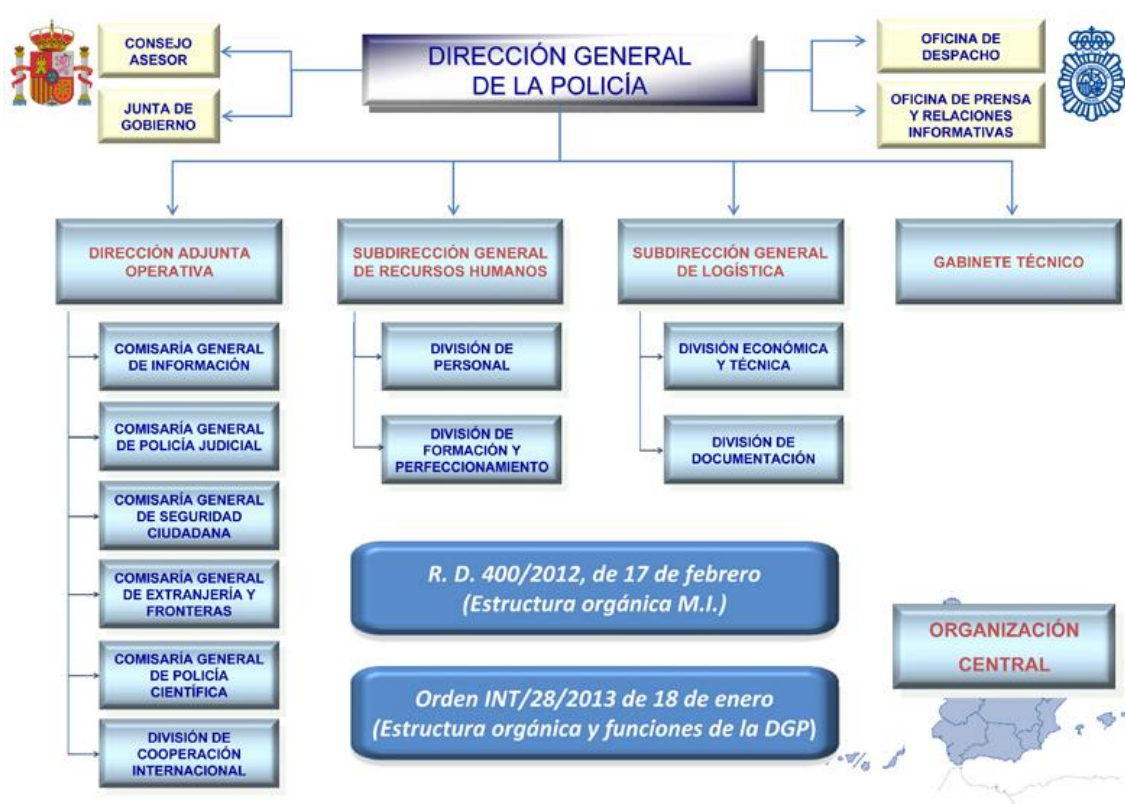
Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil
La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.	Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.	El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.	La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.
La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.	La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y lugares estratégicos.
La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.	La conducción interurbana de presos y detenidos.
Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.	Las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
El control de las entidades y servicios privados de seguridad.	La vigilancia y servicio de seguridad pública en el mar territorial.

Fuente: Elaboración propia en base a: Art. 12 de Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Boletín Oficial del Estado núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

De las dos corporaciones antes expuestas, se tomará el Cuerpo Nacional de Policía por ser la institución generada para desarrollar funciones de policía y prevención del delito.

Conforme ha pasado el tiempo desde su creación, el Cuerpo Nacional de Policía Española tiende a descentralizar sus funciones en el traspaso de competencias del Estado Nacional a las Comunidades Autónomas mediante la implementación de una política de seguridad específica y acorde a las necesidades de cada comunidad. Éste se encuentra adscrito al Ministro del Interior; siendo su máxima autoridad el Director General de la Policía, con la siguiente estructura:

Ilustración 3-2 Organigrama de la Dirección General de la Policía del CNPE



Fuente: tomado de <http://www.policia.es/cnp/estructura.html>

La implementación de la política de seguridad pública del CNPE, se desarrolla a través de la Dirección Adjunta Operativa de la Dirección de Seguridad del Estado mediante las atribuciones que despliegan con las siguientes áreas:

- Comisaría General de Información. Corresponde la captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública; su explotación o aprovechamiento operativo, especialmente en materia antiterrorista, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
- Comisaría General de Policía Judicial. Comprende la investigación y persecución de las infracciones supraterritoriales, especialmente de los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica y el control de los juegos de azar, además de los delitos monetarios.
- Comisaría General de Seguridad Ciudadana. Genera la organización y gestión de lo relativo a la prevención, mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad ciudadana; la vigilancia de los espectáculos públicos, y la protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que por su interés lo requieran.
- Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Comprende el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal.
- Comisaría General de Policía Científica Implementa la prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de los informes periciales y documentales que le sean encomendados.
- División de Cooperación Internacional. Dirige la colaboración y auxilio a las policías de otros países y la coordinación de los grupos de trabajo en los que participe la Dirección General de la Policía en el ámbito de la Unión Europea y otras Instituciones internacionales, y aspectos relacionados con

misiones de apoyo a terceros países y personal policial que presta servicio en el extranjero.⁹⁸

El CNPE consta de las siguientes escalas y categorías:

1. La Escala superior, con dos categorías. Su sistema de acceso será a la inferior desde la Escala ejecutiva y a la categoría superior desde la inferior, por promoción interna en ambos casos.
2. La Escala ejecutiva, con dos categorías. Su sistema de acceso será el de oposición libre y el de promoción interna, en el porcentaje que reglamentariamente se determine, para la categoría inferior, y de promoción interna para la categoría superior.
3. La Escala de subinspección, con una sola categoría, a la que se accederá únicamente por promoción interna desde la Escala básica.
4. La Escala básica, con dos categorías, a las que se accederá por oposición libre a la categoría inferior y por promoción interna a la superior.

Las Comunidades Autónomas son libres de erigir cuerpos de vigilancia y protección, pero en el caso que estimen pertinente, generarán acuerdos de cooperación específica con el Estado para que éste último sea el que se encargue de realizar el servicio de seguridad pública a través del Cuerpo Nacional de Policía. Los acuerdos de colaboración específica se sustentan por los siguientes principios:

- La adscripción deberá afectar a unidades operativas completas y no a miembros individuales del citado cuerpo.
- Las unidades adscritas dependerán, funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior.

⁹⁸ Art. 3 Real Decreto 2012/400, de 17 de febrero, Por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm 42, 18 de Febrero de 2012. Consulta en línea <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/18/pdfs/BOE-A-2012-2396.pdf> en noviembre de 2014.

- Dichas unidades actuarán siempre bajo el Mando de sus Jefes naturales.
- En cualquier momento podrán ser reemplazadas por otras, a iniciativa de las Autoridades estatales, oídas las Autoridades de la Comunidad Autónoma.⁹⁹

Los mandos de los Cuerpos de Policía que se generen en las Comunidades Autónomas será de entre los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía designados por las autoridades políticas de dichas Comunidades Autónomas. Como dependientes del Ministerio del Interior son capacitados en cursos especializados para mandos con las peculiaridades de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la desconcentración de funciones en las provincias, el Gobernador es el mando directo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Aunque en las capitales de provinciales y los núcleos urbanos que el Estado determine (principalmente metrópolis y lugares estratégicos), la seguridad pública corresponderá al Cuerpo Nacional de Policía dependiente del Ministro del Interior.

El Consejo de Política de Seguridad que preside el Ministro del Interior y se encuentra integrado por los Consejeros del Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación se crea bajo el modelo en el que la seguridad pública en el Estado español se genera desde los tres ámbitos de gobierno.

Otro de los órganos rectores que integran la coordinación es el Comité Ejecutivo para el mando unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que depende del Ministro del Interior y tiene como objetivo reforzar la dirección coordinada de las competencias de seguridad pública. Está presidido por el Secretario de Estado de Seguridad y es integrado por los Directores Generales de la Policía, Guardia Civil, el Director General de Infraestructuras y Material de Seguridad y el Director del Gabinete.

⁹⁹ Art. 47 Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero... *Op. Cit.*

Todo este marco es concebido para generar un “servicio de protección a la comunidad, en un tipo mixto de reparto de la función del mantenimiento de la seguridad pública entre el Estado y las demás Administraciones Públicas territoriales, siendo exclusivo el ejercicio de dicha función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad”.¹⁰⁰

Cabe destacar que los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía tienen la posibilidad de constituirse en sindicatos de ámbito nacional, siempre y cuando sólo se conformen por miembros del propio cuerpo y no se organicen de manera federativa o confederativa con otras que no estén integradas exclusivamente por miembros del referido cuerpo.¹⁰¹ De entre los cuales se encuentran:

- Asociación Nacional de Policía (ANP)
- Sindicato Profesional de Policía (SPP)
- Unión Federal de Policía (UFP)
- Sindicato Unificado de Policía (SUP)

El CNPE cuenta con un museo desde el año de 1986 que se ubica en la antigua Escuela General de Policía. Lo integra una superficie de 1000 metros cuadrados que alberga más de 2000 piezas integradas por material operativo policial, espacio de honor y recuerdos e insignias de policías españolas y extranjeras.

Por último, es necesario mencionar que el CNPE cuenta con las siguientes instituciones educativas para la formación profesional de policías:

- Escuela Nacional de Policía. Radicada en la ciudad de Ávila, desarrolla e imparte los cursos y programas formativos de acceso a las Escalas Ejecutiva y Básica; asimismo implementa cursos de actualización tanto a nivel nacional como internacional.

¹⁰⁰ Collado Medina José et. al. *Fundamentos de Investigación Criminal, Op. Cit.*, p. 30.

¹⁰¹ Art. 18 de Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero... *Op. Cit.*

- Centro de Actualización y Aprendizaje. Con sede en las ciudades de Ávila, Linares y Madrid le corresponde la planificación, coordinación y dirección de las actividades docentes orientadas a la formación permanente para la actualización y especialización; asimismo, organizar las actividades docentes de adiestramiento táctico-operativo de unidades policiales.
- Centro de Altos Estudios Policiales. Genera acciones formativas, específicas y complementarias de altos responsables de la Seguridad Pública. Igualmente le competen las tareas de programar, desarrollar e impartir los cursos relacionados con la promoción interna de los funcionarios y a la primera categoría de la Escala Ejecutiva. Del Centro de Altos Estudios Policiales depende el Instituto de Estudios de la Policía, con las funciones de investigación, desarrollo y promoción de nuevos métodos y técnicas profesionales, la captación y análisis de necesidades sociales que afecten o puedan afectar a la seguridad ciudadana.

3.2.1. Ingreso al CNPE

El ingreso al Cuerpo Nacional de Policía Española se concibe bajo los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad; y se implementa mediante procedimiento de oposición libre para los ciudadanos españoles de entre los 18 y los 30 años.

El nivel educativo requerido para el ingreso al Cuerpo Nacional de Policía es la educación básica para los aspirantes a Policía, mientras que para los aspirantes a Oficial Inspector es necesaria la educación profesional en la especialización requerida (Ingeniero técnico o Arquitecto técnico).

Se requiere no contar con antecedentes penales que indiquen que el aspirante sea condenado por delito doloso o haber sido separado del servicio del Estado, de la Administración Autonómica, Local o Profesional, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas.

El proceso de ingreso se lleva a cabo a través de la realización de pruebas de carácter médica, física o psicométrica, que versarán sobre conocimientos de

ciencias físicas, antropológicas, sociales y jurídicas relacionadas con la función policial y a un nivel concordante con el título académico requerido a los aspirantes.¹⁰²

Una vez aprobadas las pruebas, los aspirantes a Policía continúan con el proceso de ingreso efectuando un curso de formación básico con carácter de único e irrepitible. Por otro lado, los aspirantes a Inspector realizarán dos cursos ordinarios y selectivos; el primero, de carácter profesional, que será único e irrepitible; mientras que el segundo, de formación especializada, el cual en caso de reprobalo pueden repetirlo una sola vez en el curso inmediato.

En caso de que los aspirantes en ambos procesos no aprueben los cursos de formación ordinaria o extraordinaria en una única exhibición, causarán baja en el proceso de selección.

La siguiente etapa del proceso de selección es la superación de formación práctica en los puestos de trabajo. Esta prueba será irrepitible y, de la misma manera que las etapas anteriores, su reprobación causa término del proceso de ingreso.

Por último, una vez superadas las etapas descritas, los aspirantes son declarados aptos por el Secretario del Interior y se les entrega su nombramiento con el que se les reconoce como integrantes Cuerpo Nacional de Policía.

En el caso de los Cuerpos de Policía en las Comunidades Autónomas, el ingreso y selección de los integrantes se hará por concurso de oposición determinado por las autoridades policiales de los cuerpos Nacional y Autonómico.¹⁰³ Mientras que en las Comunidades Autónomas donde instituyan Cuerpos de Policía propios, la selección, ingreso, promoción y formación se implementará en su regulación y operación por los respectivos gobiernos.

¹⁰² Artículo 8 Real Decreto 614/1995, de 21 de abril, Por el que se aprueba el reglamento de los procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía. Boletín Oficial del Estado núm. 118, de 18 de mayo de 1995. Consulta en línea http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-11719 en noviembre de 2014.

¹⁰³ Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, Por el que se regula la organización de unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal. Boletín Oficial del Estado, núm. 49 de 26 de Febrero de 1991. Consulta en línea <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-5287> en noviembre de 2014.

3.2.2. Desarrollo de personal en la CNPE

Los planes de formación para la promoción de los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía son generados por los Ministros de Justicia e Interior. El procedimiento de acceso a los planes de formación para el desarrollo de personal será bajo los siguientes rubros:

1. Dos tercios de las vacantes que se produzcan en la categoría de Inspector se reservarán para la promoción interna.
2. El acceso a las categorías de Oficial, Subinspector, Inspector Jefe, Comisario y Comisario principal del Cuerpo Nacional de Policía se efectuará exclusivamente por promoción interna.

Los procesos selectivos en las convocatorias de ascenso tienen una duración de dos a seis meses a partir de la fecha de publicación de la misma, mediante las siguientes modalidades:

- a. De Policía a Oficial de Policía, por concurso oposición.
- b. Desde Oficial de Policía hasta Comisario, dos tercios de las vacantes por antigüedad selectiva y el tercio restante por concurso-oposición. En los casos en que de la aplicación de estos cupos resulten restos, los mismos incrementarán las vacantes de la modalidad de antigüedad selectiva.
- c. De Comisario a Comisario principal, por antigüedad selectiva.¹⁰⁴

En la siguiente imagen se observan las escalas que conforman el CNPE y las modalidades aplicables para la promoción a cada una de éstas.

¹⁰⁴ Artículo 14 Real Decreto 614/1995, de 21 de abril... *Op. Cit.*

Ilustración 3-3 Escalafón del CNPE



Fuente: http://www.policia.es/oposiciones/oposiciones_cnp.html

Las modalidades o procedimientos de acceso a las distintas escalas o categorías del Cuerpo Nacional de Policía y el orden de realización de las mismas, cuando coincidan más de una, será por: antigüedad selectiva; concurso-oposición; oposición libre.¹⁰⁵

A continuación se presentan las distintas modalidades de desarrollo de personal.

¹⁰⁵ *Ibid* Art. 2.

Tabla 3-2 Modalidades de desarrollo de personal

Modalidad	Definición	Características
Antigüedad Selectiva	Pruebas de aptitud de carácter selectivo dirigidos a la comprobación de la idoneidad del funcionario y las funciones de la categoría que aspira; curso de formación profesional selectivo complementado con un módulo práctico desarrollado en los lugares de trabajo.	Se hallen situados dentro del primer tercio del escalafón de la categoría inmediatamente inferior de aquélla a la que se aspire en cada caso, si bien sólo serán admitidos a la realización de las pruebas, y por riguroso orden escalafonal, un número de aspirantes igual al doble de las plazas reservadas para dicha modalidad, no siendo computable la convocatoria para aquellos funcionarios que se encuentren situados en el escalafón a partir del último de los declarados aptos. Si dentro del citado primer tercio no se encontrasen candidatos suficientes, se irá descendiendo en el escalafón hasta completar el número de aspirantes igual al doble de plazas convocadas.
Concurso Oposición	Procedimiento interno que tiene como característica principal el tiempo mínimo de servicio en la categoría inmediata inferior.	Deberán reunir el siguiente tiempo mínimo de servicios efectivos en la categoría inmediata inferior: a) Para Oficial de Policía, dos años. b) Para Subinspector e Inspector, tres años. c) Para Inspector Jefe, diez años, excepto para quienes accedieron a la categoría de Inspector por el procedimiento de promoción interna, cinco años. d) Para Comisario, cinco años.
Baremo	Fundamentado en el historial de servicio, los méritos profesionales obtenidos y la antigüedad del funcionario.	Se implementa únicamente cuando el ascenso se realiza entre escalas inmediatas.
Escalafonamiento	El ascenso por escalafonamiento se desarrolla de tres maneras: promoción interna, oposición libre y la combinación de ambas.	a) Promoción interna: la suma del baremo y las calificaciones obtenidas de los cursos de formación. b) Posición libre: puntuación global del proceso selectivo. c) Mixto: su escalafonamiento se llevará con independencia del procedimiento que se trate.

Fuente. Elaboración propia en base a: capítulos II y IV del Real Decreto 614/1995, de 21 de abril.

Para las plazas de facultativos y técnicos del Cuerpo Nacional de Policía se accederá a partir del concurso oposición, con las mismas características del procedimiento antes descrito, mientras que el acceso a la categoría de Inspector se encuentra determinada por la aprobación del curso de formación profesional, que se compone de dos cursos y un módulo de formación en el puesto a desempeñar.

3.2.3. Evaluación de desempeño en el CNPE

Los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía están supeditados a un sistema de evaluación de desempeño, el cual tiene por objetivo la medición del desempeño de los integrantes así como generar premios al rendimiento.

Los criterios rectores del sistema de evaluación de desempeño son la transparencia, la objetividad, la imparcialidad y la no discriminación. Buscando que el método de valoración suponga al elemento motivación en su desarrollo de personal. La implementación del sistema, se hará de común acuerdo con las organizaciones sindicales.

La información sucinta del proceso de evaluación de desempeño se encuentra en reserva de la misma institución. Aunque cabe precisar que el CNPE se encuentra en transición para tener un esquema de Policía Nacional, en donde una de las modificaciones sería incluir a éste cuerpo policial en el sistema de evaluación de desempeño que implementa el gobierno Español al resto de sus funcionarios y se encuentra regulado por el Estatuto Básico del Empleado Público.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Véase en http://defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13938:el-gobierno-aprueba-la-ley-organica-de-regimen-de-personal-de-la-policia-nacional-el-cuerpo-nacional-de-policia-pasara-a-llamarse-qpolicia-nacionalq&catid=54:espana&Itemid=162. Consultado en Noviembre de 2014.

3.2.4. Conclusión de servicio en el CNPE

La conclusión de servicio en el Cuerpo Nacional de Policía es derivada de cualquiera de los integrantes que guarda la relación laboral; es decir, el policía y la Institución. Siendo la motivación principal de los primeros la voluntad propia; mientras que para los segundos las motivaciones se encuentran fundamentadas por las causas: falta grave al servicio o por segunda actividad.

La separación del servicio está estipulada para el Cuerpo Nacional de Policía como una sanción motivada por las siguientes faltas muy graves:

- a. El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de las funciones.
- b. Cualquier conducta constitutiva de delito doloso.
- c. El abuso de sus atribuciones y la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios y vejatorios a las personas que se encuentren bajo su custodia.
- d. La insubordinación individual o colectiva, respecto a las Autoridades o Mandos de que dependan, así como la desobediencia a las legítimas instrucciones dadas por aquéllos.
- e. La no prestación de auxilio con urgencia, en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación.
- f. El abandono de servicio.
- g. La violación del secreto profesional y la falta del debido sigilo respecto a los asuntos que conozcan por razón de su cargo, que perjudique el desarrollo de la labor policial o a cualquier persona.
- h. El ejercicio de actividades públicas o privadas incompatibles con el desempeño de sus funciones.
- i. La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas, o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.
- j. Haber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año.

- k. La falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- l. Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el servicio o con habitualidad.
- m. Cualquier otra conducta no enumerada en los puntos anteriores, tipificada como falta muy grave en la legislación general de funcionarios.¹⁰⁷

La separación de servicio por *segunda actividad* se refiere a la conclusión de servicio en campo para desarrollar actividades administrativas, en donde los oficiales quedarán adscritos a los puestos que la Dirección General de Policía determina, desempeñándolos bajo el reglamento correspondiente y la categoría escalafonaria de la cual proviene, y realizándolas hasta los 60 años de edad o la situación de su jubilación, una vez que se cumplen las condicionantes de:

- El cumplimiento de las edades que se determinan para cada escala.
- La petición del interesado.
- La insuficiencia de las aptitudes psicofísicas para el desempeño de la función policial.¹⁰⁸

Para acceder a la posibilidad de desempeñar una *segunda actividad* debe de presentarse antes de los límites de edad bajo los siguientes criterios:

- a. Escala superior: sesenta y dos años.
- b. Escala Ejecutiva: cincuenta y ocho años.
- c. Escala de Subinspección: cincuenta y ocho años.
- d. Escala Básica: cincuenta y ocho años.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Art. 28 de Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero... *Op. Cit.*

¹⁰⁸ Art. 3 Ley 26/1994, Por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía, Boletín Oficial del Estado, núm. 234, de 30/09/1994. Consulta en línea <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-21315> en noviembre de 2014.

¹⁰⁹ *Ibid* art. 4.

Ahora bien, la Institución puede determinar el desplazamiento a *segunda actividad* decretando insuficiencia de las aptitudes psicofísicas que los elementos de seguridad necesitan para desempeñar sus funciones. Ésta disposición es precedida por un procedimiento de oficio o incluso a petición del mismo elemento, y una vez que tiene la validez de un Tribunal Médico pre-constituido. Quedan excluidos de ésta modalidad las plazas de facultativos y los técnicos.

3.3. Carabineros de Chile

El cuerpo policial Carabineros de Chile (CCh) es una institución policial técnica y de carácter militar. Fue creada para desempeñar actividades de policía preventiva, investigación de los delitos que la autoridad competente ordene, la actuación del personal en el lugar de los hechos delictivos, vigilancia de las fronteras y la fiscalización y control de las corporaciones de seguridad privada.

Los Carabineros de Chile se creó a partir de la fusión del Cuerpo de Carabineros y la Policía Fiscal, la primera de carácter militar mientras que la segunda de naturaleza civil. Cabe destacar que tal fusión, más allá de ser un movimiento administrativo, en los hechos se trató de la incorporación de la segunda en la primera. Es por ello que los Carabineros de Chile tienen un marcado carácter militar que tiene un efecto de orden y disciplina al interior de la corporación, mientras que al exterior en su relación y desenvolvimiento con la comunidad su carácter persigue los siguientes objetivos:

- **Rol Preventivo:** Conjunto de acciones que realiza la Institución mediante su presencia en la comunidad, resguardando la vida y bienes de las personas, creando de este modo condiciones de paz y equilibrio social que permita el pleno desarrollo de la nación. Constituye su rol esencial y primario.
- **Rol de Control del Orden Público:** Conjunto de actividades que desarrolla Carabineros para restaurar el orden público quebrantado y para practicar y

hacer practicar los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes.

- **Rol Educativo:** Conjunto de acciones que realiza Carabineros hacia la comunidad, tendientes a crear en las personas la adecuada predisposición para la consciente observancia del ordenamiento jurídico vigente.¹¹⁰

El Cuerpo de Carabineros está destinado a la seguridad pública y a asegurar el mantenimiento del orden y la observancia de las leyes en todo el territorio de la República y en particular en los campos y caminos públicos.¹¹¹

La misma Constitución Política del Estado Chileno describe a los Carabineros como un cuerpo esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado. Con doctrina y carácter militar impulsa a sus integrantes a desarrollar una conducta profesional y privada creando unidad de mando que permita enfrentar el problema de liderar, ordenar, dirigir subalternos y ser consecuentemente obedecido. El artículo 101 constitucional reconoce a los Carabineros como parte integral de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, siendo su objetivo brindar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas.

Las disposiciones que regulan el quehacer de los CCh son la Ley Orgánica Constitucional, el Estatuto, el Código de Justicia Militar y la reglamentación secundaria que de ellos emanan. Los integrantes de los carabineros no pertenecen a partidos políticos u organizaciones sindicales.

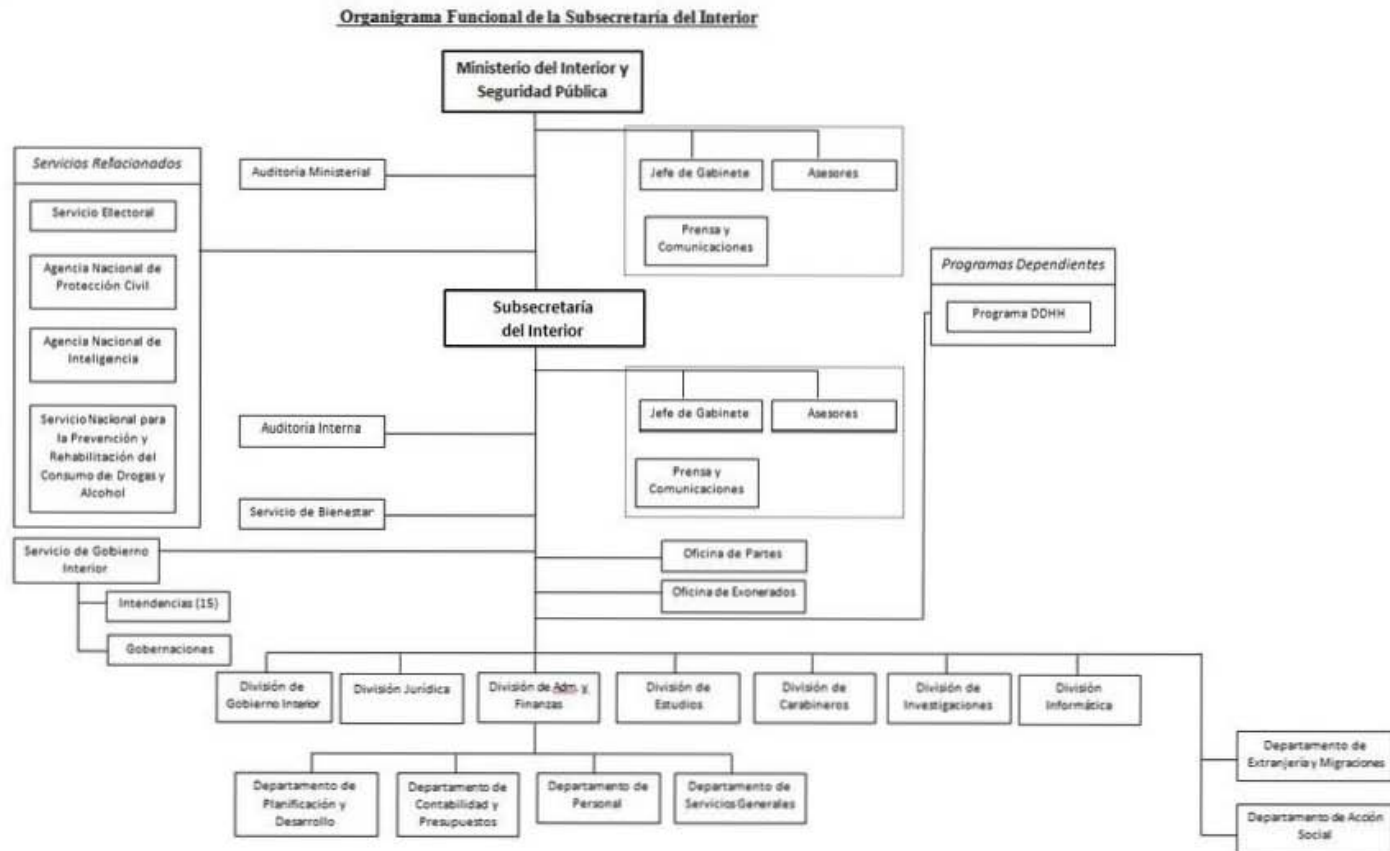
Los Carabineros de Chile orgánicamente se encuentran adscritos al Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través de la Subsecretaría del Interior desde el 2011, ya que anteriormente se encontraba adscrita al Ministerio de Defensa. A continuación se presenta la estructura orgánica del Ministerio al que está adscrito:

¹¹⁰ Manual de doctrina de los Carabineros de Chile, Revista Carabineros de Chile, N° 190.016, Abril 2010, pag. 59.

¹¹¹ Artículo 1 de la Ley 18961 Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 15 de Septiembre de 2005. Consulta en línea <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30329> en noviembre de 2014.

Tres experiencias de Modelos Policiales

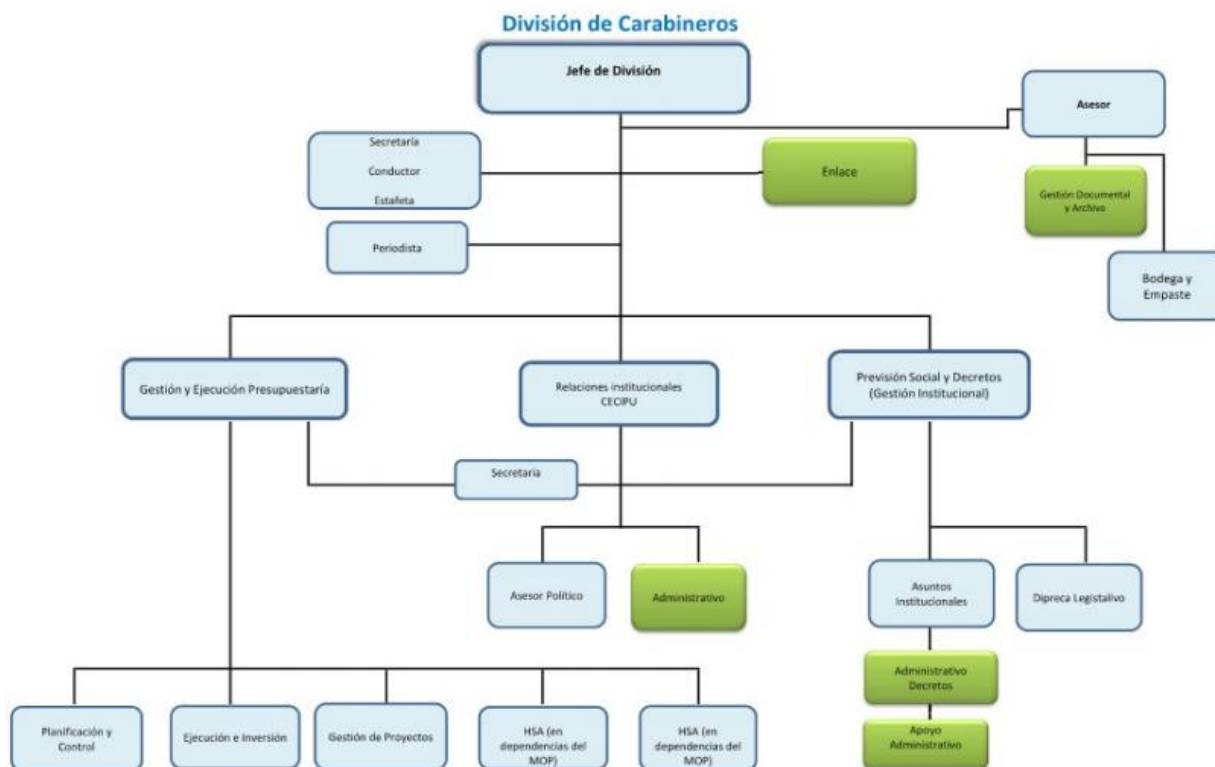
Ilustración 3-3 Organigrama de la Subsecretaría del Interior del CCH



Fuente: <http://subinterior.gob.cl/organigrama/>

Mientras que la estructura orgánica de la División del CCh se encuentra definida como se presenta en la siguiente ilustración:

Ilustración 3-4 Organigrama de la División de CCh



Fuente: <http://subinterior.gob.cl/organigrama>

La coordinación de los trabajos en materia de seguridad pública corre a cargo de la División de Carabineros que es el órgano encargado de asesorar al Subsecretario del Interior en materia del orden público en el Estado de Chile. Para lograr éste objetivo cuenta con los siguientes departamentos administrativos:

Tres experiencias de Modelos Policiales

- **Gestión y Ejecución Presupuestaria.** Controla las gestiones necesarias a nivel gubernamental y de Carabineros en los proyectos presentados por los últimos.
- **Relaciones Profesionales.** Se encarga del desarrollo comunitario y las comunicaciones, con la implementación de programas destinados a fortalecer la relación entre la policía y la comunidad civil, buscando la solución a las problemáticas sociales. Por otro lado, genera los programas de cooperación internacional para las Policías Uniformadas Extranjeras del gobierno, para fortalecer la cooperación de becas a policías extranjeros para los cursos de especialización en los centros educacionales de Chile.
- **Prevención Social y Decretos.** Elabora los actos administrativos orientados a la resolución de solicitudes que interesan al personal de Carabineros de Chile (decretos, resoluciones, nombramientos, ascensos, retiros, renuncias, etc.); participa en la preparación y seguimiento de los proyectos de ley en materia del desempeño de los Carabineros.

La integración de los niveles y las escalas de los Carabineros de Chile se encuentra diferenciada por el personal designado mediante nombramiento supremo, y los que son designados por nombramiento profesional:¹¹²

Tabla 3-3 Grados del personal de CCh

Grados y Jerarquías de los Oficiales	Grados del Personal de Nombramiento Profesional
General Director de Carabineros	Suboficial Mayor de Carabineros
General Inspector de Carabineros	Suboficial de Carabineros
General de Carabineros	Sargento 1ro. De Carabineros
Coronel de Carabineros	Sargento 2do. De Carabineros
Teniente Coronel de Carabineros	Cabo.1ro. de Carabineros
Mayor de Carabineros	Cabo 2do. De Carabineros
Capitán de Carabineros	Carabinero
Teniente de Carabineros	
Subteniente de Carabineros	

Fuente. Elaboración propia en base a: Artículo 6 de Ley Orgánica Constitucional: la N° 18.961.

¹¹² Art. 5 Ley Orgánica Constitucional: la N°18.961... *Op. Cit.*

Mientras que las escalas del CCh es clasifica en:

Tabla 3-4 Escalas del personal de CCh

Personal de Nombramiento Supremo		Personal de Nombramiento Profesional	
Oficiales de fila (Provenientes de la Escuela de Carabineros y desempeñan funciones de policía, la administración y abastecimiento de las finanzas de la institución)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficiales de Orden y Seguridad • Oficiales Femeninos de Orden y Seguridad • Oficiales de Intendencia 	Personal de fila	<ul style="list-style-type: none"> • De Orden y Seguridad • De los Servicios • Secretaría
Oficiales de los servicios (Profesionales provenientes de la enseñanza civil, militar o de Carabineros, prestan apoyo y asesoría técnica relacionada a la especialidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Justicia • Sanidad • Sanidad Dental • Veterinaria • Del Servicio Religioso • De Bandas 	Personal civil	<ul style="list-style-type: none"> • Sanidad • Sanidad Dental • Empleos varios
Personal civil	<ul style="list-style-type: none"> • Sanidad • Sanidad Dental • Asistencia Social Procesamiento de Datos • Empleos Varios 		

Fuente: Elaboración propia en base al: artículo 6 de Ley Orgánica Constitucional: la N° 18.961

Destaca que para la función de investigación de los delitos, ejercen como auxiliares de los Fiscales y Ministerio Público, función que en nuestro país por ejemplo es ejercida por una policía ajena a la preventiva.

3.3.1. Ingreso al CCh

Para ingresar a los Carabineros de Chile es necesario haber cursado la educación básica para la escala inferior mientras que para los puestos superiores es requisito contar con título profesional o técnico según la naturaleza del puesto. Los rangos de edad para el ingreso al curso de formación son de 18-25 años para los varones y de 18-23 años para las mujeres. Asimismo necesita no haber sido condenado ni encontrarse en calidad de reo, no haber sido cesado en un cargo público por medida disciplinaria o calificación deficiente.

Una vez cumplidos los requisitos de ingreso al Cuerpo de Carabineros, los aspirantes son sometidos a los siguientes exámenes:

- Psicológico
- Capacidad física
- Preliminar médico
- Conocimientos
- Médicos de especialidad
- Entrevista personal

Los aspirantes que han superado las etapas anteriores ingresan a un curso de formación que tiene una duración de un año en régimen de internado. El ingreso al cuerpo de carabineros es al último lugar del grado más bajo del escalafón del perfil que el interesado responde. Con la excepción de los empleados civiles que son nombrados a ocupar plazas que no se encuentran dentro de sistema escalafonario.

Para formar parte de los Oficiales de Justicia, Sanidad Dental y Veterinaria se ingresará por proceso de selección con posesión de título profesional correspondiente. Es decir que dentro de la plantilla de los Carabineros ingresará personal civil como profesional, técnico o administrativo.

Destaca que para ocupar plazas con grado supremo como subtenientes de fila, serán nombrados de entre los aspirantes a oficiales egresados de la Escuela de Carabineros.

La selección de Oficiales y Nombramiento Civil de Nombramiento supremo será:

- Subtenientes de Orden y Sanidad y de Intendencia al término de sus estudios en la Escuela de Carabineros.
- Oficiales de los Servicios, por concursos de oposición, con título universitario y edad menor a los 30 años.
- Los cargos de nombramiento supremo será por personas que tengan la especialidad, teniendo preferencia los que ocupen plazas en la institución que ejerzan las funciones, previo concurso de antecedentes y exámenes calificados.

3.3.2. Desarrollo de personal en CCh

El sistema de Desarrollo de personal se encuentra vinculado con la permanencia en el servicio; puesto que, para poder realizar procesos de ascenso, el personal primeramente debe cumplir con la evaluación anual.

El cuerpo de Carabineros de Chile tiene un sistema de desarrollo de personal para el personal que labora, su finalidad es obtener, complementar, actualizar y perfeccionar los conocimientos, destrezas y técnicas de los integrantes de la corporación. Comprende los cursos para el ascenso y especialización del personal.

La corporación, “está facultada para planificar y realizar estudios y cursos de nivel superior en los ámbitos inherentes a sus respectivos quehaceres

profesionales policiales, como asimismo para otorgar al personal los correspondientes títulos técnicos, títulos profesionales y grados académicos”.¹¹³

La promoción se realiza exclusivamente al ascenso del grado inmediato superior, siempre y cuando se disponga de la vacante en la plantilla y cumpliendo con la siguiente temporalidad mínima de servicio según el grado al que pertenecen:

Tabla 3-5 Temporalidad de servicio para el ascenso en la CCh

Grado	Oficiales de Orden y Seguridad e Intendencia	Oficiales de los Servicios
Subteniente	3 años	
Teniente	4 años	4 años
Capitán	6 años	5 años
Mayor	4 años	5 años
Teniente Coronel	4 años	5 años
Coronel	4 años	5 años
General	2 años	

Fuente. Elaboración propia en base a: artículo 24 del Estatuto de Carabineros de Chile

Para el personal Civil de Nombramiento Supremo del grado 12, 4 años; mientras que delos grado 11 al 7 es de 5 años. Por su parte, el personal de fila y el personal civil de nombramiento Profesional en cada uno de los grados deberán permanecer en servicio al menos 3 años.¹¹⁴

Para el ascenso del Personal de Nombramiento Supremo es necesario cumplir con los siguientes requisitos según su grado:

¹¹³ *Ibid* Art. 18.

¹¹⁴ Art. 24 Estatuto de Carabineros de Chile, Diario Oficial, 27 de Abril de 2009.

Tabla 3-6 Requisitos necesarios para el ascenso en el CCh

Puesto	Oficiales de Orden y Seguridad e Intendencia	Oficiales de los Servicios (Sanidad, Sanidad Dental, Veterinaria)
General Director de Carabineros	Haber sido calificado en la evaluación de mérito durante su encargo como Coronel	Haber sido calificado en la evaluación de mérito durante su encargo como Coronel
General Inspector de Carabineros		
General de Carabineros		
Coronel de Carabineros	Contar con título de “Oficial Graduado en Ciencia Policiales” u “Oficial de Intendencia Contralor” según su caso, y haber sido calificado como meritorio	Haber sido calificado como meritorio
Teniente Coronel de Carabineros	Estar calificado en la evaluación anterior como meritorio o satisfactorio	Aprobar un curso de Informaciones para oficiales de Justicia y además de estar calificado en la evaluación anterior como meritorio o satisfactorio
Mayor de Carabineros	Aprobar el curso de perfeccionamiento o examen de promoción además de estar calificado en la evaluación anterior como meritorio o satisfactorio	Aprobar un curso básico de Estructura y Régimen Interno Profesional y además de estar calificado en la evaluación anterior como meritorio o satisfactorio
Capitán de Carabineros		Estar calificado en la evaluación anterior como meritorio o satisfactorio
Teniente de Carabineros		No aplica

Fuente: Elaboración propia en base a: Arts. 25, 27, 28 y 29 del *Estatuto de Carabineros de Chile*

El ascenso de los oficiales generales es relación a la antigüedad, mientras que los coroneles y tenientes por el mérito. El General Director podrá disponer

ascensos extraordinarios del personal de Nombramiento Profesional para premiar acciones de excepcional abnegación o como reconocimiento póstumo.¹¹⁵

Para ascender a Teniente Coronel de Orden y Seguridad y a Teniente Coronel de Intendencia, es requisito indispensable contar con el título de “Oficial Graduado de Ciencias Policiales” u “Oficial de Intendencia Contralor” respectivamente en cada puesto señalado. Destaca que dicho título sólo se obtiene mediante el Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros.

Por otra parte el personal de Nombramiento Profesional ascenderá siempre y cuando permanezca tres años de servicio en su respectivo grado. Además, deberá aprobar satisfactoriamente un examen de promoción al grado inmediato superior. El ascenso a suboficiales será con la siguiente proporción:

- Suboficial, sólo por mérito
- Sargento 1ro. y 2do., cinco por mérito y uno por antigüedad
- Escribientes 1ro. y 2do., cuatro por mérito y uno por antigüedad

Destaca que el sistema escalafonario de los CCh se encuentra supeditado a la calificación del General Director de la Institución, que, bajo su criterio, está facultado para dispensar del cumplimiento de uno o más requisitos para consumir el ascenso. Asimismo para el personal civil con nombramiento supremo adscrito a la Institución, los ascensos se decretan por las autoridades superiores.

Cabe señalar que los niveles académicos (títulos profesionales, técnicos y grados académicos) que otorgan los planteles educativos de la Institución de Carabineros, son equivalentes para los efectos legales que expiden las Instituciones Públicas de educación superior del Estado Chileno.

Por último es importante acotar que los nombramientos, ascensos, reincorporaciones y retiros de los Oficiales y Empleados Civiles de Nombramiento Supremo, se efectuarán por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional, a proposición del General Director.¹¹⁶

¹¹⁵ *Ibid* art. 29.

¹¹⁶ Art. 10 Ley Orgánica Constitucional: la N° 18.961... *Op. Cit.*

3.3.3. Evaluación de desempeño en CCh

La evaluación del desempeño de los Carabineros de Chile es un proceso que se realiza a través de un sistema de calificación y clasificación. Los resultados de esta evaluación son el escrutinio de los méritos y las deficiencias en las pruebas; la observación del personal en el desarrollo de servicios en el lugar de trabajo; las cualidades profesionales, morales, intelectuales; y las capacidades físicas.

La evaluación se aplica anualmente a todo el personal perteneciente a los Carabineros, destacando que se priva de la misma a los Oficiales Generales, a los Aspirantes a Oficiales y a los Carabineros Alumnos que se encuentran en curso de admisión a la Institución.

Para el personal de nombramiento supremo hay tres instancias evaluadoras:

- Honorable Junta Calificadora de Méritos de Oficiales subalternos
- Honorable Junta de Calificadora de Méritos y Apelaciones
- Honorable Junta Superior de Apelaciones

Mientras que para el personal de nombramiento profesional las instancias evaluadoras son:

- Honorable Junta Calificadora de Méritos
- Honorable Junta Calificadora de Apelaciones.

El instrumento eje de la evaluación del desempeño es la calificación emitida por el jefe inmediato. Este ejercicio se define como “el acto por medio del cual un superior directo expresa su opinión o juicio en forma escrita sobre la calidad de las condiciones personales y profesionales de un subalterno, atendidas las exigencias y características del cargo y servirá de base para el ascenso, desarrollo de

personal y la permanencia en la institución”.¹¹⁷ Se pondera el desempeño de los calificados para clasificarlos en cuatro listas que se caracterizan por las siguientes descripciones:

- **Mérito.** Funcionarios con distinción por sus condiciones morales, preparación general, idoneidad profesional, espíritu de trabajo, aptitud física compatible con las exigencias del servicio, no haber sufrido arrestos.
- **Satisfactorio.** Los servidores que cumplan en debida forma las funciones de su cargo, no haber sufrido arrestos superiores a cuatro días u ocho sumados; y, por otro lado, los que se encuentran en estado de Nombramiento Profesional, no haber tenido arrestos superiores a ocho días o que sumados al menos sean quince.
- **Observación.** Se trata de los funcionarios que presenten deficiencias en sus condiciones personales o profesionales, en su capacidad física. En el caso de trabajadores con Nombramiento Profesional, dos calificaciones continuas en este nivel causa eliminación.
- **Eliminación.** Aquellos funcionarios que por su incapacidad profesional o graves deficiencias en su conducta funcionaria y privada sea necesario eliminar. En el caso de Nombramiento Profesional, en caso que sumen al menos treinta días de arresto durante el año.

Cabe señalar que la calificación se notifica al calificado, el cual, a su vez, tiene un recurso de reclamación de la misma ante la H. Junta de Apelaciones correspondiente.

En la calificación del desempeño en las funciones del cargo se evalúan las aptitudes siguientes, aunado a que mientras más alto es el grado que ejercen es mayor la exigencia en el dominio de dichas aptitudes en el desempeño de los evaluados:

¹¹⁷ Art. 9 del Reglamento de Selección y Ascenso del Personal de Carabineros, N° 5.193. Santiago 30 de septiembre de 1959. Consulta en línea http://www.carabineros.cl/transparencia/transparencia2009/_8Reglamento.pdf en noviembre de 2014.

- Aptitudes de mando
- Condiciones como administrador
- Eficiencia profesional
- Eficiencia y rendimiento

3.3.4. Conclusión de servicio en CCh

Son seis las causales de retiro del nombramiento de los elementos pertenecientes a la corporación Carabineros de Chile:

- a) Por enfermedad incurable.
- b) Por petición voluntaria de los que cuenten con veinticinco años de servicio efectivos.
- c) Por cumplir treinta años de servicio.
- d) Por haber permanecido en tres años de retiro temporal.
- e) Por estar comprendido en las disposiciones reglamentarias que rigen las eliminaciones.
- f) Por haber sido condenado por el delito de deserción o pérdida del estado militar.

Cabe señalar que la temporalidad máxima para prestar los servicios dentro de la corporación de los Carabineros de Chile será hasta por treinta y cinco años, aunque de manera voluntaria los integrantes pueden retirarse en cualquier momento.

Dentro de las causales anteriores, se retomarán las que son resueltas por la Institución; es decir, por calificar a los integrantes en la lista de eliminación o por quitar el estado militar derivada de una mala conducta. La primera se encuentra normada por el artículo 65 del Reglamento de Selección y Ascenso del Personal de Carabineros, donde se define que el personal clasificado dentro de la lista de

eliminación no puede continuar en servicio ni permanecer continuamente dos ocasiones en la lista tres de observación. Por otro lado, la segunda, que se adquiere por haber incurrido en violaciones manifiestas a los principios morales o disciplinarios que tengan las siguientes características, enumera las causales:

- Demostrar conductas reincidentes de indisciplina
- Ser reacio o inadaptable a las exigencias del servicio
- Conducta inmoral o impropia que permita calificarlo de vicioso o incorregible
- Por mantener adicción en el consumo de estupefacientes
- Demostrar rebeldía, perturbando el normal cumplimiento del servicio
- Incurrir en conductas que lesionen o quebranten gravemente la disciplina o el prestigio Profesional

Para la aplicación de las sanciones se ponderarán los agravantes y atenuantes en que se presentaron las mismas:

- Incurrir en dos o más transgresiones
- La reincidencia
- Mal comportamiento anterior
- Cometer la falta en colectivo
- Atentar al decoro o dignidad policial
- Generar un descrédito o desprestigio para la institución
- Ejecutarla en presencia de subalternos
- Ejecutarla con abuso de autoridad
- Cometerla premeditadamente

Una vez presentados los tres modelos policiales extranjeros (PCM, CNPE y CCh) que se estudiaron en la conformación de su institución así como la implementación de elementos clave de su modelo policial preestablecidos para el presente trabajo, se pasará al estudio de los mismos elementos en la experiencia del modelo mexicano: La Policía Federal.

4. Modelo Policial Mexicano

En éste último capítulo se abordará la temática expuesta en los dos capítulos anteriores, acotada en la experiencia de nuestro país; es decir, qué se entiende por el servicio de seguridad pública, cuál es la composición de la institución que se encarga de dicho servicio y cómo es el modelo policial que se emplea para lograr proveer el servicio de seguridad pública.

Se describirá una radiografía de la composición de los cuerpos de seguridad que actualmente prestan éste servicio a lo largo y ancho de la República. También se referirán los antecedentes del modelo de la Policía Federal, con respecto a las Reformas al Sistema de Seguridad y Justicia de 1994 y la creación de la Policía Federal Preventiva.

El objetivo es conocer los antecedentes que precedieron la creación de la Policía Federal. De tal forma, será posible describir su modelo y detallar la forma en que la institución se consumó; finalmente llegar al comparativo con los modelos internacionales descritos con los elementos integradores que se decidió analizar en este trabajo.

4.1. La Policía en México

El ejercicio del servicio de seguridad pública tiene fundamento en el Art. 21 Constitucional, donde se señala que se trata de una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. La seguridad pública comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. Sus principios de actuación son la legalidad, la objetividad, la eficiencia, el profesionalismo, la honradez y el respeto a los derechos humanos.

Como se puede observar, en el régimen Republicano y Federal de nuestro país, el servicio de la seguridad pública está provisto por los tres ámbitos de gobierno. Como consecuencia de lo anterior se puede observar una diversidad de cuerpos policiales con organización, objetivos, misión y funciones similares que difícilmente se complementan. En el país, actualmente hay en operación “1,661 corporaciones de policía encargadas de la prevención y la persecución de los delitos en los tres niveles de gobierno. Cada una de ellas trabaja con marcos normativos, metodología, procedimientos e incluso con protocolos de policía diferentes”.¹¹⁸

La referencia estándar recomendada por la ONU es de 1 policía por cada 357 habitantes o alrededor de 200 policías por cada 100 mil habitantes. En nuestro país se cuenta con 1 elemento de policía por cada 261 habitantes, logrando el 73% de la cifra estándar recomendada. En el caso de la instancia federal de seguridad pública, cuenta con una plantilla activa estimada en 51,025 elementos, al 30 de septiembre de 2012. Visto de esa forma, para efectos de referencia me parece que sí son suficientes las 1661 corporaciones; sin embargo, habría que saber cómo es su implementación.¹¹⁹

En el marco de la diversidad de cuerpos policiales, se crea un sistema que pretende coordinar la política de seguridad. El recurso humano que compone el sistema de seguridad pública se compone de distintos cuerpos policiales de carácter civil que, coordinadas con el Ministerio Público, conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública que se concibe para generar los siguientes elementos:

- La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

¹¹⁸ García Luna, Genaro, *Contra el crimen ¿por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?* Pasado, presente y futuro de la Policía en México, Ed. del Autor México, 2005, pp. 109-111.

¹¹⁹ Véase Haro Reyes Dante Jaime, *Comentarios sobre el nuevo modelo policial en México*, en Letras Jurídicas núm. 12 primavera de 2011, Universidad de Guadalajara.

- El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.¹²⁰

Dentro de éste sistema, el cuerpo policial que es objeto de estudio del presente trabajo se encuentra dentro del despacho de la Secretaría de Gobernación, que dentro del art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece atribuciones afines al funcionamiento del sistema de seguridad pública y la operación de la Policía Federal (Aunque en el período de estudio -2008 a 2012- era un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública), siendo las atribuciones más destacadas:

- Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Proponer las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial.
- coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas.
- Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su Secretario Técnico.

¹²⁰ Art. 21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 07 de Septiembre de 2014. 136 artículos.

- Organizar, dirigir y supervisar a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario.
- Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Proponer, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.
- Reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran; intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia.

El objetivo primordial del servicio de seguridad pública en nuestro país se propone desarrollar políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada; y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; además, fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención.

Como sistema se apoyan del Poder Judicial en el estudio del fenómeno de seguridad pública para la obtención de acciones que contribuyan el mejoramiento de la política de Estado.

El artículo décimo de la Ley General de Seguridad Pública define que la organización e integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública se compone de Consejos, Conferencias y un Secretariado Ejecutivo que a continuación se enlistan.

- El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema.¹²¹

El funcionamiento de éste esquema se asegura mediante la coordinación de las Conferencias Nacionales para la formulación y ejecución de políticas en su respectiva responsabilidad. Para dar seguimiento a ello, el Secretariado Ejecutivo realiza seguimiento necesario que se reporta al Consejo Nacional que como instancia superior da la resolución a las medidas que se adopten.

Si bien es cierto que dicho sistema da lugar a una diversidad de instituciones policiales preventivas en el país, éstas se sujetan a un esquema jerárquico que comprende los siguientes rangos:

- Comisarios (comisario general, comisario jefe y comisario)
- Inspectores (inspector general, inspector jefe e inspector)
- Oficiales (subinspector, oficial y suboficial)
- Escala Básica (policía primero, policía segundo, policía tercero y policía).¹²²

Asimismo, señala que el esquema de operatividad parte de una célula compuesta por tres elementos, delimitando mínimos jerárquicos para los titulares de las estructuras de los gobiernos y quedando para los municipales el nivel de suboficial y para los locales el de Inspector.

¹²¹ Art. 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009. 152 artículos.

¹²² *Ibid* Arts. 80 y 81.

4.1.1. Nivel Educativo

Los policías en nuestro país tienen una escolaridad promedio de 8.8 años de educación, es decir apenas y concluyen la educación básica. En cuanto al salario, el promedio es de 4 mil pesos mensuales y con prestaciones muy variadas en los tres ámbitos de gobierno. Con éste perfil en su grueso, la policía es conformada por personas que no tenían la vocación de servicio de policía, sino que no contaban con otra opción que les diera estabilidad y por ello se ven en las corporaciones. De forma detalla se muestra el nivel escolar en la siguiente tabla.

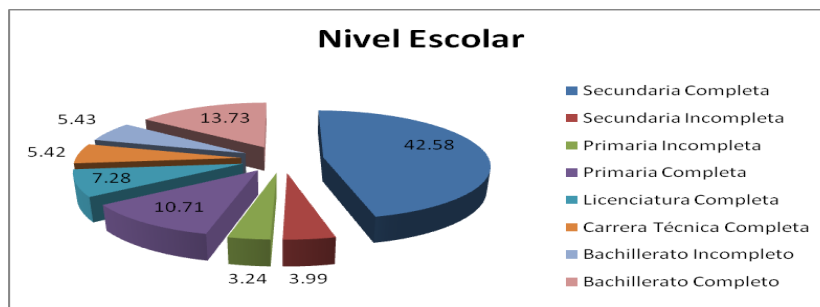
Tabla 4-1 Nivel escolar de la PF

Nivel Escolar	Porcentaje
Secundaria Completa	42.58
Secundaria Incompleta	3.99
Primaria Incompleta	3.24
Primaria Completa	10.71
Licenciatura Completa	7.28
Carrera Técnica Completa	5.42
Bachillerato Incompleto	5.43
Bachillerato Completo	13.73

Fuente: Creación propia con datos tomados del SNSP

Los datos presentados para el 2012 muestra que la educación básica representa el 60.52% de los integrantes, menos del uno por ciento ni siquiera cuentan con alguna instrucción. Destaca que tan sólo el 7.28 completa los estudios a nivel profesional.

Gráfico 4-1 Nivel escolar de la Policía en México



Según datos del SNSP, solamente 26 por ciento de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior al medio. El 43.71% de los mandos de las corporaciones tiene afinidad al puesto que desempeña, mientras que el 71% de los elementos evaluados tiene algún padecimiento que afecta su salud: la mayoría se refiere a obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales.¹²³

Como se observa en los datos anteriores, es primordial atender el desarrollo de personal de los cuerpos de seguridad pública, en el que no sólo se vean beneficiadas las deficiencias inherentes al personal, sino que repercutan en una prestación de servicio profesional a la comunidad.

4.1.2. Por Ámbito de Gobierno

La composición por ámbito de gobierno de las corporaciones policiales en nuestro país consiste en que las de menor preparación y salario son las de gobiernos Municipales; por Estado depende totalmente de la capacidad de riqueza con que cuenta cada uno así como riesgos particulares como frontera, urbes de gran densidad o la vulnerabilidad ante el crimen organizado; por último, en el ámbito Federal, se observa que ésta es la cuenta con mayor nivel escolar, ingreso salarial, prestaciones, instalaciones y oportunidad de desarrollo. La composición de las corporaciones policiales por ámbito de gobierno se encuentra establecida de la siguiente manera:

Tabla 4-2 Estado de fuerza por ámbito de gobierno de la Policía en México

Ámbito de Gobierno	Estado de Fuerza
Federal	51 025
Estatal	270 062
Municipal	154 798

Fuente: Creación propia con datos tomados del SNSP para 2009.

¹²³ Datos tomados del simposio internacional de seguridad pública, Cámara de Diputados, 2008.

Cabe destacar, que en los últimos años se han conformado corporaciones policiales de tipo rural, instituidas como consecuencia del surgimiento de grupos de “autodefensa” o policía comunitaria en zonas donde el crimen organizado habría rebasado la capacidad del Estado de brindar seguridad pública en la comunidad. Dichos grupos se disolvieron, y sus integrantes pasaron a conformar cuerpos policiales legalizados como un grupo auxiliar adscrito a las policías estatales, y con el fin de que dichos grupos puedan vigilarse y controlarse.

En nuestro país, los casos más destacados de transición de grupos de “autodefensa” a cuerpos policiales se dieron en los Estados de Michoacán de Ocampo y Guerrero.

En el primer caso se constituyeron como la Unidad de Fuerza Rural adscrita a la Policía Estatal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, concebida como una unidad de reacción y conformada preferentemente por miembros de las mismas comunidades, sino por elementos de la misma Policía Estatal o alguna otra institución policial.¹²⁴

Siendo la SSP del Estado de Michoacán de Ocampo la que establece los procedimientos de convocatoria, reclutamiento, selección, formación, certificación, permanencia evaluación, promoción y reconocimiento; separación o baja del servicio de sus integrantes; sistemas y procedimientos del desarrollo policial.¹²⁵

La separación de la Unidad de Fuerza Rural es cumplimentada por las siguientes causantes:

- Separación: por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las circunstancias siguientes:
- Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, y

¹²⁴ Artículo 4 del Decreto por el que se crea la unidad de fuerza rural de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 8va. Sección, Núm 43, Mayo 2014. 14 artículos.

¹²⁵ *Ibid* Art. 5.

- Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables.
- Remoción: por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario; o
- Baja por:
 - Renuncia;
 - Muerte;
 - Incapacidad permanente;
 - Jubilación, o
 - Retiro.¹²⁶

En el caso del Estado de Guerrero se creó el órgano operativo auxiliar denominado Cuerpo de Policía Rural Estatal que se encuentra adscrita dentro de la Subsecretaría de Operación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. Administrativamente se organiza mediante una Coordinación General al mando de un Inspector General que coordinará las comandancias municipales en donde opere dicho Cuerpo Policial.

Se integra por ciudadanos elegidos por la comunidad, que cumplan con los procesos de selección, exámenes médicos y capacitación. Dicha elección se obtiene por la aprobación del 75% de los votos a favor por parte de los miembros de la asamblea comunitaria.¹²⁷

Destaca que en el Reglamento del Cuerpo de Policía Rural Estatal tenga consideraciones que en la mayoría de los cuerpos policiales del país no existen, ello responde a la naturaleza de su creación. Tales consideraciones son la permisión de perforaciones exclusivamente en la oreja y de tamaño pequeño (mediante carta compromiso firmada en donde se establece que durante el

¹²⁶ *Ibid* Art. 15

¹²⁷ Art. 12 del Reglamento Interior del cuerpo de Policía Rural del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, No. 11 Alcance I, 7 de Febrero de 2014. Consulta en línea <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/02/RICPOLICIARURALEG.pdf> en noviembre de 2014.

servicio no se hará uso de cualquier tipo de arete). Otro de ellos es la portación de tatuajes previamente dictaminados por un psicólogo/médico como no ofensivos, alusivos a un grupo delictivo o secta.

4.1.3. Antecedentes al modelo de la Policía Federal

Reforma al Sistema de Seguridad y Justicia de 1995

La concepción del Sistema Nacional de Seguridad Pública se materializó con la Reforma del Poder Judicial de diciembre de 1994. En ésta se integró a las instituciones que componen el sistema de seguridad pública (prevención del delito, procuración de justicia y readaptación social) coordinando su trabajo e intercambiando información para generar una base sistematizada y con alcance a todas las áreas competentes. Con tal reforma constitucional, el Congreso de la Unión quedó facultado para expedir las leyes que establecen las Bases para la Coordinación en materia de seguridad pública, entre los diferentes ámbitos de gobierno, asimismo queda facultado para organizar el funcionamiento del ingreso, selección, promoción y reconocimiento de la policía en el ámbito federal.

El nuevo sistema entró en vigor en diciembre de 1995 con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Derivado de la reforma, en 1998 se envía al Congreso de la Unión la Ley de la Policía Federal Preventiva, publicándose el 4 de enero de 1999, quedando bajo la tutela de la Secretaría de Gobernación y siendo consecuencia de la fusión de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal y personal de la Armada de México.

La Policía Federal Preventiva

Cuando se dio la transición política en el gobierno federal del año 2000 una de las primeras acciones que emprendió el entonces presidente Vicente Fox Quezada (que aún sin tomar protesta como Presidente, encomendó a la bancada mayoritaria de su partido en el Congreso de la Unión a realizar el trabajo legislativo correspondiente que concluyó en noviembre de ese mismo año) fue la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se creaba la Secretaría de Seguridad Pública, adjudicándose atribuciones afines a la política de seguridad que se encontraban bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación.

La justificación para generar dicho cambio administrativo era el incremento de la delincuencia organizada, la falta de una policía en materia preventiva a nivel federal, (sólo se contaba con elementos encargados de la vigilancia y presencia en las carreteras y aduanas federales) y, principalmente, “un proceso de actualización, modernización y control, efectivamente adecuado no sólo a nuestro régimen constitucional de garantías, sino a la creciente demanda democratizadora de la sociedad mexicana”,¹²⁸ que, entre otras cosas, demanda separar la actuación en materia de seguridad pública de la agenda política, ya que ésta última manipulaba a la primera bajo sus intereses.

La Secretaría de Seguridad Pública surge con el fin de que “el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la política criminal federal mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada y profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana”.¹²⁹

¹²⁸ Cámara de Diputados, “Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca, *Diario de los debates*, año I, núm. 24, 9 de noviembre de 2000, p. 2319.

¹²⁹ *Ibid*, p. 2320

Las atribuciones más relevantes de esta nueva Secretaría fueron las siguientes:

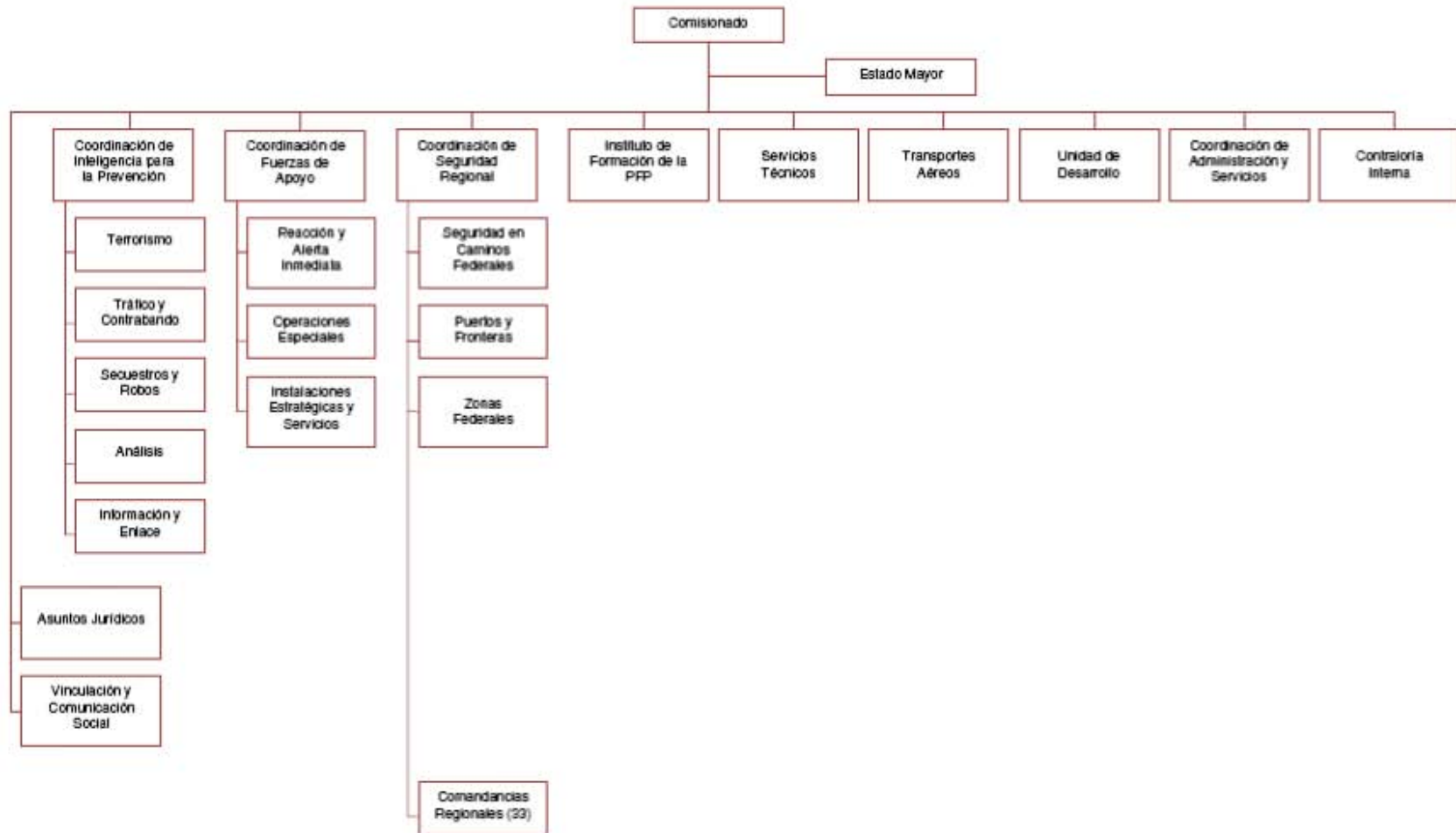
- Diseñar la política de combate al crimen del gobierno federal y llevar a cabo la inteligencia policial para la prevención del delito.
- Representar al Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Designar al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Nombrar al comisionado de la Policía Federal Preventiva.
- Administrar los establecimientos carcelarios federales y de tratamiento de los menores infractores, así como coordinarse en esta materia con los diversos niveles de gobierno.
- Autorizar, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, la portación de armas a empleados e instituciones policiales federales, así como autorizar y supervisar a las empresas que prestan servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas.

En el nuevo órgano administrativo del gobierno federal, queda inscrita la Policía Federal Preventiva como un órgano desconcentrado, en el que la máxima autoridad sería el Comisionado General, quedando conformada como se observa en la ilustración 4-1.

La estructura de la Policía Federal Preventiva se concibió con una amplia complejidad jerárquica de manera horizontal y vertical; la primera por la multiplicidad de áreas a cubrir, mientras que la segunda es generada por el rango de las mismas, así como los grados de los integrantes que la componen. La complejidad se multiplicaba porque además de coordinarse de manera interna, la PFP debería generar trabajo dentro de las atribuciones con otras dependencias del gobierno federal que aún mantenía obligaciones en materia de seguridad pública, tales como Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, y la Procuraduría General de la República.

Modelo Policial Mexicano

Ilustración 4-1 Organigrama de la PFP



Fuente: SSP, 2006.

Como se había comentado, la conformación de la Policía Federal Preventiva en sus inicios se dio con la integración de la Policía de Caminos y Puentes ya existente, pero en buena medida se le sumaron elementos pertenecientes a las Fuerzas Armadas. Tal vez eso responde a la limitación en el nivel académico del cuerpo policial, delimitándose como grado máximo de ingreso el correspondiente a la enseñanza media superior.

La permanencia de los integrantes de la Policía Federal Preventiva se establecerá por la aprobación de los programas de formación y actualización, mientras que el desarrollo de personal depende de las evaluaciones que son verificadas por un grupo colegiado de la institución. De la misma forma, dicho cuerpo colegiado evalúa el sistema de separación que va desde una simple amonestación hasta el cese del cargo; para esto, en todo momento se vela el derecho de audiencia del inculcado, destacando que aunque se concebían los instrumentos de manera reglamentaria, ésta resultaba limitada.

Hasta aquí se ha expuesto el marco de referencia de la seguridad pública en México, la composición del cuerpo policial y los antecedentes del modelo que objeto de estudio de éste trabajo: La Policía Federal.

4.2. La Policía Federal Mexicana

El artículo 21 constitucional establece que los cuerpos de seguridad pública en nuestro país son de carácter civil, siendo la Policía Federal un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública (en la temporalidad del estudio), quien es la encargada de regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.

La reforma del 18 de junio de 2008, favoreció la creación de una policía profesional a la cual, a diferencia de la Policía Federal Preventiva, se le otorgaron herramientas para la generación de investigación científica, con la idea de llegar a tener capacidades técnicas, operativas y logísticas con estándares internacionales.

A casi un año de distancia (1 de junio de 2009), entró en vigor la Ley de la Policía Federal con las siguientes atribuciones innovadoras:

- Investigación para la prevención de delitos.
- Realización de operaciones encubiertas y de usuarios simulados.
- Solicitar información y referencia geográfica de equipos de comunicación en tiempo real.
- Intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos.

Se define al instrumento de la investigación para la prevención de delitos como “el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución”.¹³⁰

En cuanto al cambio que se pretende lograr en relación a lo que sostenía la PFP, el nuevo modelo pretende “lograr estándares de operación unificados, mediante la homologación de procesos, procedimientos, métodos y protocolos de operación policial y administración penitenciaria; y la utilización compartida de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que aseguren su desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de delitos”.¹³¹

¹³⁰ Art. 5 de la ley de la Policía Federal, Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009. 55 artículos.

¹³¹ Véase “El Nuevo Modelo de Seguridad Pública” en www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf.

En el nuevo modelo se concibe a la institución de la Policía Federal como el eje rector del sistema de seguridad pública en el país, puesto que todas las autoridades federales se coordinarán con ésta para el despacho y operación de la estrategia de seguridad pública, extendiendo a los ámbitos de gobierno Local y Municipal ésta rectoría en la implementación y vigilancia de los siguientes ejes operacionales:

- Coordinación
- Modernización
- Homologación
- Participación Ciudadana y Proximidad Social
- Prevención del Delito
- Desarrollo Policial
- Evaluación y Control de Confianza
- Organización y Estandarización salarial
- Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones
- Operación Policial Transparencia y Evaluación de la Actuación Policial

El modelo pretende lograr los objetivos establecidos mediante una eficaz coordinación institucional e interinstitucional, la profesionalización con la implementación de un servicio civil de carrera policial, la homologación en la formación de los integrantes de cualquier cuerpo de seguridad pública en el país, así como una vinculación de confianza con la sociedad.

Además, se desea que se sume un desarrollo de la estructura de operaciones policiales dirigidas por un esquema predeterminado, sustentado en el Informe Policial Homologado que se crea como el insumo básico en el que todas las corporaciones debieran transferir su información. Ello, mediante la generación de tecnología de información con la Plataforma México que consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos a fin de optimizar la eficacia de

estrategias y operativos para enfrentar la criminalidad, concentrando los Informes Policiales Homologados, mapas delincuenciales georeferenciados, kardex policial, y los sistemas gerencial operativo y de información criminal ya existentes.

Los Integrantes de la Institución se agrupan en cuatro categorías, a las cuales corresponden diferentes grados como se indican a continuación:

Tabla 4-3 Categorías del personal de la PF

Comisarios	Inspectores	Oficiales	Escala Básica
Comisario General	Inspector General	Subinspector	Policía Primero
Comisario Jefe	Inspector Jefe	Oficial	Policía Segundo
Comisario	Inspector	Suboficial	Policía Tercero
			Policía

Fuente: Elaboración propia en base al Art. 108 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

La máxima autoridad de la Policía Federal es el Comisionado General, quien es designado y removido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a propuesta del Secretario de Seguridad Pública. Éste ejercerá las atribuciones de mando, dirección y disciplina de la institución.

Destaca que la relación entre la Policía Federal y su personal se regulará por lo dispuesto en el apartado B, del artículo 123 Constitucional, y que en los casos en que resulte necesario, la Policía Federal podrá auxiliarse con:

- I. El personal técnico especializado de la Secretaría;
- II. Las policías del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, en los términos que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- III. Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales;
- IV. El Servicio de Protección Federal, y
- V. Los particulares que presten servicios de seguridad privada, sin que puedan substituir en sus funciones a las instituciones de seguridad pública.¹³²

¹³² Artículo 43 Ley de la Policía Federal... *Op. Cit.*

Cuenta con una Academia Superior de Seguridad Pública ubicada en la entidad de San Luis Potosí, teniendo algunas sedes alternas en otras entidades como el Estado de México.¹³³

4.2.1. Ingreso a la PF

El ingreso a la Policía Federal se realiza a través de dos modalidades: la primera es por medio del ingreso al instituto de formación básica donde los aspirantes reciben un periodo de formación y capacitación; además de un período de prácticas correspondientes; la segunda modalidad se compone de aquéllos que ingresen mediante designación directa hecha por el Comisionado General.¹³⁴

La primera modalidad se divide en dos etapas, el reclutamiento y la selección. El reclutamiento es el proceso de captación de candidatos que desean incorporarse a la Institución a fin de determinar si reúnen los perfiles y requisitos para ser seleccionados. Ello, mediante convocatoria publicada en por lo menos un diario de circulación nacional y en el portal de internet de la institución treinta días naturales antes de iniciar el proceso de reclutamiento. Por otro lado, la selección consiste en elegir de entre los aspirantes que hayan aprobado el reclutamiento, a quienes cubran el perfil y la formación requeridos para ingresar a la Institución; comprende el período de los cursos de formación o capacitación y concluye con la resolución que emita el Consejo Federal, comisión o comité correspondientes.¹³⁵

Todo el proceso se desarrolla en la Academia Superior de Seguridad Pública en la cual se implementa la instrucción teórica y práctica en donde los

¹³³ Al respecto cabría señalar que el país se cuenta con una infraestructura considerable constituida por 134 Centros de Formación y Capacitación Policial con un total de 289 aulas y platilla docente de 769 especialistas. Lo que no hay es una homogeneidad ni suma de esfuerzos entre diferentes dependencias para capitalizar dicha infraestructura como proyecto nacional. Para ahondar en dicho análisis véase Jeannetti Dávila Elena, Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo, UNAM FCPyS, México 2001.

¹³⁴ Artículo 127 del Reglamento de la Ley de la policía Federal, Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo del 2010. 221 artículos.

¹³⁵ *Ibid* Arts. 121 y 122.

aspirantes que acrediten el programa curricular con el promedio mínimo establecido accederán a las siguientes etapas del proceso de ingreso.

Para pertenecer a la Policía Federal, los aspirantes deben cumplir con requisitos acordes a la naturaleza de las funciones que desean desempeñar. Como se vio anteriormente, es diverso el grado de especialización de los puestos que conforma la estructura de la Institución. De entre los requisitos para ingresar destacan:

I. Ser ciudadano mexicano (por nacimiento) en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles,

II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

III. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

a) En el caso de aspirantes a las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente;

b) Tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente, y

c) En caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.

IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación;

V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

VII. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

VIII. No padecer alcoholismo;

IX. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

X. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

XI. Cumplir con los deberes establecidos en esta ley, y demás disposiciones que deriven de ésta;

XII. Los demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables.¹³⁶

Hay etapas del ingreso que todos los aspirantes indistintamente deben cumplir, tales como la certificación del Centro Nacional de Control de Confianza mediante la aprobación de las evaluaciones:

- Entrevista;
- Verificación del entorno socioeconómico;
- Exámenes de aptitud física, dependiendo de la naturaleza de las funciones que pretenda realizar en la Institución;
- Evaluación psicológica;
- Evaluación de conocimientos generales;
- Valoración médica;
- Pruebas ergonómicas, dependiendo de la naturaleza de las funciones que pretenda realizar en la;
- Examen toxicológico;
- Evaluación poligráfica

Una vez que los aspirantes cumplen con los requisitos antes descritos, ingresan a un curso básico de formación policial en modalidad de internado o entrada y salida por un período de seis meses. Quienes lo hubieren aprobado son considerados por el Consejo Federal para formar parte de la institución, siendo el Comisionado General el que expide el nombramiento correspondiente.

Cabe señalar que ninguna persona podrá ingresar a la Policía Federal si no ha sido debidamente certificada e inscrita en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.¹³⁷

¹³⁶ Art. 17 de la Ley de la Policía Federal... *Op. Cit.*

¹³⁷ *Ibid* Art. 16.

4.2.2. Desarrollo de personal en la PF

En la Policía Federal se establece la carrera policial, instrumento que es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección. La admisión a un cargo no implica la inmovilidad del mismo, ya que los encargados son evaluados en el desempeño del mismo.

La profesionalización del cuerpo policial se concibe como el proceso permanente y progresivo de formación, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los Integrantes de la Institución y se integra por las siguientes etapas:

- Formación inicial
- Actualización
- Promoción
- Especialización
- Alta dirección¹³⁸

El desarrollo de personal también se genera a partir de la figura de la promoción; es decir, el procedimiento mediante el cual el Comisionado General otorga el grado inmediato superior que se encuentre vacante en el escalafón, como resultado de las causales:

- I. Los resultados obtenidos en los programas de profesionalización;
- II. Los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones;
- III. Las aptitudes de mando y liderazgo;
- IV. Los antecedentes en el registro de sanciones y correcciones disciplinarias;
- V. La antigüedad en el servicio, y
- VI. Los demás que determine el Consejo Federal mediante Acuerdo.¹³⁹

¹³⁸ Artículo 129 del Reglamento de la Ley de la policía Federal... *Op. Cit.*

Se pueden otorgar a los integrantes de la PF promociones por mérito especial como resultado de servicio destacado o por actos de reconocido valor en el desarrollo de las funciones.

Dentro de la carrera policial se establece una temporalidad mínima para obtener antigüedad en el desempeño de las funciones, que dependiendo el grado es la siguiente:

- Dos años como Policía, para ascender a Policía Tercero;
- Dos años como Policía Tercero, para ascender a Policía Segundo;
- Dos años como Policía Segundo, para ascender a Policía Primero;
- Dos años como Policía Primero, para ascender a Suboficial;
- Dos años como Suboficial, para ascender a Oficial;
- Tres años como Oficial, para ascender a Subinspector;
- Tres años como Subinspector, para ascender a Inspector;
- Cuatro años como Inspector, para ascender a Inspector Jefe;
- Cuatro años como Inspector Jefe, para ascender a Inspector General;
- Cuatro años como Inspector General, para ascender a Comisario;
- Cuatro años como Comisario, para ascender a Comisario Jefe, y
- Cuatro años como Comisario Jefe, para ascender a Comisario General.¹⁴⁰

4.2.3. Evaluación de desempeño en la PF

El proceso de evaluación de desempeño es la certificación de los integrantes de la Policía Federal. Se realiza con evaluaciones periódicas que tienen la finalidad de cumplimentar perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos. Tiene una vigencia de tres años.

¹³⁹ *Ibid* Art. 133.

¹⁴⁰ Art. 150 del Acuerdo 05/2010 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expide el Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, 7 de julio del 2010. 380 artículos,

La evaluación de desempeño “tiene por objetivo evaluar, bajo un solo mecanismo y criterios uniformes, a elementos en activo y seleccionar a personal de nuevo ingreso responsable de prevenir la comisión de delitos, salvaguardar la seguridad e integridad de los bienes y las personas”. Permite medir cualitativa y cuantitativamente los principios de actuación policial y la contribución que hacen a la institución a lograr sus objetivos.

La instancia que determina el tipo, medios de control aplicables y la periodicidad de las evaluaciones es el Consejo Federal. Este verifica el resultado de las pruebas con el fin de que se cumplan los requisitos de permanencia, y reubica a los integrantes que hayan alcanzado las edades límite para la permanencia en los puestos que desempeñan por otros encargos en la misma institución.

Como estructura jerarquizada los evaluadores serán desde los mandos superiores suboficial, oficial y subinspector, hasta los mandos operativos policías primero y segundos. Ellos implementarán con sus subalternos el proceso de evaluación de desempeño, tomando como base la integración del expediente del evaluado en donde se recaba la siguiente información:

- Documentos personales
- Síntesis curricular
- Documentación soporte de perfil profesional
- En su caso, antecedentes laborales en otras corporaciones
- Documentos de adscripción
- Resultados de evaluaciones de ingreso
- Resultados de la formación inicial
- Hoja de alta
- Comprobantes de actualización recibida
- Comprobantes de capacitación especializada recibida
- Record de inasistencia
- Record de sanciones
- Record de reconocimientos

Posteriormente se procede a la evaluación de los principios de actuación de los miembros de la Policía Federal, con base en la siguiente tabla de puntuaciones:

Tabla 4-4 Puntuación en la evaluación al personal de la PF

Principios	Puntos
Legalidad	6
Objetividad	6
Eficiencia y eficacia	6
Profesionalismo	10
Honradez	6
Disciplina	10
Respeto a los Derechos Humanos	6

Fuente: Manual para la evaluación del desempeño del personal de las instituciones de seguridad pública

Por otro lado, en cuanto a la actuación para con su entorno se pondera de la manera siguiente:

Tabla 4-5 Ponderación de la actuación de los miembros de la PF

Por tipo de desempeño	Puntos
Ante el mando y la dependencia	16
Ante la sociedad	15
Administrativo	8
Coordinación operativa	7
En relación con el equipo y el armamento	4

Fuente: Manual para la evaluación del desempeño del personal de las instituciones de seguridad pública

Como resultado de ambas ponderaciones, se obtiene una puntuación de 100 con la cual se mide de manera cuantitativa el desempeño de los evaluados.

La siguiente tabla nos muestra de forma desagregada los procedimientos a seguir en relación a los puntos obtenidos por los elementos evaluados.

Ilustración 4-2 Ponderación de evaluación de desempeño

DEFINICIÓN DEL DICTAMEN	DICTAMEN	PUNTOS	ATRIBUTO	DEFINICIÓN DEL RESULTADO	PUNTOS	RECOMENDACIONES
Cumple con los requisitos y funciones del puesto relacionados con la cantidad y calidad de las tareas establecidas.	RECOMENDABLE	>=47.5	Excelente	Su actuación en el desempeño de sus funciones y obligaciones alcanza un grado de excelencia, siendo éste ejemplo del cumplimiento de los principios constitucionales.	>=47.5	Promover la actuación de excelencia y dar reconocimiento ejemplar que motive a alcanzar el nivel máximo.
		[40 a <47.5]	Sobresaliente	Cumple plenamente con los principios que rigen el desempeño en la actuación de los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública.	[40 a <47.5]	Continuar con las acciones realizadas implementando estímulos y programas que fortalezcan el correcto actuar del elemento.
		De [30 a <40]	Satisfactorio	La actuación del elemento es satisfactoria, sus funciones y obligaciones cumplen con los principios que rigen la actuación de los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública.	De [30 a <40]	Motivar al elemento a mejorar su desempeño creando programas de apoyo enfocados a mejorar el su actuación en cumplimiento de sus obligaciones.
Pocas veces cumple con los requisitos y funciones del puesto relacionados con la calidad y cantidad de las tareas establecidas, al límite de tiempo y forma.	RECOMENDABLE CON RESERVAS	De [20 a <30]	Insuficiente	Refleja un desempeño deficiente en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones por incurrir en faltas a los principios constitucionales que rigen la actuación de los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública.	De [20 a <30]	Fortalecer los principios y su actuar, la corporación proporcionará mecanismos que mejoren el desempeño de la función en el cumplimiento de sus obligaciones, comprometer al elemento a alcanzar un grado superior en su desempeño.
No cumple los requisitos mínimos del puesto, lo que incide en el Cumplimiento parcial de objetivos y programa de trabajo.	NO RECOMENDABLE	De [0 a <20]	No Satisfactorio	No desempeña sus funciones y obligaciones en apego y respeto a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, disciplina y respeto a los derechos humanos.	10 a <20	Promover la actuación de excelencia y dar reconocimiento ejemplar que motive a alcanzar el nivel máximo
					De 0 a <10	Se recomienda atención urgente, inmediata y profunda, la Institución deberá considerar retirarlo de sus funciones operativas y destinarlo a actividades de bajo riesgo, en cuanto no mejore su desempeño será candidato a baja permanente.

Fuente: Manual para la evaluación del desempeño del personal de las instituciones de Seguridad pública en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

4.2.4. Conclusión de servicio en la PF

La conclusión de servicio es la terminación del nombramiento o cese de sus efectos legales de los integrantes de la Policía Federal con la misma institución. En su caso, los integrantes que dejan el cargo están obligados a entregar toda la

información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega recepción a su jefe inmediato o, en su caso, al personal asignado a desempeñar el cargo que mantenía. La conclusión de servicio se aplica por los siguientes motivos:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:

a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;

b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables, y

c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio del Consejo Federal para conservar permanencia.

II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o

III. Baja, por:

a) Renuncia;

b) Muerte, o incapacidad permanente, o

c) Jubilación o retiro.¹⁴¹

Destaca que dentro del segundo motivo y una vez que el inculpado procede a su derecho de emitir un juicio en su defensa, “si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la Secretaría sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones señaladas en la resolución respectiva, sin

¹⁴¹ Art. 22 de la Ley de la Policía Federal... *Op. Cit.*

que en ningún caso proceda su reincorporación o reinstalación a la Policía Federal”.¹⁴²

En el desarrollo de sus funciones, por incumplimiento de sus deberes, que se consideran *muy graves* y que ameritan la separación de la institución por remoción destacan las siguientes faltas previstas en el régimen disciplinario:

- No conducirse con dedicación y disciplina, así como la falta de apego al orden jurídico y de respeto a las garantías individuales y derechos humanos;
- Todo acto arbitrario o que limite indebidamente las manifestaciones que con carácter pacífico realice la población;
- No mantener la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozca;
- No prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro;
- Infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior;
- Solicitar y/o aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones así como llevar a cabo cualquier acto de corrupción;
- Ordenar o realizar la detención de persona de manera ilegal;
- Faltar a las evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia sin la debida justificación;
- No informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;
- Hacer uso de la fuerza de forma irracional y desproporcionada, así como la falta de respeto a los derechos humanos.¹⁴³

¹⁴² *Ibid* Art. 23.

¹⁴³ Art. 259 del acuerdo 05/2010 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expide el Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal... *Op. Cit.*

Por último, el tiempo máximo a prestar servicio en la PF según su categoría jerárquica es la siguiente:

- A.** Escala Básica, 45 años;
- B.** Suboficial, 46 años;
- C.** Oficial, 49 años;
- D.** Subinspector, 51 años;
- E.** Inspector, 53 años;
- F.** Inspector Jefe, 55 años;
- G.** Inspector General, 58 años;
- H.** Comisario, 60 años;
- I.** Comisario Jefe, 63 años, y
- J.** Comisario General, 65 años.¹⁴⁴

Aunque los integrantes que se encuentren en las circunstancias previstas, pueden ser reubicados a consideración del Consejo Federal, en otras áreas de la misma Policía Federal

Una vez que se obtiene la radiografía del modelo policial mexicano, y particular de la Policía Federal; se pasará al comparativo y análisis con los tres modelos policiales estudiados en el capítulo tercero.

¹⁴⁴ Art. 131 del Reglamento de la Ley de la policía Federal... *Op. Cit.*

4.3. Comparativo de los Modelos Policiales

A continuación se realizará el comparativo del modelo de la Policía Federal (PF) con los modelos de la Policía Nacional de Colombia (PCN), el Cuerpo Nacional de Policía Española (CNPE) y los Carabineros de Chile (CCh). En éste aparato se compararán los cuatro modelos de manera genérica, su naturaleza y su sentido de servicio.

En la siguiente tabla se desgrega la información general de los modelos que a continuación se compararán.

Tabla 4-6 Características de los modelos policiales comparados

Modelo Policial	Organización	Área de Adscripción	Máxima Autoridad
Policía Nacional de Colombia	Nacional	Ministerio de Defensa	Director General de Policía
Cuerpo Nacional de Policía Española	Federal y Local	Ministerio del Interior	Director General de Policía
Carabineros de Chile	Nacional	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	General Director de Policía
Policía Federal Mexicana	Federal	Secretaría de Seguridad Pública	Comisionado General de la PF

Fuente: Elaboración propia derivado del comparativo de los modelos policiales estudiados

En los casos de la PNC y los CCh su organización es de carácter nacional, sólo en caso del modelo mexicano responde a una organización federal; mientras que para la CNPE es de representación mixta (federal y local), en donde la policía atiende de forma permanente los asuntos de manera federal y auxilia a los gobiernos Autónomos en la provisión de la seguridad pública mediante acuerdo establecido.

Por área de adscripción se encuentran diferenciados en el Ministro que pertenecen. La PNC se encuentra en el Ministerio de Defensa en donde comparte con las Fuerzas Militares de Colombia la otra corporación dicho Ministerio. El mismo caso corresponde a la CNPE se encuentra adscrito al Ministerio del Interior que en complemento con la Guardia Civil conforman la Fuerza de Seguridad Pública.

El cuerpo de CCh históricamente se encontraba adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, a partir del 2011 pasan a formar parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ello con el fin de *desmilitarizar* a la corporación. Cabe destacar que el único modelo que perseguía (porque a partir del 2012 se abolió) una Secretaría de Estado era el caso mexicano.

Por último en lo correspondiente a su jerarquía, los tres casos extranjeros parten de una Dirección General -resaltando que el caso de los CCh el Director tiene el rango de General- y sólo en el caso de la PF es partir de un Comisionado General. Lo anterior responde a su misma naturaleza de área de adscripción, ya que los casos extranjeros se encuentran supeditados a una subsecretaría, mientras que en el caso mexicano se trata de un órgano desconcentrado de una Secretaría de Estado.

Haciendo una comparación desde el punto de vista teórico, tomado en cuenta la clasificación que hace Lucio Toval Martín en Fundamentos de Investigación Criminal resulta lo siguiente:

Tabla 4-7 Comparación desde un marco teórico

Modelo Policial	Sistema
Policía Nacional de Colombia	Servicio Público
Cuerpo Nacional de Policía Española	Vigilancia y Control
Carabineros de Chile	Servicio Público
Policía Federal Mexicana	Legalista

Fuente: Elaboración propia derivado del comparativo de los modelos policiales estudiados

La CNPE y la PNC cuentan con un modelo de Servicio Público, en donde la cercanía con la población no es la única característica a destacar, sino que se complementa con un sistema político autoritario que a la vez debe en gran medida su permanencia a los resultados.

Por otro lado el CCh tiene un modelo con sistema de Vigilancia y Control, que se caracteriza por un sistema sancionador preponderante, una escrupulosa presencia en la vía pública y un bajo acercamiento con la población que deriva en poca confianza por parte del ciudadano hacia los elementos policiales.

Por último, en el caso de la PF mantiene un sistema legalista, donde los procesos burocráticos y la duplicidad de funciones son consecuencias a considerar. Su preeminencia infracción-sanción mantiene un bajo acercamiento con la población.

Continuando con la clasificación de Lucio Toval Martín, por la naturaleza en la concepción de los modelos se obtiene el siguiente resultado:

Tabla 4-8 Comparación desde su naturaleza

Modelo Policial	Naturaleza
Policía Nacional de Colombia	Civil
Cuerpo Nacional de Policía Española	Mixta
Carabineros de Chile	Militar
Policía Federal Mexicana	Civil

Fuente: Elaboración propia derivado del comparativo de los modelos policiales estudiados

El corte militar caracteriza al modelo de los CCh; el CNPE es una composición de civil y militar, ello en cuanto se opera junto con la Guardia Civil; y por último los modelos de la PNC y PF mantienen un carácter civil, aunque hay que destacar que en ambos se concibió un agrupamiento con funciones militares denominado Gendarmería, pero en esencia son de corte civil.

En el caso mexicano, la gendarmería se encuentra en proceso de constitución, se conforma como una división más en la estructura de la PF en donde la formación de sus elementos se está haciendo de manera militar y policía con una alta especialización en la investigación (que dicho sea de paso la última ley de Seguridad Pública se le otorgan éstas facultades a sus integrantes). Aunque sus funciones aún no son definidas por una normatividad, los autores intelectuales de éste cuerpo armado han manifestado que desempeñarían funciones de seguridad en rutas estratégicas como el tránsito migrante, de mercancías e insumos de producción, así como mantener presencia en áreas rurales con escasa vigilancia hasta remplazar a los cuerpo de seguridad pública que han sido rebasados por la delincuencia (como ha sucedido en el pasado reciente en nuestro país, en donde la estrategia de seguridad fue establecer presencia militar en regiones de Michoacán, Tamaulipas o Guerrero).

4.3.1. Análisis de los elementos clave preestablecidos

Ingreso

El nivel educativo requerido por las corporaciones depende del puesto a ingresar, sin embargo la constante es el nivel básico para grados inferiores y de nivel superior para puestos especializados, de investigación o específicos según lo denomine cada corporación policial.

Exceptuando a la Policía Nacional de Colombia que requisita como nivel mínimo de educación los estudios correspondientes a la media superior. Ésta misma corporación y la Policía Federal clasifican el nivel académico requerido con el perfil del puesto a ocupar; quedando en el caso de nuestro país de la siguiente manera:

- Nivel Básico (reacción)
- Nivel Media Superior (prevención)
- Nivel Superior (investigación)

De las cuatro corporaciones policiales, la Policía Federal es la que cuenta con el menor tiempo en el curso de formación de sus integrantes. Realizando al igual que el cuerpo de Carabineros de Chile su capacitación total en las academias de formación sin prueba en el lugar de trabajo.

Por rango de edades solicitadas se observan dos parámetros, el primero que corresponde a una media de edades de 18 a 24 en la PNC y el CCh; la segunda que es mayor para el CNPE (18 30 años). Destaca que la única corporación que permite aspirantes superiores al rango solicitado es la PNC, siempre y cuando cuenten con antecedentes destacables en actividades cívicas o de servicio social en Bomberos, Cruz Roja, servicios de salud, deportivos, recreativos o ecológicos.

La única corporación que hace una clasificación del rango de edad solicitado por género es el CCh, mientras que la PF es la corporación más flexible en sus rangos de edad solicitada, llegando hasta los 40 años de edad para la escala básica de las Fuerzas Federales.

- Fuerza Federales de 18-40;
- Investigación de 21-36;
- Protección federal de 18-38;
- Gendarmería 18-37

Dentro del curso de formación, las únicas corporaciones que implementan prueba en el lugar de trabajo son la PNC con 6 meses de tareas en el área a colaborar y el CNPE. Las otras dos corporaciones no contemplan dicho mecanismo en el adiestramiento de sus aspirantes.

Por último, los tipos de evaluación realizados a los aspirantes a pertenecer a las corporaciones policiales coinciden en las evaluaciones médica, física y psicométrica, el resto varía teniendo una media de 8 pruebas en total. Destacando que la PNC establece un ingreso diferenciado para sus empleados públicos no uniformados, mismos que se implementa con la acreditación de méritos arrojadas en pruebas escritas, orales, psicotécnicas y el curso-concurso de oposición.

Modelo Policial Mexicano

Tabla 4-9 Comparativo del Ingreso en los modelos analizados

Ingreso					
Modelo Policial	Nivel de estudios	Curso de formación	Edad	Prueba en el lugar de trabajo	Tipos de evaluación
Policía Nacional de Colombia	Media superior	18 meses	18-24	Sí	Exámenes clínicos especializados y paraclínicos, médica, odontológica, físico atlética y morfofuncional, psicológica, socio-familiar, estudio de seguridad
Cuerpo Nacional de Policía Española	Básica	Sí	18-30	Sí	Médico, físico o psicométrico, ciencias físicas, antropológicas, sociales y jurídicas
Carabineros de Chile	Básica	12 meses	18-25 varones y 18-23 mujeres	No	Psicológico, capacidad física, médico, conocimientos generales, entrevista
Policía Federal Mexicana	Varía	6 meses	Varía	No	Psicológico, conocimientos generales, médica, ergonómicas, entrevista, socioeconómico, física, toxicológico y poligráfica.

Fuente: Elaboración propia derivado del comparativo de los modelos policiales estudiados.

Desarrollo de Personal

El desarrollo de personal se genera a través de los cursos de oposición, las especializaciones y los concursos abiertos. Los dos primeros son implementados en el Cuerpo de Carabineros de Chile y la Policía Federal Mexicana, mientras que los concursos abiertos son una modalidad que la Policía Nacional de Colombia y el Cuerpo Nacional de Policía Española implementan en sus corporaciones. Siendo ésta última la que efectúa una modalidad distinta según el grado de puesto que el integrante de la corporación desea desarrollar:

- De Policía a Oficial de Policía, por concurso oposición.
- Desde Oficial de Policía hasta Comisario, dos tercios de las vacantes por antigüedad selectiva y el tercio restante por concurso-oposición (en los casos en que de la aplicación de estos cupos resulten restos, los mismos incrementarán las vacantes de la modalidad de antigüedad selectiva).
- De Comisario a Comisario principal, por antigüedad selectiva

Mientras que para el caso del cuerpo de CCh, la selección de Oficiales y nombramiento supremo de oficiales se encuentra supeditado por los siguientes parámetros:

- Subtenientes de Orden y Sanidad y de Intendencia al término de sus estudios en la Escuela de Carabineros.
- Oficiales de los Servicios, por concursos de oposición, con título universitario y edad menor a los 30 años.
- Los cargos de nombramiento supremo será por personas que tengan la especialidad, teniendo preferencia los que ocupen plazas en la institución que ejerzan las funciones, previo concurso de antecedentes y exámenes calificados.

La antigüedad en el puesto desempeñado es una modalidad que encuentran necesaria para el desarrollo de personal la mayoría de las corporaciones a excepción de la PNC. Aunque se debe hacer la precisión, de que para el CNPE y el CCh únicamente aplica para los siguientes puestos:

Tabla 4-10 Puestos en los que aplica la antigüedad como aliciente de ascenso

Cuerpo Nacional de Policía Española	Carabineros de Chile
<ul style="list-style-type: none">• Subinspector• Inspector• Inspector Jefe• Comisario• Comisario Principal	<ul style="list-style-type: none">• Oficiales generales• Sargento 1ro. y 2do.• Escribientes 1ro. y 2do.

Los ascensos se pueden realizar a libre consideración de los altos mandos en la mayoría de las corporaciones exceptuando al CNPE, aunque dichas promociones sólo se efectuarán para nivel ejecutivo o directivo.

Destaca que el sistema de ascensos del cuerpo de CCh se encuentra sujeto a la calificación del Director General, que incluso puede dispensar de algún requisito del perfil para que se consume el ascenso al personal que no cuente con todos los requisitos.

Para que se consume el ascenso del puesto, únicamente la PNC y el CNPE es necesaria la aprobación de un período de prueba, las otras dos corporaciones (CCh y PF), no consideran ésta modalidad.

Por último, en lo que corresponde a la temporalidad mínima a servir para ascender el grado inmediato superior, no se observa un patrón o común denominador. Variando en cada una de las corporaciones y los niveles con que se conforman las mismas.

Tabla 4-11 Comparativo del Desarrollo de Personal en los modelos analizados

Desarrollo de Personal					
Modelo Policial	Modalidad de promoción	Antigüedad	Designación directa	Período de Prueba	Temporalidad mínima para movilidad
Policía Nacional de Colombia	Concurso abierto, curso de oposición	No	Nivel ejecutivo	6 meses	<ul style="list-style-type: none"> • 4 años y medio en promedio en oficiales y suboficiales; • 5 años y medio nivel ejecutivo.
Cuerpo Nacional de Policía Española	Varía	Sí	No	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • 2 años en Oficial de Policía; • 3 años para subinspector e inspector; • 10 años para Inspector Jefe (profesionistas 5 años); • 5 años para Comisario.
Carabineros de Chile	Cursos y especialización del personal	Sí	Sí	No	<ul style="list-style-type: none"> • De subteniente a coronel (5 grados) 4 años; • De Coronel a General (un grado) dos años; • 4 años y medio el personal civil de nombramiento supremo; • nivel básico 3 años
Policía Federal Mexicana	Cursos, especializaciones	Sí	Nivel directivo	No	<ul style="list-style-type: none"> • Dos años de Policía hasta Oficial (5 grados); • Tres años de Oficial a Inspector (2 grados) • 4 años de Inspector a Comisionado General (5 grados)

Fuente: Elaboración propia derivado del comparativo de los modelos policiales estudiados.

Evaluación de Desempeño

La periodicidad de la evaluación de desempeño es de un año para la mayoría de las corporaciones excepto para el caso mexicano donde es de cada tres años. Mientras que los sistemas de profesionalización de las cuatro corporaciones reconocen el procedimiento de apelación de los resultados de la evaluación de desempeño.

Destaca que la Policía Nacional de Colombia es la única corporación que permanentemente instaure un período extraordinario de evaluación de desempeño cuando los elementos se encuentren en las siguientes situaciones:

- Sea comisionado durante la evaluación (dentro o fuera del país);
- Cuando se encuentre en proceso de ascenso y al término del curso para el mismo; y
- Cuando el evaluado se encuentre de vacaciones, licencia o separación del servicio.

En todas, la evaluación de desempeño es un instrumento que aplica para la permanencia en la corporación. Por otro lado, el indicador de incompetencia resulta en la sanción que termina la relación laboral por mal desempeño, aunque para el caso de la PF, la calificación más baja (no satisfactorio) a lo que más resuelve es que si se permanece en dicho estado de desempeño para las siguientes evaluaciones será candidato a baja permanente.

La clasificación calificadora de la evaluación de desempeño en todas las corporaciones policiales tienen concepciones distintas, aunque el patrón en general responde a la siguiente clasificación: excelente, satisfactorio, deficiente e incompetente.

Modelo Policial Mexicano

Tabla 4-12 Comparativo de la Evaluación de desempeño en los modelos analizados

Evaluación de desempeño				
Modelo Policial	Periodicidad	Apelación	Permanencia	Clasificación calificadora
Policía Nacional de Colombia	Anual	Sí	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Incompetente • Deficiente • Aceptable • Satisfactorio • Superior • Excepcional
Cuerpo Nacional de Policía Española	*	*	*	*
Carabineros de Chile	Anual	Sí	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Mérito • Satisfactorio • Observación • Eliminación
Policía Federal Mexicana	Tres años	Sí	No	<ul style="list-style-type: none"> • Excelente • Satisfactorio • Insuficiente • No satisfactorio

Fuente: Elaboración propia derivado del comparativo de los modelos policiales estudiados.

*El proceso de evaluación del CNPE no es de información pública, aunque cabe señalar que a partir del 2015 se encuentra en transición dicho esquema para formar parte del Estatuto Básico del Empleado Público.

Conclusión de Servicio

En lo correspondiente a la conclusión del servicio, coincide en todos los modelos policiales que uno de los factores que lleva a dicha consecuencia es la evaluación reprobatoria de su desempeño así como la comprobación de una mala conducta preestablecida en los reglamentos internos de cada corporación.

La prestación máxima de servicios varía en cada una de las corporaciones; para la PNC sin importar el grado o la edad en que se haya ingresado, se permanece hasta los 70 años de edad; el CNPE es a los 35 años de servicio cumplidos; mientras que la los CCh y la PF se encuentra la siguiente clasificación:

Tabla 4-13 Prestación máxima de servicio dentro de CCh y PF

Carabineros de Chile	Policía Federal
<ul style="list-style-type: none">• Escala superior: sesenta años.• Escala Ejecutiva: cincuenta y seis años.• Escala de Subinspección: cincuenta y cinco años.• Escala Básica: cincuenta y cinco años	<ul style="list-style-type: none">• Escala Básica, 45 años;• Suboficial, 46 años;• Oficial, 49 años;• Subinspector, 51 años;• Inspector, 53 años;• Inspector Jefe, 55 años;• Inspector General, 58 años;• Comisario, 60 años;• Comisario Jefe, 63 años, y• Comisario General, 65 años

Por último, cabe destacar que el CNPE y la PF reconocen una figura en la que los integrantes de las corporaciones policiales dejen de prestar servicios correspondientes a la naturaleza del cargo, para realizar labores administrativas.

Tabla 4-14 Comparativo en la conclusión de servicio en los modelos analizados

Conclusión de Servicio				
Modelo Policial	Evaluación reprobatoria	Mala Conducta	Prestación máxima de servicio	Alternativa de conclusión
Policía Nacional de Colombia	Sí	Sí	A los 70 años	No
Cuerpo Nacional de Policía Española	*	Sí	Varía	Segunda actividad
Carabineros de Chile	Sí	Sí	35 años	No
Policía Federal Mexicana	Sí	Sí	Varía	Funciones administrativas

Fuente: Elaboración propia derivado del comparativo de los modelos policiales estudiados.

*El proceso de evaluación del CNPE no es de información pública, aunque cabe señalar que a partir del 2015 se encuentra en transición dicho esquema para formar parte del Estatuto Básico del Empleado Público.

Conclusiones

El presente trabajo parte de la concepción clásica de la Administración Pública que persigue el Bienestar Social, dentro de la cual la seguridad pública es uno de bienes prioritarios que persigue el hombre en sociedad. De la idea de que la seguridad pública representa uno de los fines que persigue el Estado para mitigar la escasez y maximizar el bienestar; a través de un sistema que el Gobierno concibe e instituye, así como, el servicio público que la Administración Pública provee de forma prioritaria a la población. Entendiendo ésta circunstancia se llega a las siguientes conclusiones:

Seguridad y Administración Públicas

La seguridad pública es un servicio público que se provee en busca de resguardar el orden social y la paz públicos. Busca lograr uno de los fines que el mismo Estado persigue en la consecución de sus objetivos: el bienestar social.

Desde el punto de vista administrativo, la seguridad pública funciona como un sistema que se concibe desde el gobierno y que la administración pública implementa a través de un proceso definido; a través del sistema de seguridad pública se compone por la prevención del delito, la procuración de justicia y la readaptación social.

Ahora bien, el funcionamiento del sistema de seguridad pública en México cuenta con un marco jurídico que reconoce al Sistema Nacional de Seguridad Pública como el brazo ejecutor de la política de seguridad pública en nuestro país, que a través de los siguientes Consejos, Conferencias y el Secretariado Ejecutivo articula cada una de las partes integrantes del sistema:

- El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;

Conclusiones

- La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

La Policía y el Modelo Policial

Partiendo de la importancia temática de la presente investigación, se estableció el objeto de estudio a analizar dentro de la seguridad pública: el modelo policial. El cual es un ángulo que poco camino tiene en la materia, ya que el estudio del fenómeno de la seguridad pública se ha preocupado por abordar aristas como la coyuntura social y corresponsabilidad con la ciudadanía; los derechos humanos en la policía; la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Incluso evolucionando la conceptualización de éste fenómeno a nuevas acepciones como seguridad ciudadana y seguridad humana.

Es así como se avocó al estudio del modelo policial, con el interés de conocer éste fenómeno en nuestro país -aplicado a nivel federal- y con la necesidad de realizar un estudio comparativo con otras experiencias de mayor arraigo por los motivos expuestos en la introducción del presente trabajo.

El modelo policial es la forma en cómo se organiza el cuerpo de seguridad pública en los Estados; se conforma del conjunto de normas que lo fundamenta, de las instituciones que orgánicamente le da cuerpo a su concepción, los medios y procedimientos que derivan de los procesos administrativos que implementa, y la actuación y coordinación que guarde con otras instancias del gobierno.

El modelo de seguridad que cada país adopta corresponde a la concepción con que se conformó dicho Estado. Es determinado por el sistema político de la nación, el cual cambia y se adapta a los distintos momentos en que la sociedad adopta sus necesidades.

Modelos policiales de México, Colombia, España y Chile

En primera instancia, de manera genérica se realizó el estudio comparativo en su organización, su naturaleza y desde el enfoque teórico.

En lo que corresponde a la organización, la policía federal era la única que dependía de una secretaría de Estado concebida para proveer seguridad pública en el país, ello en cuanto al período de estudio, ya que a partir del 2012 con el regreso de la oposición al gobierno de entonces, se regresó al antiguo esquema dependiente de la Secretaría de Gobernación, como en la mayoría de los casos comparados, CNPE y CCh los otros.

Por su naturaleza, cada uno de los modelos guarda una concepción distinta; en el caso del CCh responde a su antecedente histórico, un corte militar que si bien ha sido modificado transitando incluso del Ministerio de Defensa al del Interior en la estructura orgánica, su instrucción, corte y disciplinas son militares, prueba de ello son las nomenclaturas de grados de sus elementos; para el caso de la PF y la PNC su naturaleza es civil, y aunque en ambas se tiene un precedente militar, ahora su base es de corte civil aumentando con ello el nivel académico de sus plantillas; por último en el caso de la CNPE se caracteriza por una naturaleza mixta, aunque habría que destacar que actualmente se encuentra en un proceso de transición en la conformación de una policía nacional, con lo cual no sólo habría un cambio orgánico sino también en su naturaleza que pretende sea de corte civil.

En resumen, la policía en nuestro país es de carácter civil. A diferencia de cómo se concibió la PFP a principios de la década anterior en donde un buen número de sus integrantes provenían de la milicia. De hecho, para generar el proyecto “Nuevo Modelo Policía Federal”, se concibió pasar de tener integrantes con dicho perfil a civiles con inclusive nivel académico de licenciatura.

Ahora bien, fuera del período estudiado (2009-2012), a partir del 2014 la Policía Federal creó una división de gendarmería con un alto grado de preparación militar, que a pesar de que fue integrada por aspirantes del ámbito civil, bien

podría encajonarse el modelo con una naturaleza mixta, como en el caso del CNPE.

Por último, desde el punto de vista teórico, los modelos del PNC y de CNPE mantienen un modelo de *servicio público* caracterizado por involucrar a la institución en el desarrollo de actividades de la población mediante la participación ciudadana, la participación en tareas de protección civil, fuerte divulgación y difusión del quehacer policial para generar buena opinión pública ante la comunidad.

En el caso de los CCh, tienen un modelo de *vigilancia y control*, respaldado por un sistema político autoritario con alto grado de intolerancia a las conductas que cuestionen dicho sistema o con las que deriven en el origen de actos delictivos, con gran despliegue en el territorio busca el mantenimiento del orden público mediante la prevención de infracciones en vez del contacto y trabajo en conjunto con la comunidad.

Determinando que la circunstancia de que el modelo policial en nuestro país sea de corte federal tiene como principal consecuencia desde el punto de vista administrativo, la generación de duplicidad de funciones entre las policías de los tres ámbitos de gobierno y que los procesos burocráticos sean bastos por el número de dependencias que interfieren en el sistema de seguridad en nuestro país, es decir, que además de que las policías de los tres ámbitos de gobierno también interactúan las dependencias de procuración de justicia y de gobierno.

Todo lo anterior, define al modelo de la PF como un sistema *legalista*, en donde convergen una gran cantidad de leyes y regulaciones en la materia del trabajo de la policía. Preocupado más por el desahogo de los trámites procedimentales que en la eficacia de los mismos, y con un bajo acercamiento a la población ya que prioriza la relación con el ciudadano desde una perspectiva infracción-sanción en vez de otras formas de interacción como la participación ciudadana.

Conclusiones

En segunda instancia, de manera particular se analizaron cuatro elementos clave que se eligieron para realizar el presente trabajo, con lo que se llega a las siguientes determinaciones.

En cuanto al proceso de ingreso en los modelos estudiados destaca lo siguiente: en cuanto al CNPE, éste mantiene una rigidez en las etapas de selección, componiéndose de varias etapas únicas e irrepetibles, acentuando que una de las mismas es una práctica en el lugar de trabajo. Si una de las etapas del proceso no se supera de manera satisfactoria causa baja de forma definitiva.

Por su parte la PNC se destaca por tener el curso de formación de mayor durabilidad, por ser el de exigencia suprema en el nivel académico (media superior) en la escala inferior de su corporación y por mantener un perfil bajo en los rangos de edad; éste último elemento también caracteriza al cuerpo de CCh y ser el único en la diferenciación de edades de ingreso según el género.

Como se observa con los otros modelos, el mexicano es el único en el que sólo después de seis meses de preparación, los aspirantes ya se integran de forma activa, a pesar de cada uno de los integrantes solvento de manera aprobatoria los exámenes de control de confianza, no se generan cuadros policiales con arraigo en la institución a partir de dicha premura.

Durante el período 2009-2011, la política de reclutamiento de la policía federal se vio apresurada a cumplir con una cuota mínima de personal de nuevo ingreso (esencialmente a puestos de policía con perfil de investigación integrada por personas con nivel licenciatura) para integrar el proyecto “Nuevo Modelo de la Policía Federal”, estableciendo un programa de capacitación inicial de forma exprés, siendo con ello, el modelo policial con el menor período de tiempo en su curso de formación de los modelos estudiados.

A pesar de que clasifica el ingreso a diferentes niveles de escala en la corporación con el nivel educativo correspondiente, como la mayoría de las corporaciones estudiadas (tan sólo el modelo de la PNC exige como mínimo un nivel medio superior), la Policía Federal es la más flexible en sus rangos de edad

Conclusiones

para incorporarse a la corporación, es decir, que reciben a aspirantes con hasta 40 años.

Todo lo anterior sustenta la tesis anteriormente expuesta en relación a que el ingreso en el modelo policial mexicano responde a una flexibilidad muy por encima de los otros modelos estudiados, con lo que expone severamente la calidad en el reclutamiento y selección de los miembros que pasan a conformar dicha corporación.

En cuanto al desarrollo de personal, la Policía Federal cuenta con un buen esquema de profesionalización, el transitar de la PFP a la PF elevó significativamente su nivel académico, además de la instauración de la Academia Superior de Seguridad Pública con sede en el estado de San Luis Potosí, es un buen comienzo, claro en comparación con las demás corporaciones parecería que es insuficiente un centro de formación (PNC cuenta con 27, el CNPE con 3, y CCh con 4, siendo la mayoría de ellas de especialización).

La promoción a los puestos ejecutivos o directivos se deja al libre albedrío del mando superior en la mayoría de las corporaciones estudiadas (a excepción del CNPE). Aunque en el caso del CCh ésta atribución es rebasada, ya que el Director General tiene la facultad de dispensar de algún requisito del perfil con lo que vulnera el perfil que fue concedido, vicia el proceso de desarrollo y genera una inequidad en los concursos de oposición.

Destaca que ascender a puestos especializados el CCh requisita contar con título emitido por las academias de la misma dependencia, que dicho sea de paso, tienen una homologación con los títulos expedidos por las instituciones escolares del gobierno Chileno. Y que en el caso de la PNC se hace una distinción en la carrera del personal de los oficiales con el personal civil que conforma la corporación.

En concreto, con un diseño similar a las demás corporaciones y con diferencias que no se observan importantes, la concepción del desarrollo de personal debiera conformar cuadros policiales mejor capacitados, más

Conclusiones

profesionales y especializados, sin embargo ésta aspiración debiera analizarse en un futuro a mediano plazo.

Ahora bien, si partimos de que el subsistema del ingreso de la policía federal es laxa, en éste subsistema de desarrollo de personal que tiene un diseño que cuenta con los elementos necesarios para lograr buenos resultados, se le debería de sumar los siguientes elementos que se tienen en los otros modelos con el fin de fortalecer a la PF:

- Período de prueba en el nuevo puesto ascendido
- La aplicación de curso oposición y concursos abiertos
- Flexibilizar la temporalidad mínima en la movilidad escalafonaria
- Realizar carreras profesionales del personal policial y personal civil pertenecientes a la corporación.

La evaluación de desempeño en la Policía Federal, es otro elemento que en esencia, quedó diferenciado de los demás modelos estudiados en dos aspectos fundamentales: el período de aplicación y la clasificación calificadora inferior (no satisfactoria). Ya que el período de tiempo de aplicación es tres veces mayor en relación a las demás corporaciones estudiadas, así como la flexibilidad -una vez más- con la calificación desaprobatória de dicha evaluación.

Lo anterior hace reflexionar sobre dos posibles causas: que se concibió de dicha manera porque habría que dar un tiempo considerable para la realización de la evaluación de desempeño de sus integrantes de nuevo ingreso, de hecho de una policía de recién creación; o bien, que se aplicaría un sistema de evaluación flexible para buscar el menor número elementos con calificación “no satisfactoria” que desembocara en disminución en las filas de la PF.

El último de los elementos analizados, la conclusión de servicio, coincide en esencia con las demás corporaciones. Destacando que en la CNPE y la Policía Federal se reconoce la figura de la realización de funciones administrativas para los elementos que por motivo causa dejan el servicio en campo; su diseño y

Conclusiones

aplicación responde a la procuración del personal que por distintas causas ya no puede prestar el servicio de manera activa, y en vez de tener como opciones el retiro o la jubilación, da la oportunidad de que elementos que a pesar de tener alguna limitación física se le reconoce su capacidad intelectual para seguir laborando.

Éste último elemento es retomado de la nueva gestión administrativa, que comenzó a aplicarse en el sector privado y que el sector público ha comenzado a trasladar a su ámbito de aplicación.

Partiendo del objetivo que persiguió el presente trabajo, al realizar un análisis comparativo del modelo mexicano con otros modelos extranjeros que ya cuentan con un mayor arraigo, enfocándose en elementos clave que del mismo modelo proceden: ingreso, desarrollo de personal, evaluación de desempeño y conclusión de servicio.

La idea de que la Policía Federal no ha podido generar la implementación adecuada de dichos elementos como consecuencia de que la política de seguridad que el gobierno en turno priorizó la estrategia de “combate al crimen organizado” para buscar una legitimidad ante la población, y no la generación de una institución con cimientos firmes en la constitución de su modelo policial.

Fuentes

Bibliográfica

Alvarado A. y Arzt Sigrid. *El Desafío democrático en México: Seguridad y estado de Derecho*, Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México 2001.

Bardach Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, DF, CIDE-Porrúa, 1998.

Bonnin Charles, *Principios de Administración Pública*, Ed. FCE, México, 2004.

García Canclini Néstor coord., *Reabrir Espacios Públicos, Políticas Culturales y Ciudadanía*, Editorial Plaza y Valdés, México 2004.

Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2010.

Chiavenato Idalberto, *Administración de Recursos Humanos*, Ed. McGraw-Hill, 5ta. Edición, Colombia, 1999.

Collado Medina José Coord. *Fundamentos de Investigación Criminal*, Ed. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid 2008.

Domínguez Varga Sergio, *Teoría Económica*, Ed. FCE, 4ta. Ed. Porrúa, México 1972.

Domínguez Vial, Andrés. "Hacia una Seguridad Ciudadana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos", en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, Ed. IIDH, Tomo III, San José 1994.

Duguit León, Acuña, José G. (traductor), *Manual de derecho constitucional: teoría general del estado, el derecho y el estado, las libertades públicas, organización política*, Ed. Comares, Madrid 2005.

Duverger Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona 1970.

García Luna, Genaro, *Contra el crimen ¿por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, Ed. Del autor, México, 2005.

Guerrero Omar, *Introducción a la Administración Pública*, Ed. Harla, México 1985.

Guerrero Omar, *Teoría administrativa del Estado*, Ed. Oxford, México 2000.

Guerrero Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Ed. Harla, México 1986.

Gibson James et.al., *Organizaciones: conducta, estructura, procesos*, Ed. Nueva editorial Interamericana S.A. de C.V., México 1983.

Heller Herman, *Teoría del Estado*, Editorial FCE, México 1997.

Jeannetti Dávila Elena, *Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo*, UNAM FCPyS, México 2001.

Jiménez Ornélas, René Coord., *Violencia y Seguridad Pública, Una Propuesta Institucional*, Ed. UNAM, México 2006.

Kaplan Marcos, *Estado y Sociedad*, Editorial Porrúa, México 1999.

Kaplan Marcos, *Estado y Globalización*, Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002.

López Portillo Vargas, Ernesto y Frühling, Hugo, *Responsabilidad Policial en Democracia: una propuesta para América Latina*, Ed. Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., México 2008.

Maritain, Jacques, *El Hombre y el Estado*, Ed. Encuentro, Madrid 2002.

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, México 1977.

Morstein Marx, Fritz, *Elementos de la Administración Pública*, Editorial Prentice Hall. New York 1946.

Pérez Porras, Adolfo Francisco, *Organización y Administración de la Policía*, Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.A.N.L., 1987

Peñaloza Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Ed. Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1992.

Ramos García José María, *Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*. Ed. Miguel A. Porrúa, Universidad Autónoma de Baja California, 1ra. Edición, México 2006.

Rodríguez Valencia Joaquín, *Administración Moderna de Personal*, Ed. Contables Administrativas y Fiscales, 3ra. Edición, México 1997.

Rico José M. y L. Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 2002.

Rico, José M., *Crimen y justicia en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México 1998.

Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, DF. PyV-UIA, 1998.

Sandoval Ulloa, José G. *Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2da. Edición, marzo de 2000.

Sánchez Ildelfonso Luis Alfredo, *Tesis Los programas de atención a la pobreza en México, 1989-200*. UNAM FCPyS, México 2001.

Sanabria López Juan José, *Antología de Teoría de la Administración Pública*, Ed. UNAM ENEP Acatlán, 1991.

Strauss George, Personal, *Problemas Humanos en la Administración*, Ed. Calypso S.A. Prentice-Hall, 4ta. Ed. México 1985.

Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 16ta. Edición, México 1978.

Weber Max. *Economía y Sociedad*, Ed. FCE, México 1987.

Weber Max, *Historia Económica General*, Ed. FCE, México 1942.

White, Leonard D. *Introducción al estudio de la Administración Pública*, Ed. Compañía General de Ediciones S.A., México, 1964.

Hemerográfica

Delgado Mallarino Víctor Alberto, "Policía, Derechos Humanos y Libertades Individuales", en *Revista NDH*, Vol. 17.

Garza Salinas, Mario A., "Políticas Públicas, ética y seguridad ante marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo", en *Revista de Administración Pública*, La administración Pública Mexicana ante el Futuro, No. 100, México 2000.

González García, José M., "Max Weber y Georg Simmel ¿Dos teorías sociológicas de la modernidad?", ed. Reis, en *Revista Sociológica de Investigaciones Sociológicas*, núm. 89, Madrid 2000.

González Ibarra, R., "Metodología de los Estudios de Opinión Pública", en *Cátedra inédita dictada durante la Maestría en Comunicación de la Universidad Mesoamericana*, Oaxaca, S.P.I. 2006

Haro Reyes Dante Jaime, "Comentarios sobre el nuevo modelo policial en México", en *Letras Jurídicas* núm. 12 primavera de 2011, Universidad de Guadalajara.

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

Wilson Woodrow, "El Estudio de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, Publicación conmemorativa del 25 Aniversario del INAP, No. 1980 especial, México 1980.

Zepeda Lecuona, Guillermo, "La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal", en *CIDAC*, México 2010.

Manual de doctrina de los Carabineros de Chile, en *Revista Carabineros de Chile*, N° 190.016, Abril 2010.

Memoria Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006.

El Nuevo Modelo de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Pública

Manual para la evaluación del desempeño del personal de las instituciones de seguridad pública, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Documentos electrónicos

García Cordero, Fernando. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tomado de www.bibliojuridicas.unam.mx.

Molina Carrillo Julián Germán, en e-consulta periódico digital de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala tomado de <http://archivo.e-consulta.com/blogs/corte/?tag=julian-german-molina-carrillo>

www.presidencia.gob.mx

www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx

www.portal.policia.gov.co

www.policia.es

www.ordenjuridico.gob.mx

<http://subinterior.gob.cl>

www.bibliojuridicas.unam.mx

www.alcaldiabogota.gov.co

www.secretariasenado.gov.co

www.boe.es

<http://defensa.com>

www.leychile.cl

www.carabineros.cl

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 07 de Septiembre de 2014.

Ley de la Policía Federal, Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2009.

Ley de la Policía Federal Preventiva, Diario Oficial de la Federación, 4 de Enero de 1999 y su Reglamento.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación 02 de Abril de 2013.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación 09 de Septiembre de 2006.

Ley 62 de 1993, Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional de Colombia, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, Diario Oficial de Colombia, No. 40.987 de Agosto 12 de 1993.

Ley 1033 de 2006, Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional, Diario Oficial 46334 de julio 19 de 2006.

Ley 1015 DE 2006, Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional, Diario Oficial No. 46.175 de 7 de febrero de 2006.

Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, Sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, Boletín Oficial del Estado núm. 46, de 22/02/1992.

Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Boletín Oficial del Estado núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

Ley 26/1994, Por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía, Boletín Oficial del Estado, núm. 234, de 30/09/1994.

Ley Orgánica 4/2010 de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, Boletín Oficial del Estado, núm. 124, de 21/05/2010.

Ley 18961 Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 15 de Septiembre de 2005.

Reglamento de la Ley de la policía Federal, Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo del 2010.

Decreto 91 de 2007, Por el cual se regula el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración de personal, Diario Oficial No. 46.514 de 17 de enero de 2007.

Decreto 1791 De 2000, Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, Diario Oficial No. 44.161 de 14 de septiembre de 2000.

Decreto 1800 de 2000, Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional, Diario Oficial No 44.161, del 14 septiembre de 2000.

Real Decreto 2012/400 de 17 de febrero, Por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm 42, 18 de Febrero de 2012.

Real Decreto 614/1995 de 21 de abril, Por el que se aprueba el reglamento de los procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía, Boletín Oficial del Estado núm. 118, de 18 de mayo de 1995.

Real Decreto 221/1991 de 22 de febrero, Por el que se regula la organización de unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal, Boletín Oficial del Estado, núm. 49 de 26 de Febrero de 1991.

Reglamento de Selección y Ascenso del Personal de Carabineros, N° 5.193, Santiago 30 de septiembre de 1959.

Auerdo 05/2010 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expide el Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, 7 de julio del 2010.

Decreto por el que se crea la unidad de fuerza rural de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 8va. Sección, Núm 43, Mayo 2014.

Reglamento Interior del cuerpo de Policía Rural del Estado de Guerrero, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, No. 11 Alcance I, 7 de Febrero de 2014.

Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca, *Diario de los debates*, año I, núm. 24, 9 de noviembre de 2000.

Estatuto de Carabineros de Chile, en *Diario Oficial de Chile*, 27 de Abril de 2009