



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

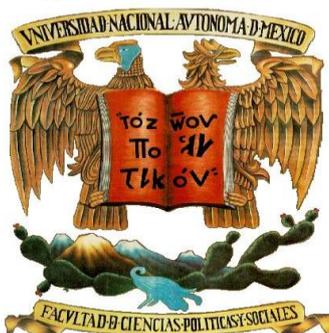
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA PROFESIONALIZACIÓN EN LAS INSTITUCIONES POLICIALES:  
ESTUDIO DE CASO, LA POLICÍA FEDERAL**

**T E S I S A:  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:  
JESSICA PÉREZ ORTEGA**

**ASESOR: MTRO. SERGIO VÍCTOR BALLESTEROS MESA**



**MÉXICO, D.F.**

**MARZO DE 2011.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

*Gracias a Dios, por permitirme llegar a este momento especial en mi vida y por todas sus bendiciones.*

*A mis padres Leticia Ortega G. y Mario Luis Pérez, a mi hermano Mario Alberto; a ustedes gracias por su inmenso amor, sus enseñanzas, su confianza, sus consejos y su apoyo incondicional. Gracias por creer en mí.*

*A mi abuela Teodora C. Pérez, ejemplo de fortaleza.*

*A mi amiga incondicional Guadalupe Badillo D. †, por su amor, sus consejos y su comprensión.*

*A mi amor Gregorio Cortés S., por tu apoyo, tu amor y por caminar a mi lado.*

*Al Mtro. Sergio Víctor Ballesteros Mesa, por su valioso tiempo y su gran apoyo en la dirección y culminación del presente trabajo.*

*A mis sínodos, los profesores Miguel Ángel Márquez Zarate, Julio César Guerrero Huerta, José Luis Gutiérrez Fragoso y Alejandro Garrido García por sus valiosos comentarios y aportes al tema, los cuales contribuyeron a enriquecer este trabajo.*

*A mis profesores y en especial al Prof. Gabriel Valenzuela, quien me orientó en cada paso a seguir para cumplir este objetivo.*

*A mi Universidad y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, porque fue en sus aulas donde se me guió en el camino del conocimiento para forjarme como profesionalista y por impregnar en mí el honorable espíritu universitario.*

*¡Por mi raza hablará el espíritu!*

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	4
<b>Capítulo I. Aspectos teórico-conceptuales</b>	
1.1 El Estado y sus elementos.....	7
1.1.1 La seguridad pública como obligación del Estado.....	11
1.2 Tipos de seguridad.....	12
1.2.1 Seguridad Nacional.....	12
1.2.2 Seguridad Interior.....	16
1.2.3 Seguridad Pública.....	17
1.2.4 Seguridad Civil.....	20
1.3 Valores tutelados por el Estado en su función de seguridad pública.....	21
1.3.1 La vida y la integridad de las personas.....	21
1.3.2 Los derechos y las libertades de las personas.....	22
1.3.3 El orden y la paz públicos.....	22
1.4 Ámbitos de la seguridad pública.....	23
1.4.1 Prevención y vigilancia.....	23
1.4.2 Procuración de justicia.....	24
1.4.3 Reinserción social.....	24
1.5 La profesionalización del servicio público.....	25
1.5.1 La importancia de la profesionalización en las instituciones policiales.....	35
1.5.2 La profesionalización y la calidad en el servicio policial.....	38
<b>Capítulo II. Institucionalización de la policía en México</b>	
2.1 Surgimiento y configuración de la policía.....	42
2.1.1 Antecedentes históricos de la policía en México.....	45
2.1.2 Los principios garantistas y los derechos humanos como límite de la función policial.....	48

2.2 La función policial (preventiva-punitiva).....	51
2.2.1 Los mecanismos de control policial.....	58

### **Capítulo III. Estudio de Caso, la Policía Federal**

3.1 Configuración de la Policía Federal.....	65
3.1.1 La problemática de seguridad pública.....	73
3.1.2 La ineficacia de las organizaciones policiales.....	79
3.2 El desarrollo policial.....	85
3.2.1 La Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.....	87
3.2.2 El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad...	93
3.2.3 El Nuevo Modelo Policial.....	98
3.2.4 La capacitación policial como instrumento estratégico de la profesionalización.....	103
3.2.5 El Servicio Profesional de Carrera Policial.....	109
3.2.6 La ética y vocación policial.....	116
 <b>Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	 121

### **Bibliografía**

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía y que necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el Gobierno y su Administración Pública, es la seguridad pública, la cual sin lugar a dudas se ha convertido en un tema prioritario e insustituible de la Agenda Nacional.

Los tiempos en que vivimos, donde día a día se incrementa la comisión de delitos, denotan la urgencia de propuestas y análisis rigurosos que permitan profundizar en la materia.

La seguridad pública constituye un bien social de gran importancia, ya que es patrimonio de la sociedad, sin distinción, y es el que nos permite disfrutar de los demás bienes; y dado que en todo sistema de seguridad pública las instituciones policiales han sido y seguirán siendo un actor fundamental para garantizar la convivencia de la comunidad; la profesionalización de la fuerza policial cobra relevancia y se ha convertido en una piedra angular hacia una nueva conceptualización de la seguridad pública, entendiendo que la formación de recursos humanos tiene una destacada relevancia en la materia.

Sin embargo, no debemos conceptualizar a la seguridad pública desde una visión lineal que sólo haga referencia a un fenómeno de naturaleza exclusivamente policíaca. La dimensión y complejidad que ésta ha alcanzado, aunado a las tendencias del incremento de los registros delictivos, hace pensar que tiene carácter estructural no sólo coyuntural como se piensa.

Es por ello que los objetivos y las estrategias nacionales de desarrollo deben estar encaminados a generar una totalización seria y sistemática en el diseño de las instituciones de seguridad pública; mediante el diseño e implantación de una política interinstitucional integral contra la delincuencia que permita establecer una coordinación entre los tres órdenes de gobierno y recobrar la confianza y la credibilidad de la sociedad.

La importancia de la profesionalización como un asunto prioritario de las tareas en materia de seguridad pública, es un aspecto que permitirá un progresivo y sostenido reconocimiento por parte de la ciudadanía, lo cual fomentará y fortalecerá la confianza y credibilidad por parte de la sociedad en los cuerpos policiales.

Como resultado de dicho contexto, se realizó la presente investigación académica, bajo el esquema de tesina, planteando como aspecto central, la importancia de la profesionalización de los cuerpos policiales, de manera particular de los integrantes de la Policía Federal.

El presente trabajo está estructurado en tres capítulos y un apartado de conclusiones y recomendaciones. En el Capítulo I se establece el marco teórico-conceptual de la investigación en materia de seguridad pública mediante el cual se plantean los tipos de seguridad, el papel de la seguridad pública como obligación del Estado, los valores que tutela y los ámbitos de actuación de la seguridad pública; así como los aspectos teóricos en materia de profesionalización del servicio público, la importancia de la profesionalización en las instituciones policiales y su relación con la calidad del servicio.

En el Capítulo II se mencionan los antecedentes históricos del surgimiento y configuración de la policía en nuestro país, la función policial analizada por un parte desde la vertiente preventiva y por otra desde la vertiente reactiva; se analizan los límites de la función policial de conformidad con los principios garantistas y los derechos humanos, así como los mecanismos de control policial.

En el Capítulo III se realiza una breve descripción histórica de la configuración y surgimiento de la Policía Federal y se lleva a cabo un análisis de las acciones que se están implementando por el gobierno federal en materia de profesionalización policial, enfocadas al análisis de tres vertientes fundamentales: la capacitación, el servicio profesional de carrera policial y la ética y vocación de servicio.

Por último, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones partiendo de la premisa de que el recobrar los niveles de seguridad pública en nuestro país, constituye un reto complejo y difícil, más no imposible; hay muchos intereses, inercias, vicios; sin embargo, es viable transformar la realidad con trabajo entusiasta y firmeza de convicciones, es por ello, que resulta fundamental fomentar y garantizar la permanente profesionalización de los integrantes de la Policía Federal con el fin de ofrecer un servicio de seguridad pública que cumpla cabalmente con los principios de actuación que estipula nuestra Constitución Política: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Es importante mencionar que la metodología empleada en este trabajo de investigación se basa en el análisis documental, con apoyo de bibliografía, hemerografía y mesografía, tomando en consideración la experiencia laboral y profesional en el sector de seguridad pública.

## Capítulo I. Aspectos teórico-conceptuales

### 1.1 El Estado y sus elementos.

Etimológicamente, la palabra Estado proviene de *stato*, *stare*, *status* (permanencia, orden, que no cambia; situación como posición, postura o condición de una cosa o persona). Históricamente el Estado ha evolucionando paulatinamente, su origen primitivo es la familia. El Estado es un sistema en el que está organizada la sociedad, el cuerpo político y sus instituciones sobre un determinado territorio. Se puede considerar como la institución más poderosa, porque aglutina muchos derechos y obligaciones, responsabilidades, regula y controla al resto de las instituciones sociales.

La creación del Estado de acuerdo con el planteamiento de Hobbes, se debe a la necesidad de instituir un poder común suficientemente grande para garantizar la seguridad y la conservación de la propia existencia de los hombres, un poder para protegerse de los demás hombres, mantenerlos a raya, abandonando la miserable condición de guerra, toda vez que por el estado de naturaleza, los hombres están en constante pugna, venganza, envidia y odio. Esto es, la función primaria que el Estado debe realizar para justificar su existencia, es otorgar seguridad pública.

Para Hobbes la definición de Estado significa: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común.”<sup>1</sup> El pacto de los hombres es la base para fundar el Estado, siguiendo a Hobbes “un Estado se ha instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a todos. Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, deben autorizar todas las acciones y juicios de

---

<sup>1</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatan o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Fondo de Cultura Económica, 2ª Edic, México, 2004, p. 141.

ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.”<sup>2</sup>

De no ser así, la hostilidad que naturalmente existe entre los hombres haría imposible la convivencia y desarrollo de los individuos en la sociedad. El Estado es un sistema legal con varias dimensiones, comprende la vinculación jurídico-obligatoria de las relaciones sociales entre todo el conjunto de la población asentada en un territorio, con su gobierno y/o burocracias quienes ejercen el poder y la autoridad del Estado.

Podemos decir que el Estado está por encima de otras unidades de poder, es diferente a otros grupos territoriales por ser unidad soberana de acción y decisión, tiene la capacidad de emplear la fuerza e imponer sus decisiones, siempre que estén previstas en normas jurídicas constitucionales y legales. Max Weber refiere que el Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la violencia como medio para conservarse a sí mismo y preservar la armonía entre la sociedad, pero no es el único medio; el dominio puede ser también por leyes y normas, acatadas y hechas por los hombres en sociedad.<sup>3</sup> Podemos decir, que el Estado es un ente creado por la sociedad, que conjuga territorio, población y gobierno; cuenta con un marco político, un marco administrativo y un marco jurídico; es independiente y autodeterminado; es el único que puede hacer uso de la violencia o fuerza legítima; y se basa en el gobierno para dar solución a los problemas y demandas de la sociedad que lo creó.

El Estado está constituido de varios elementos que lo configuran y se influyen correlativamente y, sobre todo, es el gran aglutinador de los fenómenos políticos y sociales, los individuos en forma colectiva participan voluntariamente y conciertan al pacto social y del Estado.

El primer elemento del Estado es el **pueblo o población**, el cual es considerado como un conjunto de individuos organizados en grupos y comunidades que

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.142.

<sup>3</sup> Weber, Max. *La política como vocación*. Ed. Tremia. México, 1985, p. 25.

comparten y realizan un fin común y que se encuentran vinculados en derechos y obligaciones.

“El pueblo, en su cualidad subjetiva, forma, a causa de la unidad del Estado, una corporación, esto es: todos sus individuos están unidos, entre sí, en cuanto sujetos del Estado son miembros de éste, que es, por tanto, al propio tiempo asociación de autoridad y asociación corporativa. Ambos elementos, el autoritario y el de asociación se resuelven en unidad necesaria en la corporación estatista. A causa de la autoridad del poder del Estado es el pueblo objeto de *imperium*, y se encuentra desde este punto de vista, en una mera subordinación; más como los individuos en su cualidad de elementos del Estado, se hallan en la situación de miembros y son, por tanto, sujetos; viven en este sentido, coordinados. Los individuos en cuanto objetos del poder del Estado, son sujetos de deberes; en cuanto miembros del Estado, por el contrario, sujetos de derecho.”<sup>4</sup> Los miembros de la población se desarrollan en múltiples agrupaciones, organizaciones y comunidades con la característica de que convergen en fines comunes.

El segundo elemento constitutivo del Estado **es el territorio, o espacio físico o geográfico** que da lugar al asentamiento de los individuos, grupos, asociaciones que conforman el pueblo o sociedad. Se trata del espacio vital e imprescindible para el desarrollo de la sociedad.

Para Hans Kelsen el territorio es una condición necesaria, es el ámbito en el cual se extiende el poder de dominio del Estado. “El territorio del Estado como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, no es una superficie sino un espacio de tres dimensiones, a lo largo y ancho de la superficie terrestre encerrada en los límites o fronteras estatales, así como la altura y la profundidad. El espacio que se encuentra sobre ese plano, y el que queda debajo, pertenecen jurídicamente al

---

<sup>4</sup> González González, María de la Luz. *Valores del estado en el pensamiento político*, UNAM-Facultad de Derecho, México, 1994, p, 307.

Estado hasta donde su poder coercitivo se extiende, es decir, donde se extiende la eficacia del orden jurídico nacional.”<sup>5</sup>

El tercer elemento del Estado es el **gobierno**, el cual es la parte del Estado que se manifiesta a través del conjunto de los órganos que poseen por delegación el ejercicio del poder soberano.

El Estado federal en el caso de México, se compone de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que tienen por finalidad garantizar el bien común. De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. De ahí que se concluye que los órganos del Estado poseen un poder derivado o un poder de autoridad en virtud de la soberanía que reside y pertenece al pueblo.

En este sentido, es fundamental hacer referencia a la palabra Administración, la cual viene del prefijo ad (al o hacia), de ministration o minister (inferioridad) y del sufijo ter (comparación). Woodrow Wilson menciona que “la administración (pública) es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible de gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo”<sup>6</sup>. De acuerdo con Wilson, la administración es la parte más palpable del gobierno, es su manifestación en acciones y funciones (políticas y administrativas).

Por su parte, el Dr. Omar Guerrero señala que “la Administración Pública es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, porque nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas; es más, por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar, pues la organización de la seguridad será mejor y más sólida cuando la administración pública tenga leyes estables como base; (...) tiene la misión de soportar y mantener el orden social,

---

<sup>5</sup> Kelsen Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM-Facultad de Derecho. México, 1988, p. 276., pp. 357-358.

<sup>6</sup> Woodrow, Wilson. “El estudio de la Administración” en *Revista de Administración Pública*, Publicación Conmemorativa del 25 Aniversario del INAP, No. 1980 Especial, México, 1980, p.276

garantizando la vida de las personas y asegurando sus propiedades, incluso aquellas cosas que parecieran superfluas”.<sup>7</sup>

Por medio de la Administración Pública el Estado da respuesta a las demandas y necesidades sociales, cuida del bienestar de las personas y de las cosas, especialmente en el caso que nos ocupa que es el otorgar seguridad pública para la convivencia y supervivencia de la sociedad y del Estado, para lo cual lo debe realizar de manera eficiente y eficaz; aplicando las políticas públicas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos, y la utilización adecuada de los recursos públicos.

### **1.1.1 La seguridad pública como obligación del Estado.**

La seguridad existe como parte esencial del hombre, ya que es necesaria la garantía de protección y salvaguarda de las personas y de sus bienes, es el Estado quien tiene la facultad de ejercer la fuerza legítima con la finalidad de preservar y proteger los derechos y libertades de los individuos

“La seguridad pública es un concepto, un sistema, un servicio público, una necesidad de la vida colectiva. Definir a la seguridad pública es complejo. Se involucra a la conciencia individual y también a la colectiva”<sup>8</sup>.

En nuestro país, la seguridad pública se encuentra fundamentada en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional, definida como una función de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, en su respectivos ámbitos de competencia, orientada a la protección de la persona, bienes, derechos y libertades de las personas, así como a la salvaguarda de la paz, la tranquilidad y orden públicos.

Hoy en día “no debe considerarse a la seguridad pública como una responsabilidad y patrocinio exclusivo del Estado, sino asumirla como un derecho del ciudadano,

---

<sup>7</sup> Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, Oxford University Press. México, 2000. p. 48.

<sup>8</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Edit. Porrúa, México, 2005,p.311

donde priva la corresponsabilidad entre autoridades públicas, organizacionales, civiles y ciudadanos”<sup>9</sup>.

La responsabilidad del Estado en materia de seguridad pública es muy amplia, porque requiere no sólo de políticas de combate al crimen, sino también de políticas que hagan frente a las múltiples causas de la delincuencia: marginación, pobreza, disgregación social, discriminación, deficiencias del sistema educativo, desequilibrios en el desarrollo social rural y urbano, entre otras circunstancias.

## **1.2 Tipos de seguridad.**

La interacción de las actividades individuales y grupales en los diferentes ámbitos de la sociedad requieren de un orden y paz públicos, para que los ciudadanos puedan desarrollar sus relaciones sociales sin amenazas, el Estado debe otorgarles seguridad. Los tipos de seguridad que convergen en el Estado son la seguridad nacional, interior, pública y civil.

### **1.2.1 Seguridad Nacional.**

“El concepto de seguridad nacional surgió por primera vez en Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, y cayó en desuso después de la Guerra de Vietnam. En los años 70 del siglo XX, se reformuló el concepto para ampliar su contenido a aspectos económicos y sociales.

La connotación habitual de seguridad nacional, según Sergio Aguayo, es la de estar libre de peligro.

Jorge Bustamante, por su parte, se inclina por entender la seguridad nacional como “aquello que sea definido como tal por los órganos del Estado. En México, se deriva de la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas frente a amenazas internas o externas. De esta forma se entiende como amenaza cualquier

---

<sup>9</sup> *Ibidem.* p. 379

hecho cuya dirección previsible o cuyos efectos concretos impidan la vigencia de los preceptos constitucionales” .<sup>10</sup>

La seguridad nacional se puede decir que es el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia, y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.

“La idea de seguridad nacional implica dos niveles. Uno objetivo que tiene que ver con la detección de factores adversos que puedan obstruir la consecución de los objetivos nacionales. Si la amenaza es explícita (una declaración de guerra o una actitud hostil de un gobierno extranjero) el consenso es fácil de obtener. El otro nivel es subjetivo y tiene que ver con la percepción de cuáles son los factores que real o potencialmente puedan desestabilizar a la nación. Al tratarse de un asunto de percepciones, existe la posibilidad de que las discrepancias afloren, pues no todos los actores estarán de acuerdo ni en la naturaleza, ni en la jerarquización de las amenazas o los factores adversos. En un régimen no democrático la situación puede ser más complicada pues tanto el régimen como los opositores se considerarán mutuamente como un elemento de desestabilización” .<sup>11</sup>

En el concepto de seguridad nacional se interpreta que no existe entidad más adecuada para proporcionar seguridad que el Estado, en este sentido, lo que tiene que ver con la seguridad nacional tiene que ver con todo aquello que pone en peligro al Estado y que pudiera atentar contra la paz entre naciones, lo cual pondría en peligro la integridad territorial y la soberanía la cual implica la autonomía de un pueblo para autodeterminarse en su forma de gobierno.

La seguridad nacional refleja la nación como un todo, es decir, integra las concepciones de seguridad individual y colectiva para proporcionar en determinado

---

<sup>10</sup> Cruz Torrero, Luis Carlos. *Seguridad Pública*. Trillas 2ª. Edición, México, 2007, p.89

<sup>11</sup> Curzio, Leonardo. “La seguridad nacional en México: Balances y perspectivas” en *Revista de Administración Pública*, No. 98, INAP, México, 1998, .p.14

territorio el clima de orden y tranquilidad necesarios para que las actividades nacionales se desarrollen en beneficio de la nación.

En México una alusión oficial al término de seguridad nacional se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual señala que salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado Mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho, no puede entenderse sin las fuerzas armadas.

México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el grande privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación.

Las Fuerzas Armadas son una fuerza para la estabilidad y el progreso de México; defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la libertad y la soberanía.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como parte del Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad, se señalan tres puntos fundamentales para garantizar la seguridad nacional:

- ◆ **Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio.** En el cual se plantea la importancia de garantizar la integridad del territorio nacional, específicamente de fronteras, mares y costas del país para que estas no sean una ruta de acción de los criminales; trabajando también en minimizar la vulnerabilidad de la población ante fenómenos naturales como ciclones, terremotos, tormentas, entre otras.
- ◆ **Seguridad fronteriza.** Se pretende hacer de estos lugares zonas seguras, con la finalidad de que sean puertas para el desarrollo, no de la delincuencia, brindando principal atención a la frontera sur, ya que el menor desarrollo de esta región crea situaciones proclives a la comisión de actos delictivos.

- ◆ **Cooperación internacional.** Se busca fortalecer la cooperación con otros países, para hacer frente a temas como el terrorismo y la delincuencia organizada.

Cabe señalar que aunque en nuestra Constitución Política no se hace referencia expresa a la seguridad nacional se señalan diversas medidas para preservar la existencia del Estado. El artículo 29 de nuestra Carta Magna establece la posibilidad de que el Presidente de la República suspenda las garantías individuales previstas por la propia Constitución Política en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga en peligro a la sociedad, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación. Así mismo, el artículo 118 afirma que las entidades federativas no podrán, sin consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por si alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro inminente que no admita demora; y el artículo 119 señala que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra invasión o violencia exterior.

“Como componentes tradicionales del concepto de seguridad nacional podemos mencionar los siguientes:

1. El Estado es el agente que proporciona seguridad a la colectividad. Es un elemento aparentemente controvertido; no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se estima que los individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su seguridad.
2. Es propósito de la acción del Estado, proteger intereses nacionales; la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales legítimos.
3. Las amenazas a los intereses nacionales (soberanía e integridad territorial) emanan de acciones y políticas de otros Estados”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cruz Torrero, *Op. Cit.*, pp.92-93

“Luis Herrera Lasso se adentra más en estos problemas y alude a aspectos de seguridad interna que inciden en la seguridad nacional por amenazar la supervivencia de las instituciones del Estado o cuando llegan al caso extremo de guerra civil, estos son:

- Las acciones de traición a la patria
- Golpes militares
- Criminalidad
- Aspectos políticos
- Abasto de alimentos
- Aspectos económicos

Dentro de estos factores internos hay algunos estrechamente relacionados con la seguridad pública, como es el caso de la criminalidad, aspectos políticos, abasto de alimentos y aspectos económicos.

En todo caso esta confusión justifica la simbiosis existente entre militares y policías. La seguridad pública puede constituir un problema de seguridad nacional, aunque no necesariamente. Sólo con la intervención de agentes extranjeros pudiera calificarse como tal, si esto atenta contra nuestra soberanía y territorio, de una u otra manera.

Para otros el problema de seguridad pública y su efectividad se ha vuelto ya un problema de seguridad nacional, al debilitarse el Estado en todos los ámbitos, ante el fracaso de cualquier medida, como es el caso de la inclusión tradicional de conductas delictivas transfronterizas, como el narcotráfico, terrorismo y lavado de dinero”.<sup>13</sup>

### **1.2.2 Seguridad Interior.**

La seguridad interior se circunscribe en la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra las presiones que se manifiestan dentro del territorio de

---

<sup>13</sup> *Ibídem*, pp.98-99

un país. Sobresalen entre ellos la presión de un carácter subversivo, así como también supone la defensa de instituciones.

La seguridad interna o interior se define como “la garantía, en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la nación a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, para que una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se puedan conquistar y mantener los considerados objetivos nacionales permanentes”.<sup>14</sup>

La seguridad interior se puede concebir como la parte de la seguridad nacional que se preocupa por superar, neutralizar y reducir las presiones de orden interno, tales como la violencia, la subversión, corrupción, infiltración ideológica, disgregación social, etc., con las cuales se alteran las reglas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo.

“Terrorismo, narcoterrorismo, asaltos, secuestros y/o acciones que tienden a destruir los valores y principios nacionales son el tipo de acciones que conforman los llamados procesos subversivos concatenados, usualmente con carga ideológica de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiestan en el ámbito interno de un país y que quebrantan o tienen por meta minar o destruir los objetivos nacionales, ya sea atacando a las instituciones, controlando progresivamente a la población o destruyendo los valores de la nacionalidad; aquí la función del Estado es impedir o eliminar dichas acciones”.<sup>15</sup>

### **1.2.3 Seguridad Pública.**

Este tipo de seguridad tiene por objetivo el hacer prevalecer el orden público evitando toda clase de violaciones que podríamos llamar comunes, es decir, no aquellas a que se refieren los antagonismos o presiones que atañen a la seguridad interior.

---

<sup>14</sup> Peñaloza, Pedro y Salinas, Mario. *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 115.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, p.116

“La seguridad pública se relaciona con la seguridad individual en la que el individuo cuenta con las garantías de libertad, propiedad y protección contra actos delictivos, y con la seguridad comunitaria que genera condiciones a los grupos sociales para relacionarse política, económica y socialmente en un marco de estabilidad del interés social”<sup>16</sup>.

Cuando hablamos de seguridad pública nos referimos a la condición que proporciona a los individuos el orden para garantizar la paz de una comunidad, lo anterior, mediante acciones de prevención de conductas generadas por el hombre, que puedan alterar la tranquilidad pública.

De este modo, resulta fundamental preservar la seguridad pública puesto que ésta trata de evitar las alteraciones del orden social, fomentando y garantizando la convivencia armónica entre los individuos y el respeto de sus derechos.

Con la reforma al artículo 21 de nuestra Constitución Política en materia de administración, procuración de justicia y seguridad pública, se publicó un decreto el 31 de diciembre de 1994, en el cual, “la seguridad pública se convirtió en una responsabilidad explícita del Estado mexicano, compartida en los tres órdenes de gobierno. Se incorporó al artículo 21 un nuevo concepto de seguridad pública que enfatizaba la actuación de los cuerpos policiales y se anunció la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así mismo, con la adición al artículo 73, fracción XXIII, se le dio al Congreso de la Unión la atribución de legislar en esta materia”.<sup>17</sup>

La seguridad pública está fundamentada en nuestra Carta Magna, particularmente en el artículo 21 Constitucional, el cual señala lo siguiente:

“(…) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y Seguridad Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p.20.

prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

**a)** La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

**b)** El establecimiento de las bases de datos criminalísticos 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.

**c)** La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

**d)** 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.

e) 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.”

#### **1.2.4 Seguridad Civil.**

Es aquella en la que se desarrollan mecanismos de defensa civil concebidos y organizados de antemano, en los que la sociedad civil cubre su espacio y ejerce plenamente, la autoridad que le confiere determinada situación, no el gobierno. En situaciones como por ejemplo de desastre, la sociedad no ayuda ni se solidariza con el gobierno, ambos se complementan y cada cual cumple su misión.

Cuando la sociedad civil participa y decide complementarse y vincularse con el gobierno, se lleva a cabo un ejercicio de democracia y coadyuva a restablecer determinada situación.

En este sentido, es importante señalar que la seguridad pública no se concibe en un Estado Democrático sin la participación ciudadana, porque su eficacia depende de la actuación corresponsable de gobierno y sociedad.

“Una solución integral y definitiva a la inseguridad, se plantea a través de la unión de esfuerzos de los distintos actores gubernamentales y sociales sin que en ningún momento ello signifique relevar al Estado de su responsabilidad de prestar el servicio público; que deberá facilitar las vías de acceso a esta participación, tanto con medidas legislativas como ejecutivas”<sup>18</sup>.

Sin embargo, considero que debemos de tomar en cuenta la viabilidad de la participación ciudadana en nuestro país, ya que las múltiples formas de participación ciudadana tales como la denuncia de delitos, supervisión de las acciones y programas gubernamentales, la realización de propuestas, la vigilancia comunitaria

---

<sup>18</sup> Cruz Torrero, Luis Carlos, *Op Cit*, p.180

en coordinación con las autoridades, etc., son situaciones que se ven mermadas por el poder de intimidación que ejercen los grupos delictivos hacia la sociedad.

Bajo este supuesto considero que la importancia de la participación ciudadana en el combate a la delincuencia hoy en día no es un punto viable de apoyo que permita fomentar la eficiencia y eficacia de las políticas en materia de seguridad pública.

### **1.3 Valores tutelados por el Estado en su función de seguridad pública.**

La seguridad es también un elemento esencial de justicia social, porque permite a los ciudadanos ejercer a plenitud sus derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos inherentes a la dignidad humana.

La seguridad pública no puede existir si se violan los derechos fundamentales de los individuos, si se restringe el ejercicio pleno de sus libertades, si no se trabaja en la construcción de condiciones sociales y económicas que les permitan el desarrollo de una vida digna.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus funciones de seguridad pública, textualmente dice que “tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

#### **1.3.1 La vida y la integridad de las personas.**

“Para que los individuos tengan la posibilidad de desarrollar sus potencialidades dentro del conglomerado social es imprescindible la protección a su integridad física”.<sup>19</sup>

La tutela de estos valores se lleva a cabo a través de actividades de prevención, con lo que se busca evitar conductas que puedan afectar los bienes jurídicos más

---

<sup>19</sup> Peñaloza, José Pedro. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Op. Cit. p.128

importantes. Así mismo, se busca proteger este valor fundamental contra posibles actos de la autoridad y prohíbe detenciones arbitrarias, tortura, tratos o sanciones crueles, inhumanas o degradantes, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento y cualquier otra pena inusitada y trascendental; reservando también la pena de muerte sólo para cierto tipo de delitos.

### **1.3.2 Los derechos y las libertades de las personas.**

La tutela de los derechos humanos y la preservación de sus libertades implican la protección de los individuos por parte del Estado; específicamente nuestra Constitución Política reconoce los derechos fundamentales de todo individuo, los cuales le son inherentes.

De este modo, las garantías individuales son otro de los valores tutelados en un régimen de seguridad pública. Estos valores son tutelados en el ámbito de todas las actividades estatales incluidas en la función de seguridad pública. Así la población encuentra protegidos sus derechos y libertades contra cualquier acto de autoridad, ya sean de privación o molestia (artículo 14 y 16 respectivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

### **1.3.3 El orden y la paz públicos.**

El orden público es una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo, sin él se está en presencia de un sociedad desordenada, gobernada por el caos y la anarquía, en una sociedad donde el orden y la paz públicos no tengan un papel fundamental no se puede hablar de la conservación y desarrollo de las libertades y derechos de los individuos.

Con base en lo anterior, podemos señalar que el fin de preservar y garantizar en todo momento el orden y la paz públicos radica en la preservación del Estado de Derecho; por lo tanto es necesario crear las condiciones necesarias para que todos

los integrantes de la sociedad ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad y armonía, sin transgredir a los demás.

#### **1.4 Ámbitos de la seguridad pública.**

La seguridad pública de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como ámbitos de actuación la prevención y vigilancia, la procuración de justicia y la reinserción social.

##### **1.4.1 Prevención y vigilancia.**

“Esta parte es la más importante del sistema de seguridad, ya que implica atacar las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como formular políticas, realizar programas y acciones para fomentar en la sociedad civil valores culturales y cívicos”.<sup>20</sup>

En este aspecto es importante resaltar la importancia de fomentar un modelo de prevención del delito y no centrarse en los aspectos punitivos; aún cuando las actividades de sanción son actividades imprescindibles estas sólo se enfocan en atender los efectos y no las causas de la criminalidad a las cuales debe darse mayor interés, entre estas causas podemos mencionar la educación, la cultura, los valores, la vivienda, el empleo y el entorno social y familiar.

En efecto, la delincuencia es resultado de un problema mayor que padece todo el orden social, el cual debe atenderse de manera integral. Lo anterior, nos permite pensar que seguramente en una sociedad en que sus miembros encuentren satisfechas sus necesidades fundamentales habrá menor tendencia a la comisión de delitos.

---

<sup>20</sup> *Ibíd*em, p.130

#### **1.4.2 Procuración de justicia.**

“Procurar justicia es representar a la sociedad, es defender el derecho y es ejercer la acción penal contra quienes transgreden el orden jurídico cometiendo un delito, o no ejercerla cuando así lo dispone la Ley”.<sup>21</sup>

En este aspecto es relevante señalar que anteriormente la investigación de los delitos era facultad exclusiva del Ministerio Público, para ello contaba con el apoyo de la Policía Judicial, la cual estaba bajo su mando; sin embargo, con las reformas constitucionales al artículo 21 realizadas el 18 de junio del 2008, ahora también compete a la Policía Federal el llevar a cabo acciones de investigación y persecución de los delitos, siempre y cuando se hagan de conocimiento del Ministerio Público.

#### **1.4.3 Reinserción social.**

Uno de los principales fines del establecimiento de las penas, como sanción que se impone al responsable de la comisión de un delito, es la readaptación del delincuente; con el objetivo de colocar al infractor en condiciones que le permitan su reinserción a la sociedad y procurando que no vuelva a delinquir.

En el artículo 18 constitucional se establecen las bases sobre las que se deben estructurar los sistemas de readaptación social los cuales deben garantizar la reinserción social del delincuente.

Las vertientes anteriores constituyen la base institucional de la seguridad pública. Es conveniente destacar el importante papel que tiene la procuración de justicia en la seguridad pública del país, es parte medular que no podemos olvidar. En efecto, la prevención y vigilancia, así como la eficaz investigación y persecución de los delitos es un factor esencial para abatir la impunidad y la lucha contra la delincuencia, lo

---

<sup>21</sup> *Ibídem*, p.132

que sin duda, conduce a la meta de una ciudad segura en beneficio de todos los habitantes.

Es importante señalar que la administración de justicia, es una etapa intermedia entre la procuración de justicia y la reinserción social, la cual corresponde sólo al Ministerio Público, ya que “en esta etapa finaliza el papel del Ministerio Público como órgano investigador y, en su caso inicia su papel de acusador con el ejercicio de la acción penal. Así en el momento en que el Ministerio Público da cuenta a la autoridad judicial de la comisión de hechos delictivos y de sus posibles autores ésta deberá seguir el proceso previsto en los ordenamientos legales, otorgando al presunto responsable la plena garantía de defensa consagrada en nuestra Carta Magna”.<sup>22</sup>

Lo anterior, de conformidad con lo que se estipula en el artículo 21 constitucional donde se señala que “la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

### **1.5 La profesionalización del servicio público.**

En tiempos de gran incertidumbre e inestabilidad es fundamental que los gobiernos y sus administraciones públicas tengan las mejores condiciones y herramientas para responder al cúmulo de problemas que se originan en la complejidad de la vida pública, lo anterior contando con las pericias y capacidades profesionales para el adecuado estudio, tratamiento y definición de los asuntos de gobierno.

“En las últimas dos décadas, México ha vivido etapas intensas de cambio y transformación, mismas que dan otro perfil a la sociedad. Esta es cada vez más participativa. Gana espacio de representación y lucha a favor de la democratización del poder. Reclama el espacio público como lugar natural de la vida ciudadana y ha conformado una opinión pública atenta y vigilante a lo que realiza el gobierno”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibíd*em, p.133

<sup>23</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM. Plaza y Valdés, México, 1999, p.49

El servicio público se integra por un conjunto de capacidades de dirección, gestión, administración y coordinación que tienen como objetivo asegurar para la sociedad una mejor calidad de vida.

Por lo anterior, “la revisión y modernización del servicio público es inaplazable. Un servicio público moderno, democrático y eficiente es lo que reclama la sociedad mexicana. Un servicio público comprometido, estable e institucional, es requisito para orientar la acción del buen gobierno”.<sup>24</sup>

“Los temas con base en los cuales se analiza la modernización de la administración pública en México parecen responder a una lógica circular. La modernización administrativa se presenta como un fenómeno cuyo comportamiento orientó el que en los primeros años (1940-1960) la racionalidad jurídica, la planeación y la coordinación se supeditaran al proyecto económico y al propósito de estabilidad. A partir del decenio de los setenta. Y particularmente en los primeros años de la década de los ochenta, tuvo más importancia lo que al parecer, distingue las tareas de modernización administrativa de otras funciones gubernamentales, lo que permite tener más autonomía, tanto en aspectos estructurales como en la organización”.<sup>25</sup>

De esta manera en México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer al Estado, con ello surgió el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

“Una de las tareas que se establecieron en el PROMAP, puesto en marcha el 6 de mayo de 1996, era contar con un sistema de carrera para los funcionarios públicos y con formas distintas de entender la evaluación y el control, otorgándole un mayor espacio a la sociedad en la formulación y seguimiento de tareas públicas, planteamientos que cabrían mejor dentro de las nuevas tendencias.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.50

<sup>25</sup> Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. El Colegio de México, México, 2009, p.40

El objetivo principal del PROMAP era transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una firme cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las demandas de la sociedad.

Dicho programa contaba con cuatro subprogramas, uno de ellos enfocado a la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, en éste, “se planeaba instrumentar procesos y mecanismos que facilitaran la capacitación y sirvieran al propósito de profesionalizar a los servidores públicos”.<sup>26</sup>

Con lo anterior, también se buscaba propiciar una rigurosa selección del personal con base en sus capacidades y valores; así mismo fomentar la capacitación como un instrumento de inversión para desarrollar aptitudes, habilidades y actitudes de verdadero compromiso con el servidor público que fomentaran el cabal cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. Así mismo, se pretendía generar opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, que favorecieran tanto la calidad, como el fortalecimiento de valores éticos y logrará estimular el desempeño honesto, eficiente y responsable, pero también la estabilidad en el cargo y la seguridad de un retiro digno.

“La cultura a favor de un nuevo servicio público toca los derroteros de la profesionalización. La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”.<sup>27</sup>

La profesionalización del servicio público se ha convertido en punto central de las agendas de gobierno y está encaminada a que la función pública sea más eficaz y eficiente.

“Pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la importancia del tema de la profesionalización, que se divide en dos grandes escenarios; uno en la que la

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp.205-218.

<sup>27</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. Op. Cit.p.51

preocupación de algunos países es la de mejorar sus servicios civiles a través de la flexibilización y la adopción de técnicas gerenciales a través de reformas graduales; (...) y con respecto al segundo escenario, están los países que de manera tardía han decidido adoptar un servicio civil de carrera y se encuentran inmersos en un fuerte movimiento de nueva gestión pública como lo es el caso de México y la mayoría de los países latinoamericanos.

Con relación a los factores que han propiciado e impulsado el movimiento de la profesionalización, sin duda alguna, se destacan fenómenos como la globalización, la existencia de sociedades informadas y participativas en la gestión pública en un contexto de revalorización del espacio de lo público, las nuevas tecnologías, así como la gobernabilidad democrática, los cuales se han constituido en factores que demandan la necesidad de contar con burocracias profesionalizadas que contribuyan a incrementar la capacidad de gobernar y a satisfacer demandas ciudadanas”.<sup>28</sup>

En tiempos recientes en México hemos tenido algunas experiencias de la implementación del Servicio Profesional de Carrera, de manera breve mencionaremos algunas de ellas:

- **Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).** La necesidad de formar cuadros profesionalizados, ha implicado el diseño del Sistema de Especialistas en Hidráulica, el cual se orienta a formar y desarrollar especialistas que mejoren sustancialmente el trabajo institucional y organizativo en el mediano y largo plazo. Este sistema inicio en 1990 y un objetivo básico es que los especialistas tengan su plan de carrera y que la evaluación del desempeño se traduzca en mejores sueldos, estímulos y acceso a los niveles que se establecen para impulsar la carrera administrativa.
- **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).** Desde 1991 inician los trabajos para dar cuerpo a la profesionalización; pero es en

---

<sup>28</sup> Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, Porrúa, México, 2005, p.30

1993, cuando se crea el Sistema Integral de Profesionalización. El sistema está dirigido al personal que cumple tareas permanentes sean de base o confianza; uno de los objetivos es que se promueva el desarrollo profesional de los recursos humanos y que establezca los procedimientos relacionados con la administración del personal para el trabajo continuo de los procesos de trabajo.

- **Sistema de Administración Tributaria (SAT).** Desde el 7 de febrero del 2000, el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera autoriza el funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera con el fin de puntualizar perfiles, evaluaciones, temarios de conocimientos, teniendo como apoyo el Inventario de Recursos Humanos. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria “El Servicio Fiscal de Carrera tendrá la finalidad de dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto”.
- **Secretaría de Educación Pública (SEP).** Con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se lleva a cabo la revaloración de la tarea magisterial. Retomarla e impulsarla de modo más eficaz y equitativo, es la premisa que explica el significado y alcance de la carrera magisterial. Algunos de los objetivos básicos de la carrera magisterial son: elevar la calidad de la educación, reforzar el interés por la actualización, reconocer el esfuerzo del maestro, generar esquemas de mayor participación del maestro en la escuela y la comunidad, entre otros. En este sentido los elementos a evaluar son: la antigüedad, grado académico, desempeño profesional, preparación profesional y acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación.

- **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).** Ha creado el Sistema de Evaluación de Efectividad Gerencial para dar curso a los procesos de profesionalización. Algunos de los aspectos que son evaluados para poder concursar por un cargo son la administración del trabajo, la planeación y programación del trabajo, la toma de decisiones y la ponderación de riesgos, el pensamiento objetivo y analítico, las dimensiones de estilo y comunicación, etc.
- **Instituto Federal Electoral (IFE).** El IFE ha creado desde junio de 1992 la carrera administrativa con el fin de garantizar la imparcialidad, continuidad y operación de los planes y programas con objeto de que la administración y organización de los procesos electorales sean confiables y transparentes.
- **Procuraduría General de la República (PGR).** A través del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), entidad que organiza la enseñanza de los estudios de posgrado –especialidad, maestría y posgrado- impulsa la profesionalización del Ministerio Público de la Federación y de los Servicios Periciales, teniendo como referente el Programa de Modernización Institucional que se elaboró con el apoyo de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy en día Secretaría de la Función Pública). También influye en este sentido, el Programa Sectorial de Justicia 1998-2000 y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño a cargo de la Contraloría Interna de la PGR.

De este modo, el proceso de profesionalización y actualización del personal ministerial, peritos profesionales y actualización del personal ministerial, y otros servidores públicos abocados a la procuración y seguridad pública, posee para el Instituto un carácter prioritario. La formación y actualización del personal ministerial y de los peritos profesionales, si bien es proporcionada tanto en ministerios públicos del fuero común de las Procuradurías Estatales, también se aplica para los agentes del Ministerio Público de la Federación y,

por consiguiente, tiene especial relevancia para el órgano central de este sector: la Procuraduría General de la República.

“En los gobiernos modernos, el funcionario debe ser profesional, es decir, una persona que domina un saber especializado para atender los asuntos gubernamentales y administrativos. El saber especializado se enseña y aprende hasta conformar un tipo de conocimiento que permite responder a los problemas sociales. Dicho saber combina experiencia, conocimientos y práctica que dan vida a las rutinas necesarias y a la modernización de las instituciones”.<sup>29</sup>

Los gobiernos deben considerar que la profesionalización de sus funcionarios es de vital importancia, ya que la complejidad de los asuntos públicos y de los problemas sociales, requieren opciones viables y eficaces para resolverlos, por lo cual el requisito indispensable es que los servidores públicos sean profesionales.

“Profesionalizar el servicio público implica reconocer que mediante los procesos de capacitación y formación permanente del servidor público, se promueve una mayor congruencia entre el nivel de conocimientos y habilidades de un servidor y el puesto desempeñado.

En este sentido el servicio profesional de carrera “constituye la plataforma estratégica para dar sustento y continuidad a la formación permanente de los servidores públicos, incorporando como pieza clave y factor de motivación el reconocimiento, el mérito que suple criterios de seguridad y promoción en el empleo basado en la antigüedad y otros aspectos estrictamente escalafonarios, por criterios nacionales asociados con la actualización constante y la evaluación del desempeño”.<sup>30</sup>

“El sistema de mérito es un elemento que contribuye a fortalecer la capacidad de gobernar. Si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que este de por

---

<sup>29</sup> Uvalle Berrones Ricardo. *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. Op. Cit.*, p.46

<sup>30</sup> Kelley Salinas, Guillermo. “Educación a distancia y formación permanente del servidor público” en *Revista de Administración Pública*, No.104, INAP, México, 2000, p.5

medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la administración pública, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno”.<sup>31</sup>

Bajo el supuesto anterior, es importante reconocer que el servicio profesional de carrera contribuye a aumentar la eficacia del gobierno y sus administraciones públicas, esto debido a factores como la selección idónea para los puestos, la permanente evaluación del desempeño, entre otros.

“El servicio civil es el sistema que le brinda a los servidores públicos a través de reglas formales e informales estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanentes que tiende a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial”.<sup>32</sup>

“Con la profesionalización, tanto el gobierno como la administración pública adquieren otro perfil institucional, éste se relaciona con el objetivo de mejorar cualitativamente el servicio público a partir de premisas que son centrales a saber: la cultura del mérito, la permanencia, el desempeño, la evaluación y el retiro digno”.<sup>33</sup>

En este sentido, el compromiso institucional de los servidores públicos es con las políticas públicas, no con los fines de la política partidista, por lo tanto es fundamental asumir el reto de la inseguridad, al cual se le debe brindar atención continua, independientemente de las posturas partidistas, puesto que requiere de un

---

<sup>31</sup> Martínez Puón, Rafael. *Op. Cit.*, p.49

<sup>32</sup> *Ibidem.*, p. 62

<sup>33</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y Perspectivas*, UNAM, Plaza y Valdés, México, 2000, p.31

esfuerzo a largo plazo y es una demanda que aqueja cada día con mayor gravedad a la sociedad mexicana.

La profesionalización del servicio público es un paso fundamental para mejorar la calidad de las instituciones del gobierno, entendida como el grado de formación y preparación enfocado al desarrollo y aplicación de las pericias, las habilidades y las capacidades de los servidores públicos, los cuales fomentan un servicio público más consolidado, competitivo y eficaz.

La profesionalización es un conjunto de procesos que se inducen y estimulan para que el desempeño de la acción del gobierno sea más consistente, implican una mejor calificación de las aptitudes profesionales.

Se tiene que dar paso a un servicio público sustentado en la ética, la mística de servicio, la modernización tecnológica y la motivación grupal, sólo el cambio de actitudes, valores y comportamientos de los servidores públicos permitirá obtener la profesionalización que se requiere en el desempeño de la función pública.

“Los nexos entre la gestión pública y los cuadros profesionalizados son punto de apoyo para identificar los alcances contemporáneos del gobierno y la administración pública”. Por eso el Dr. Uvalle menciona que “la profesionalización se caracteriza por producir y reproducir capacidades institucionales y operativas encaminadas a desarrollar nuevas etapas de la vida social y a transformar con sentido positivo el funcionamiento del gobierno en su relación inmediata con la sociedad. La producción y la reproducción de capacidades –técnicas, procedimientos, criterios, destrezas y habilidades- implica que el saber profesional sea vertido al mundo de los problemas para que se conviertan en enfoques, métodos, decisiones y respuestas que impulsen nuevos sistemas de institucionalización –contención, regulación, articulación y solución de problemas y conflictos- que respondan a los imperativos de un mundo que reordena los espacios, local, estatal, municipal, comunitario,

mundial y regional con dinámicas que conducen a una nueva convivencia entre los países, las sociedades y los continentes”.<sup>34</sup>

El párrafo anterior nos brinda una visión novedosa, y conmina hoy en día a los gobiernos a prepararse para responder con mayor eficacia a las demandas de la sociedad, tomando en cuenta que los resultados de éste son fundamentales para alentar la legitimidad y credibilidad de los ciudadanos hacia él.

“Son los profesionales del gobierno y de la administración pública, los responsables de producir resultados institucionales –decisiones, servicios, bienes, políticas, leyes- para garantizar la convivencia ordenada y eficaz de los opuestos”<sup>35</sup>, de este modo la profesionalización del personal de las corporaciones policiales resulta factor fundamental para producir resultados positivos, que garanticen la prestación de un servicio de seguridad pública eficiente para la sociedad.

México necesita que las reglas de la función pública sean estructuradas y aplicadas con base en la equidad, el mérito y la transparencia, es ahí donde tiene cabida el servicio profesional de carrera, el cual es la combinación de requisitos, pautas, reglas, procedimientos, y estímulos que tienen por objeto erigir al mérito profesional en la pieza fundamental que orienta y sustenta el nuevo perfil de la función pública en México.

La función pública basada en el mérito profesional responde a una nueva cultura, la cual está orientada a evitar que el favoritismo sea la fuente que integra los cuadros profesionales tanto del gobierno como de la administración pública.

Nuestro país necesita mejorar la acción del gobierno, más calidad en los procesos de gobernación y mayor pericia en las tareas de la administración pública. Si la capacidad de gobierno no es eficaz, se dificulta la atención puntual de los asuntos públicos, lo cual recrudece los problemas sociales. De este modo, es fundamental encaminar los esfuerzos por profesionalizar el servicio público con el fin de favorecer

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*, p.52

<sup>35</sup> *Ibidem.*, p.41

el desarrollo de la instituciones, constituyendo un conjunto de fases que fomentan no sólo otra visión del gobierno, sino otra forma de revalorar las herramientas que tiene para conseguirlo, de manera que, la formación de capacidades del gobierno y sus administraciones públicas, es un asunto que se definirá con base en su grado de profesionalización.

### **1.5.1 La importancia de la profesionalización en las instituciones policiales.**

En la actualidad uno de los temas que aquejan con gran preocupación a la sociedad y al gobierno es la inseguridad pública, uno de los factores que han permeado la imagen, credibilidad y eficiencia de las instituciones policiales ante el combate a la delincuencia ha sido la corrupción, que en gran medida se atribuye a la falta de profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales, por lo anterior debemos de dar énfasis al aspecto de los recursos humanos en las instituciones policiales del país, como parte fundamental de una estrategia de combate a la delincuencia.

“La inseguridad es uno de los grandes problemas nacionales que tiene que afrontar la administración pública de manera profesionalizada, el aumento de presupuesto y número de agentes, por sí mismo, no resuelven el problema, se requiere la capacitación constante”.<sup>36</sup> De lo contrario, estaríamos desperdiciando recursos, ya que cuando existe un exceso de personal con una escasa profesionalización y cuando desempeñan sus labores con la aplicación de técnicas administrativas obsoletas, los objetivos para los cuales fueron reclutados no son cumplidos, por lo tanto, no hay resultados institucionales.

La responsabilidad constitucional que tienen asignada las instituciones policiales en nuestro país, exige que sus integrantes se constituyan en verdaderos profesionales en el desempeño de sus funciones.

---

<sup>36</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Op. Cit. p.229

El servicio público profesionalizado tiene una base de certidumbre la cual se garantiza con la cultura de la meritocracia; “es aceptado que un servicio público profesionalizado combate el clientelismo en el desempeño gubernamental; por la seguridad de empleo y la capacitación, el servicio civil disminuye el patrimonialismo y la corrupción, mejora el desempeño administrativo, y, por lo tanto, la eficacia y la eficiencia del gobierno”.<sup>37</sup>

El servicio público debe ser entendido como uno de los pilares básicos del gobierno y su administración pública, por lo que es motivo de revisión, fortalecimiento y cambio. La misión de los gobiernos es objeto de exigencias constantes y particularmente en aspectos que aquejan cada día con mayor frecuencia e impacto a la sociedad, tal como es el caso de la inseguridad pública.

El buen gobierno es el referente que las instituciones públicas tienen para responder con eficiencia a los problemas, las carencias y las necesidades sociales. En esta tarea el servicio público tiene lugar fundamental, pues de su consistencia y calidad depende que los gobiernos demuestren aptitud para dar resultados.

En la actualidad el buen gobierno reclama mayor profesionalización, es decir, mejores capacidades para enfrentar las demandas de la sociedad, la profesionalización del servicio público brinda a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social que contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental, sin duda, en este aspecto los recursos humanos juegan un papel determinante en el cumplimiento del servicio público.

Por lo tanto, es fundamental que el servicio público cuente con los elementos que contribuyan a su mejor desarrollo, contando con servidores públicos competentes, calificados y aptos para ejercer la función pública que se les encomiende, atendiendo de manera eficiente las demandas ciudadanas.

---

<sup>37</sup> *Ibíd*em, p.14

“La profesionalización de los miembros de las diferentes instituciones de la Policía Mexicana es una necesidad sentida y expresada en repetidas ocasiones, tanto por la sociedad como por el gobierno de México”.<sup>38</sup>

“La profesionalización responde a un país que como México no puede ni debe desaprovechar el capital humano que son los servidores públicos. No más improvisación, altibajos, impericia y falta de compromiso institucional, son algunos elementos que se pueden eliminar con un servicio público equitativo, competente y emprendedor. No más cultura reactiva sino creativa”.<sup>39</sup>

La profesionalización de los policías debe tener una nueva actitud, misma que es posible estimular a partir de garantizar la estabilidad en el puesto, así como un retiro digno.

La expansión de la inseguridad parece legitimar el discurso oficial que llama a una respuesta urgente, según la cual el único camino para enfrentar a la delincuencia es incrementar de manera inmediata y exponencial los recursos destinados a la policía y a todo el sistema de justicia penal.

Sin embargo, no es sólo una cuestión de reforzar los recursos del Estado en las instituciones policiales, debido a que sus condiciones actuales obligan primero a crear instrumentos que permitan garantizar el control y evaluación de la calidad del uso de los recursos ya existentes, hoy en día hemos visto que en los últimos años se ha ido incrementando el presupuesto destinado al ramo de Seguridad Pública, sin embargo, con ello no se han obtenido resultados representativos.

Así mismo, es fundamental considerar que el reclutar a un número excesivo de policías no garantiza un incremento en los resultados institucionales; en este sentido debemos revalorar la buena administración de recursos; por ejemplo dando prioridad a destinar recursos para la profesionalización de los elementos que se encuentran

---

<sup>38</sup> Cruz Torrero, Luis Carlos. Op. Cit., p.274

<sup>39</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*, Op. Cit. p.32

ya activos, en vez de usar dicho presupuesto en reclutar a miles de policías que al final si no son capacitados y profesionalizados, se involucraran en los círculos viciosos de corrupción o prácticas obsoletas en el desempeño de sus funciones; lo cual tendrá como resultado que se sigan reproduciendo los patrones de ineficiencia, tanto en los policías ya activos, como en los de nuevo ingreso.

Hoy en día, las instituciones policiales no cuentan con la legitimidad que se necesita para ser consideradas profesionales, lo que implica la total pérdida de credibilidad y confianza en el policía. En ese sentido, “los recursos humanos son el bien máspreciado en cualquier organización policial. En las corporaciones policiales el personal es particularmente importante porque son sus habilidades, sus conocimientos, sus actitudes, sus valores y entusiasmo los que en sumo grado determinan la eficiencia e imagen de la policía ante la comunidad”<sup>40</sup>

El servicio que prestan los policías es un servicio público que debe responder a la necesidad ciudadana de seguridad, demanda permanente e indispensable para el desarrollo de actividades productivas.

### **1.5.2 La profesionalización y la calidad en el servicio policial.**

“La calidad de un servicio de policía depende en gran medida del trabajo que desarrollan los hombres y mujeres que lo componen y, por consiguiente, de las políticas de reclutamiento, selección, promoción y formación así como de las condiciones de trabajo que prevalezcan en la institución.

La imagen de la policía ante la opinión pública está directamente relacionada con la calidad de los servicios que presta y de las personas que lo hacen, dicho de otra manera, con el grado de profesionalismo del organismo”.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Carrillo Prieto, Ignacio. *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1992, p.106

<sup>41</sup> *Ibidem*. p.101

“La formación que el policía recibe al ingresar en la institución policial representa una etapa capital de la sociabilización profesional, es decir, del proceso mediante el cual el policía realiza el aprendizaje de las maneras de pensar, de sentir y de actuar que garantice las prácticas cotidianas del grupo al que pertenecerá en adelante y al que será llevado, más o menos conscientemente, a referirse durante su vida profesional”.<sup>42</sup>

A este aspecto de la formación inicial, no se le ha dado la importancia requerida, ya que en la Policía Federal, los cursos de formación inicial constan de una preparación técnica y académica de 6 meses, el cual es un período muy corto para poder adquirir y sobre todo dominar y perfeccionar las habilidades y conocimientos que requiere el desempeño del servicio policial.

Así mismo en lo que compete a la formación, como a la actualización y especialización, la policía debe ser concebida y capacitada como profesional útil a la sociedad, es fundamental que en toda la actividad policial pueda percibirse la conciencia cívica de los miembros de las corporaciones.

Algunos de los principales problemas que podemos señalar en las instituciones policiales a lo largo del país son los siguientes: la carencia de criterios de planeación que faciliten la administración y operación de los servicios policiales; presupuestos precarios, asignación de recursos sin criterios específicos, inexistencia de criterios adecuados en la asignación de salarios, escasa remuneración salarial, ni diagnósticos sobre necesidades de actualización y ceses o destituciones injustificadas o arbitrarias.

También sufren cambios constantes de personal entre unas y otras instituciones a lo largo del país y existe una escasa valoración ética del servicio, insuficiente apoyo tecnológico para formación y operación, escaso espíritu de cuerpo basado en la solidaridad y la cohesión de grupo, baja importancia de la relación con la comunidad,

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*p.15

pobre reconocimiento social al valor de la función y al mérito profesional, y ausencia de recursos institucionales de protección eficaz y suficiente para el policía.

Nuestros policías de reacción y prevención carecen de los conocimientos o las capacidades elementales para ejercer adecuadamente sus funciones más cotidianas tales como las reglas a las que ha de ajustarse su actuación cuando haya que hacer uso de la fuerza en cumplimiento del deber, las técnicas para controlar a un individuo que debe ser sometido o detenido, o las formas de intervenir exitosamente en ciertos conflictos que se van generando en la convivencia social para ayudar a desactivarlos y prevenir delitos.

Los policías deben estar físicamente bien preparados y deben ser capacitados en temas jurídicos, informáticos, tecnológicos, criminológicos, criminalísticos, psicológicos y operativos sin los cuales es impensable una actuación eficiente.

Es inaceptable que durante años los elementos de las corporaciones policiales dejen de asistir a cursos, talleres y seminarios que les permitan irse superando en su función, o dejen de practicar, también por periodos considerablemente largos, tiro al blanco con armas de fuego o técnicas de sometimiento de delincuentes.

Los bajos salarios y la precaria situación laboral propician el descuido en el empleo, los actos de corrupción tales como sobornos y en el peor de los casos la convivencia con delincuentes, de este modo, resulta preciso que se paguen a los policías salarios razonables y se genere estabilidad para ellos y sus familias.

Una institución policial profesional debe contar con todos los recursos materiales y tecnológicos que le permitan llevar a cabo sus tareas eficientemente y con el menor riesgo posible para su integridad y su vida: instalaciones dignas y funcionales, sistemas de comunicación e información con tecnología de punta, vehículos y armas en óptimas condiciones y adecuadas para atender los llamados de ayuda de la ciudadanía y hacer frente a delincuentes armados, esposas, escudos, chalecos antibalas, cascos y otras herramientas de protección que sean de calidad.

Es importante señalar que cuando hablamos de la profesionalización se entiende por tal, la garantía de posesión de los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la institución en la que laboran.

“La calidad institucional de los gobiernos es un asunto de resultados, no de intenciones a cumplir, ni deseos a satisfacer. El desempeño institucional es determinante para calificar en términos positivos o negativos lo realizado por el gobierno”.<sup>43</sup>

Profesionalizar el servicio público es una tarea importante para que la calidad de la acción de gobierno sea fruto de la calidad del desempeño profesional policial, lo cual a su vez tendrá un impacto positivo en la satisfacción de las demandas de la sociedad, así como también garantizará la legitimidad y credibilidad de las instituciones policiales.

El servicio público profesionalizado permitirá coadyuvar a mejorar los rendimientos del gobierno y la administración pública para con la sociedad, a través de la contención y la solución de las demandas ciudadanas.

---

<sup>43</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*, Op. Cit.,p.39

## Capítulo II. Institucionalización de la policía en México

La seguridad pública es una de las condiciones imprescindibles para la convivencia social y la existencia del Estado, de ahí la necesidad de que las sociedades cuenten con aparatos de policía encargados de mantener el orden y la aplicación de la ley.

La actividad de las corporaciones policiales constituye una función básica del Estado para proteger y defender los derechos constitucionales de los ciudadanos y las instituciones, constituyendo un cuerpo o estructura organizada con funcionarios profesionales y especializados bajo la dependencia del gobierno, que tiene como fin primordial la prestación de un servicio público destinado a mantener el orden, la libertad, la propiedad y la seguridad individual y colectiva, mediante el uso de la fuerza legítima sobre los individuos que quebrantan las disposiciones de orden público y alteran la paz social.

La actuación de los policías siempre debe llevarse a cabo de conformidad con los preceptos constitucionales y la legislación aplicable, mediante las cuales se regulan sus fines y alcances; de este modo el uso de la coacción o la violencia legítima está limitado por las propias normas constitucionales, particularmente en lo que corresponde al respeto a los derechos humanos de los individuos, los cuales no deben ser vulnerados por la policía, cualesquiera que sean sus funciones y jerarquías.

### 2.1 Surgimiento y configuración de la policía.

Es en el Estado liberal de derecho en donde surge la función de la policía en su concepción moderna. “En la teoría política, el concepto de estado liberal de derecho tiene varias acepciones, entre ellas podemos destacar las siguientes: Estado moderno, Estado de derecho, Estado gendarme o policía, cuyas denominaciones se refieren todas al modelo político que se configura a fines del siglo XVIII en Francia como producto de la Revolución Francesa de 1789 y que desemboca en los diferentes modelos de Estado del capitalismo”<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Ortiz Ortiz, Serafín. *Función policial y seguridad pública*. McGraw Hill, México, 1998, p.8

“En su carácter de mandatario de la voluntad del pueblo, el gobierno deberá cuidar materialmente los bienes y las personas de los gobernados. Así, el Estado moderno asume como una de sus funciones la de otorgar seguridad al pueblo soberano, en razón de que por voluntad popular se instaura el Estado y el gobierno, a quienes se faculta para llevar a cabo la seguridad pública, que significa la seguridad de los ciudadanos”,<sup>45</sup> de ello se deriva que el Estado posea de manera exclusiva la facultad de ejercer la legítima violencia con el fin de salvaguardar la existencia del mismo.

Bajo este contexto surge la función policial del gobierno con el objeto de salvaguardar los valores, derechos, bienes e integridad de las personas.

En torno al concepto de policía podemos “definir a la policía o si se quiere a lo policial, algo más o menos –extenso e ilimitado- como un órgano del poder público que realiza ciertas actividades sociales. El autor venezolano Luis Gerardo Gabaldón define a la policía como “La institución estatal dotada de poder coactivo inmediato”<sup>46</sup>

Un estudio de la Universidad de Oliva, en Barcelona, España recoge varios conceptos de lo que significa policía.<sup>47</sup> El autor señala que existen dificultades para definir con precisión el significado de policía puesto que dicho concepto va cambiando de acuerdo a la época histórica y al país.

Entre los autores que se citan en dicho estudio podemos mencionar a los siguientes:

“Pütter define a la policía como esa suprema potestad con que se previenen los males que amenazan a la sociedad en el orden interno.

Garrido Falla considera a la policía como aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades, que por razones de interés

---

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p.14

<sup>46</sup> *Ibidem.*, p.19-21

<sup>47</sup> Gil Márquez, Tomas. “El sistema de Seguridad Pública en la Constitución Española de 1978.” Capítulo I. La policía. Concepto y funciones. El sistema policial. Tesis Doctoral. Universitata a: Oliba CEU, Facultata de Ciències social. Dpt. De Ciències Jurídiques i Polítiques. pp.8-15 en [http://www.tesisexarxa.net/TESIS\\_UAO/TDX-1218107-110840//Ttgm.pdf](http://www.tesisexarxa.net/TESIS_UAO/TDX-1218107-110840//Ttgm.pdf)

público limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.

Otto Mayer define a la policía como la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden, de la cosa pública mediante los recursos del poder de la autoridad contra las perturbaciones del orden que las existencias individuales pueden ocasionar.

Joan Josep Queralt manifiesta que la policía tiene por función la prestación organizada de un servicio público llevado a cabo por unos organismo que, profesionalmente y de modo exclusivo, se dedican al mantenimiento del orden y a la protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos o, si estos han sido ya cometidos, a efectuar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición de la autoridad judicial junto con los efectos o instrumentos útiles que hayan tenido relación con dicho delito”.<sup>48</sup>

“La policía es una de las instituciones centrales de las sociedades democráticas. En especial del sector de seguridad ya que es el primer eslabón en la cadena de actores encargados de hacer cumplir la ley. Cumple tareas de prevención y control, siendo una institución que detenta el uso de la fuerza, atribución que apunta a mantener el orden y la seguridad, así como resguardar el cumplimiento de las leyes”.<sup>49</sup>

De lo anterior, podemos resaltar los siguientes elementos: que las policías o cuerpos de seguridad son concebidos como órganos de la Administración del Estado para vigilar, controlar e inhibir las disfunciones que se presentan en las sociedades, y que la policía es un atributo del Estado, en cuanto a que es un instrumento propio del

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*, p. 8

<sup>49</sup> Arias Patricia y Zuñiga Lisa. “Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina”, FLACSO, Chile, 2008, p.11 en [http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss\\_2008\\_2](http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss_2008_2)

Estado que permite a éste, suplir la falta de voluntad por parte de los ciudadanos para cumplir la ley y los mandatos del mismo. En suma, el servicio de policía es una parte muy importante de la autoridad para regular los actos fundamentales de los individuos, para poder asegurar la tranquila convivencia de los ciudadanos y comunidades.

### **2.1.1 Antecedentes históricos de la policía en México.**

La función policial en México se desarrolló históricamente bajo un régimen político autoritario y no con un enfoque de protección al ciudadano. A decir del investigador Ernesto López Portillo el régimen asignó a la policía un papel de control, más no de protección a la población, con un comportamiento policial desligado de controles formales eficaces y transparentes, su falta de conocimiento de las técnicas policiales contribuyó a la reproducción de prácticas policiales autoritarias.<sup>50</sup> Las policías estuvieron diseñadas para servir y proteger al poder político, como auténticos aparatos de control social.

“Antes de la llegada de los españoles, para garantizar el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales y, sobre todo, en las actividades comerciales, los comerciantes o *pochtecas* llevaban a cabo algunas actividades de carácter policiaco para observar la conducta de los pueblos sojuzgados, la vigilancia de lugares y personas que interesaban al Imperio. Existieron dos figuras: los *Contecpampixques* en funciones de prevención, cuidaban el orden y vigilaban a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, y los *Topilli* en funciones persecutorias, aprehendían a delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva.

En la época colonial los corregidores y gobernadores se apoyaban en los *Alguaciles Mayores*. Como medida preventiva realizaban registros a todas las personas, para requisar las armas que portaban, excepto los utensilios de trabajo como un hacha o

---

<sup>50</sup> López Portillo Vargas, Ernesto. “La Policía en México: función política y reforma.” Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos. Fundación Smith Richardson. Febrero, 2000. p. 4. en [www.insyde.org.mx/images/Policia\\_y\\_democracia.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/Policia_y_democracia.pdf)

machete. Las funciones del Alguacil Mayor consistían en asistir obligatoriamente a las audiencias, visitar las cárceles, y hacer la “ronda nocturna”, recorrían los lugares públicos y tomaban medidas para evitar desordenes, ejecutar las aprehensiones ordenadas y detenciones en caso de flagrancia, dando cuenta inmediata a la Audiencia si era de día, y si era de noche depositando al delincuente en la cárcel, haciéndolo del conocimiento de la Audiencia.

Como los nombramientos recaían en personas de origen español y de clases privilegiadas, se cometieron abusos en contra de los “indios”. Para evitarlo, en 1549 se expidió una Cédula Real ordenando se les tomara en cuenta en el aspecto policial, y se designaran algunos alcaldes “indios” con facultades para aprehender a los delincuentes y conducirlos a la cárcel del pueblo de españoles del Distrito correspondiente. En el Tribunal del Santo Oficio los comisarios llevaban a cabo aprehensiones, pesquisas e investigaciones dentro de su jurisdicción, y los informes rendidos con ese motivo, eran base suficiente para encarcelar y enjuiciar a las personas.

En la época independiente el 7 de febrero de 1822 se organizó un grupo de policía preventiva en la Ciudad de México, mismo que en 1828 pasó a ser la Policía de Seguridad establecida para la conservación del orden y la tranquilidad públicos. Se establecieron los *Prefectos* en los partidos municipales de cada Distrito, quien ordenaba y practicaba arrestos con la obligación de ponerlos a disposición de la autoridad judicial dentro de un término de 48 horas. Se nombraron vigilantes en los pueblos, haciendas y rancherías; quien organizaba a los vecinos y en las esquinas se pegaba la lista de los individuos a quienes les tocaba la ronda de la semana y pudieran demandar el auxilio de aquellos.

En 1848 la inseguridad prevalecía en todas las regiones y dado que no existía una policía organizada en las entidades federativas, se concedió acción popular para perseguir a las gavillas de asaltantes. En la capital y otros centros de población importantes funcionaban las fuerzas de seguridad pública, sin embargo, en las áreas rurales, los arrendatarios y propietarios de haciendas y fincas rústicas, crearon

juntas que eran presididas por el Presidente del partido correspondiente y quien fungía como inspector y director de los cuerpos de policía rural bajo las órdenes del administrador, cuya labor era la de vigilar las fincas y caminos, aprehender a los ladrones, malhechores y vagos, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial, y a quien auxiliaban en todas las diligencias y órdenes que dictaba.

En 1848 las leyes orgánicas para el gobierno y administración interior de los Distritos, establecieron un nuevo tipo de funcionarios, *Jefes Políticos* encargados de la administración pública de cada Distrito, y tuvieron bajo su mando a las fuerzas armadas y demás autoridades, a excepción de las judiciales. En 1869 surgieron las *gendarmerías* cuerpos integrados con grupos de infantería y caballería, a cargo de un comandante, un guía, un agente y gendarmes, con el fin de procurar seguridad y orden en tres o más distritos políticos. Los gendarmes eran cambiados de lugar periódicamente para que adquirieran un conocimiento general sobre las necesidades de otras regiones y que no crearan intereses; los ciudadanos estaban obligados a prestarles auxilio y cooperación, cuando fueran requeridos para ese servicio.

Sin embargo, como las gendarmerías estaban bajo las órdenes de los Jefes Políticos, no había buena relación, dado que los Jefes Políticos no solamente no las apoyaban, sino que trataban de gobernarla absolutamente, porque la veían como una amenaza a su autoridad y a sus intereses políticos, y a menudo los gendarmes eran destituidos por negarse a obedecer las pretensiones de las autoridades locales y de los Jefes Políticos.

Entre 1861 y 1874 la policía en el Distrito Federal contaba con un inspector general, dos ayudantes, cuatro comisarios de cuarteles mayores, cuerpos de policía rural y urbana, cuerpo de bomberos y resguardo diurno y nocturno. El inspector de la policía dependía del gobernador del Distrito Federal y del Ministro de Gobernación. La policía era competente para aprehender a los delincuentes, prevenir los delitos, descubrir los que se hubieren cometido y otorgar protección a las personas.

En 1902 durante el Porfiriato se crearon nuevos cuerpos de policía rural en cada municipio, conformado por un grupo de soldados, encabezados por un comandante, dependían de los Jefes Políticos de cada Distrito. Un Inspector de la Gendarmería del Estado que vigilaba la organización, los aspectos disciplinarios y morales, y dictaba las órdenes que el titular de Gobernación le transmitía. Pero se convirtieron en simples agentes de éstos para asuntos particulares y para el cobro de los impuestos. Los comandantes atendían exclusivamente indicaciones de los presidentes municipales, siempre y cuando, no estuvieran en contraposición con las órdenes de los Jefes Políticos”.<sup>51</sup>

### **2.1.2 Los principios garantistas y los derechos humanos como límite de la función policial.**

La actividad de las instituciones policiales constituye una función básica del Estado para proteger y defender los derechos constitucionales de los ciudadanos y las instituciones, se trata de un cuerpo o estructura organizada con funcionarios profesionales y especializados bajo la dependencia del gobierno, a cargo de un servicio público que tiene como objetivo mantener el orden, la libertad, la propiedad y la seguridad individual y colectiva, mediante el uso de la fuerza legítima para constreñir a los individuos que quebrantan las disposiciones de orden público y alteran la paz social.

La actuación de los policías siempre debe llevarse a cabo de acuerdo a los preceptos constitucionales y a la legislación aplicable, que regula sus fines y alcances mediante reglas jurídicas y obligatorias.

El uso de la coacción o violencia legítima está limitado por las propias normas constitucionales, concretamente existe una limitación muy importante para el Estado y, por extensión, a los aparatos de policía, la cual consiste en la observación y respeto a los derechos humanos de los individuos, sean o no ciudadanos, es decir, que los derechos humanos no deben ser vulnerados por el policía, cualesquiera que sean sus funciones y jerarquías con el fin de restablecer el orden y la paz pública.

---

<sup>51</sup> Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho mexicano de procedimientos penales*. Porrúa, 4ª Edic., México, 1977., pp.203-208

“El poder público está obligado a obedecer al pueblo, a buscar beneficios para éste, a respetarlo, a no transgredir sus derechos, a posibilitar su autodesarrollo para hacer sujetos esencialmente libres, debido a que ésta es la justificación histórica del poder público. No puede existir contradicción entre gobierno y sociedad. Los individuos buscan su realización en el seno de la sociedad y el Estado está obligado a posibilitárselas y ello implica que todos los órganos del poder público estén puestos al servicio de los gobernados y nunca en contra de ellos. Así la función policial jamás puede ser vista ni pensada como función pública para limitar los derechos de los gobernados, menos aún para violentarlos”.<sup>52</sup>

“El respeto a los derechos humanos marca el límite al derecho a castigar. Un Estado que reconozca los derechos humanos debe ceñir su actuación policial con base en los límites establecidos por los principios del respeto a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la seguridad jurídica; el desbordamiento de estos derechos da acceso al autoritarismo estatal”.<sup>53</sup>

Por lo tanto, la policía como parte del poder legítimo tiene esos límites expresados en las garantías constitucionales, su propósito es servir y proteger a toda la sociedad y no solamente para la utilidad o beneficio del poder público.

Algunas causas que generan la violación de los derechos humanos son las siguientes:

- La falta de entrenamiento y equipo insuficiente.
- La inconexión percibida entre derechos humanos y la práctica policial.
- El resentimiento social.
- Creencias institucionales inadecuadas.
- Falta de una cultura de derechos humanos.
- La vinculación histórica a un sistema autoritario.
- Las cargas excesivas de trabajo.

---

<sup>52</sup> Ortiz Ortiz, Serafín. *Op Cit.* p.28

<sup>53</sup> *Ibidem.*, p.97

- El uso político de las policías.
- El riesgo que supone el cambio a las estructuras de poder.<sup>54</sup>

Una causa que engloba varias de las anteriores es el estado de inseguridad en el que vive el policía.

Sin embargo, cuando ocurren dichas conductas “corresponde a los organismos públicos de derechos humanos, ayudar a esclarecer los procesos sociales que distorsionan el sentido democrático de las instituciones y proponer las soluciones que correspondan haciendo la debida aclaración de que la reforma de las instituciones del Estado y en particular de las que tienen a su cargo la seguridad de los ciudadanos es responsabilidad primordialmente del Estado, que entre otras cosas, debe proponerse instalar en la conciencia ciudadana el respeto por los derechos en esta materia y evitar toda decisión y práctica que ponga en evidencia lo contrario”.<sup>55</sup>

El Estado debe garantizar con el poder y la fuerza de que ha sido dotado por voluntad de los hombres, seguridad pública, orden y paz. De manera que, cuando éste no lo logra o lo ofrece de manera ineficiente, pierde legitimidad, la cual es una de las características por las que desaparece la justificación de su existencia.

“Los funcionarios encargados de la seguridad pública o ciudadana deben asumir que las funciones de prevención del delito y lucha contra la delincuencia se llevan a cabo en un Estado constitucional, en cumplimiento puntual de la protección de las personas en el ámbito de sus derechos fundamentales, pues estas funciones conllevan a una actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley apegados al orden constitucional del sistema penal en su conjunto. La actuación de dichos funcionarios en contravención de las normas constitucionales hace inexistente el Estado de Derecho constitucional en esta materia”.<sup>56</sup> “La inseguridad pública refiere un medio ambiente social alterado, observable en la precariedad del

---

<sup>54</sup> Rebuffo, Rubens. “Policía y derechos humanos, una agenda común”. Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE), No. 20, 4 de septiembre de 2007, México, p.8 en [http://www.insyde.org.mx/images/20pdf\\_Serie\\_Cuadernos\\_de\\_trabajo\\_No.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/20pdf_Serie_Cuadernos_de_trabajo_No.pdf)

<sup>55</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Op. Cit.p.44

<sup>56</sup> *Ibidem.*, p. 37

“orden social” o si se prefiere, un Estado donde impera el desorden y la inseguridad (...). Lograr un nivel aceptable de seguridad pública, implica una condición socialmente aceptable de paz pública, de tranquilidad social y de confianza en la capacidad institucional de gobernar los espacios de la vida pública. El control institucional de los espacios públicos tiene un efecto tranquilizador; minimizador del miedo y por ende, del riesgo en el ámbito de la vida privada”.<sup>57</sup>

## **2.2 La función policial (preventiva- punitiva).**

El Estado debe garantizar a los ciudadanos de seguridad pública, orden y paz pública; para poder garantizar ello, el Estado frente al fenómeno de la delincuencia, puede reaccionar mediante dos tipos de medidas:

- ◆ Medidas preventivas
- ◆ Medidas represivas (punitivas)

“Todas las sociedades han utilizado el castigo como medio para disuadir a sus semejantes de realizar determinadas conductas, así es como se desarrollo el Derecho Penal, tipificando delitos, con castigos o penas, con la esperanza de acabar con el problema, pero a través de la historia se ha confirmado el fracaso de la pena como medio único para prevenir el delito, por lo que ha surgido la idea de prevención como un elemento fundamental para impedir su realización y evitar llegar a la aplicación de la pena”.<sup>58</sup>

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su Artículo 2°, párrafo segundo, expresa lo siguiente:

“El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en

---

<sup>57</sup> Polina León, José Gerardo. *La seguridad pública. Entre la racionalidad y el caos*. Editorial Porrúa. México, 2007, p.78

<sup>58</sup> Herrera Pérez, Agustín. “La prevención de los delitos: elemento fundamental de la seguridad pública” en *Revista de Administración Pública*, No. 106, sep-nov 2002, INAP, México, p.74

la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”.

Por lo anterior, podríamos suponer que las medidas que debe adoptar el Estado para combatir la delincuencia deben estar orientadas principalmente a un modelo de prevención del delito, en donde se atiendan las causas que dan origen a dicho fenómeno; sin embargo, hoy en día los programas en materia de seguridad pública están encaminados a solucionar un problema creciente de inseguridad mediante medidas represivas o punitivas, debido a la manera en que se ha ido extendiendo dicho fenómeno en la sociedad.

“México es el país que tiene más policías del mundo por cada 100 mil habitantes. De acuerdo a lo anterior, al desagregar a las fuerzas policiales, nos topamos con una distribución bastante interesante que muestra la alta concentración en los estados y municipios y su poca eficacia”.<sup>59</sup> Empero, no basta con contar con un excesivo número de recursos humanos, puesto que ello supone un desperdicio de recursos, en tanto, éstos no se encuentren debidamente profesionalizados para poder llevar a cabo sus labores de manera eficiente.

Así mismo, “el elemento de mayor importancia para el fortalecimiento de la seguridad pública es la prevención del delito, entendida como el conjunto de programas, servicios y acciones que tienen por objeto el mejoramiento del entorno social.

En materia criminológica, prevenir es conocer con anticipación la posibilidad de una conducta antisocial, disponiendo de los medios necesarios para evitarla”<sup>60</sup>.

La prevención exige intervenir en todos los mecanismos generadores del delito, tanto orgánicos, psicológicos como sociales. En este sentido, podemos hablar de dos tipos de prevención: pasiva y reactiva.

---

<sup>59</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Op. Cit., p.577

<sup>60</sup> Herrera Pérez, Agustín. Op. Cit., p.79

“La prevención activa sugiere una actividad del Estado a partir de la acción legislativa y ejecutiva, traducida en el ejercicio del poder de policía, con restricciones a la libertad individual, enmarcadas en un relación de dominación coactiva; en tanto, la prevención pasiva tiene su expresión en medios de control social distintos a la respuesta jurídica o de ejercicio legislativo de fuerza, la familia, la educación y el medio ambiente”.<sup>61</sup>

Un modelo de prevención del delito debe incluir métodos no represivos, que pueden ser representadas a través de políticas generales de carácter social, económico y educativo.

Un “aspecto de interés táctico para las corporaciones de seguridad pública consiste en profundizar el análisis de la prevención del delito como una acción que se anticipa para evitar un daño en un espacio, tiempo y circunstancia determinada o planeada por el presunto infractor; si la prevención fuera efectiva se evitaría el riesgo para una potencial víctima y se frustra el hecho delictivo por lo que el delito sólo queda en tentativa o tal vez en intervención por lo que no hay víctima ni delincuente en sentido estricto, de este modo, el delito sí funcionara la prevención, resultaría casual o fortuito. Sin embargo lo que resulta casual o fortuito no es el delito sino la “capacidad de prevención”; frente al acontecimiento futuro, la capacidad de intervención es reducida tratándose del riesgo, incluso la intervención puede ser más peligrosa, cuando no catastrófica tratando de evitar un daño se produce otro mayor como a menudo suele ocurrir en un contexto sobrepoblado”.<sup>62</sup>

El papel preventivo del policía en la mayoría de los casos se circunscribe en la disuasión a partir de su presencia para así dificultar la manifestación de conductas antisociales, sin embargo esto resulta una estrategia ineficiente en cuanto los policías nos estén debidamente capacitados para poder llevar cabo dichas funciones.

---

<sup>61</sup> Cruz Torrero, Luis Carlos. *Op. Cit.* p. 110

<sup>62</sup> Polina León, José Gerardo. *Op. Cit.*, p.224

En este sentido, resulta fundamental considerar que “la policía debe actuar como lo hace la población, esto es que en las mañanas se dirige a escuelas, centros de trabajo, fabricas y centros comerciales y en ciertas otras horas del día, regresa a sus hogares, a centros de diversión, a sitios en que se expende comida o centros de espectáculos”.<sup>63</sup>

Así mismo es importante considerar que hay colonias, delegaciones o espacios públicos, como lo es el caso de la Delegación Iztapalapa que “por las características de su población presenta una constante y amplia incidencia delictuosa, lo cual obliga a privilegiarlas en materia de prevención y de represión policiaca, con diseños de carácter particular, de espectro más denso para abatir el delito”.<sup>64</sup>

Bajo este contexto resulta fundamental establecer estrategias de focalización de áreas de alta incidencia delictiva a las cuales se les otorgue mayor personal de seguridad sobre todo en espacios públicos, con el fin de prevenir la comisión de delitos, y en las cuales se lleve a cabo un constante patrullaje y vigilancia sobre todo en las horas de mayor movimiento de la población en dicha zona.

“Actualmente, la estructura para combatir el delito sólo pone énfasis en la parte punitiva, es decir en la actuación de los órganos del Estado una vez que se cometió el ilícito, a esta suma de estructuras se les destina un volumen significativo de recursos humanos y económicos”.<sup>65</sup>

La vertiente policial de investigación o judicialización de los delitos la lleva cabo la Policía Judicial Ministerial denominada así, en virtud de que para el caso de México estos cuerpos policiales se encuentran adscritos a los órganos de Procuración de Justicia lo que es representado a través del Ministerio Público ya sea Federal o Local y dichos cuerpos policiales se encuentran subordinados a las Procuradurías.

---

<sup>63</sup> Rosas Romero, Sergio. *Policía de Prevención. Cimiento de la Seguridad Pública en México. Investigación en torno a: Delito, delincuente y delincuencia*, Capítulo México, Fundación Internacional para la Educación y la Cultura (FUNINTEC), Grupo Editorial Universitario, México, 2002, p.77

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Op. Cit. p. 583

La investigación de los delitos es una función que hasta antes de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 estaba bajo la responsabilidad del Ministerio Público y la Policía Judicial sólo actuaba bajo su dirección y mando, ahora con la reforma constitucional, la investigación de los delitos también pasa a formar parte de las facultades de las policías, lo que quiere decir, que las policías investigadoras podrán realizar con “cierta independencia” las investigaciones necesarias, sin esperar la instrucción del Ministerio Público; sin embargo, de ser el caso, se tendrán que hacer del conocimiento del Ministerio, ya que la Averiguación Previa para determinar jurídicamente los hechos del delito y la posible responsabilidad del inculpado, así como proceder a consignarlo ante las autoridades jurisdiccionales, son facultades que corresponden al Ministerio Público.

Con las reformas mencionadas, la función de investigación de delitos es una tarea compartida, tanto para el Ministerio Público como para las policías estatales, municipales, del Distrito Federal y de la Federación; es decir, se trata de una función del Estado que tendrán que realizar de manera corresponsable dos aparatos administrativos del Estado en funciones complementarias de seguridad pública: los órganos de procuración de justicia y los órganos de la policía.

“El actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene como centro de sus preocupaciones la parte reactiva e investigación de los delitos; sin embargo, no es suficiente para lograr detectar los factores de riesgo que originan y promueven las conductas ilegales o antisociales”.<sup>66</sup>

Sin embargo, retomando la importancia de implementar un sistema de prevención del delito, es fundamental señalar que este modelo “pretende, mediante la policía, la anticipación a la consumación de los delitos. En este caso, el aparato policial investiga y detecta las zonas y sectores sociales en donde pueden presentarse comportamientos criminales de modo que esta detección implica el hecho de descubrir probables delitos y prevenirlos”.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibidem.*, p.582

<sup>67</sup> Ortiz Ortiz, Serafín. *Op. Cit.*, p. 74

Es importante considerar que “tampoco se puede a discreción hacer “razias” o detenciones ilegales a nombre de la prevención, generalmente los derechos humanos prohíben la detención de personal por simple sospecha de que puedan cometer un delito o, por su aspecto, no se les debe etiquetar como delincuentes, de este modo la vigilancia sólo puede aspirar a disuadir, a través de la presencia del policía la no comisión de un hecho delictivo, y, ante una buena capacidad de reacción lograr detener al delincuente en flagrancia, con lo que se consolida la función disuasiva, situación que nos remite, de cualquier manera, no a la evitación sino a la confirmación de un hecho consumado”<sup>68</sup>

“Reflexionando acerca de la prevención delictiva, parece que existen dos soluciones pragmáticas e inmediatistas, difundidas éstas en los ámbitos generalmente burocráticos: el incremento de la policía frente al crecimiento del índice delictivo (se plantea como un cálculo especulativo de costo-beneficio), y el agravamiento de sanciones (endurecimiento de los códigos penales o la “política criminal del miedo”). Ninguna de estas dos posiciones ha demostrado eficacia. (...) Así las cosas, las soluciones son siempre medidas pragmáticas y acaso populistas para generar un sentimiento de seguridad colectiva, sin embargo sus resultados son ineficaces y además mal ideados”.<sup>69</sup>

“El intento más serio de transformar a la Policía de reactiva en preventiva y aumentar la eficacia en la lucha contra el delito es lo que se conoce como policía comunitaria (*community policing*)”.<sup>70</sup>

Es fundamental considerar la eficacia disuasiva que pueden tener los integrantes de las instituciones policiales, ya que entre otros factores, la falta de desarrollo profesional limita la eficiencia de dicha labor y no basta con implementar un despliegue de presencia policial cuando no se cuenta con las herramientas

---

<sup>68</sup> Polina León, José Gerardo. *Op. Cit.*, p.225

<sup>69</sup> Ortiz Ortiz, Serafín. *Op. Cit.*, p.72

<sup>70</sup> Torrente Robles, Diego. “Prevención del Delito y Futuro de la Policía”, Este artículo es una versión corregida y ampliada de una ponencia presentada en el Congreso internacional sobre la Policía del Futuro: Mediación y Proximidad, celebrado en L’Hospitalet de Llobregat (Barcelona) los días 13,14 y 15 de nov. de 1996, p.89 en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758673>

necesaria para poder llevar a cabo de manera eficiente la labor de prevención del delito.

“Partiendo de la anterior afirmación resulta lógico pensar que una buena cantidad de los delitos que se cometen no se efectuarían si la función de la policía preventiva se realizará de manera eficaz, de modo entonces que la exteriorización de la conducta criminal se vería bloqueada por el temor del potencial criminal a ser detectado por la policía.

Para ello es necesario que estos cuerpos de seguridad pública sean capacitados y tecnificados en investigación policial, de modo que su función sea realmente de investigación criminalística, es decir, con base en mejores aptitudes de detección de probables delitos y con apoyo de la innovación tecnológica puedan estar los policías aptos para adelantarse a la consumación de las conductas criminales”.<sup>71</sup>

Es de vital importancia “acordar una política de Estado transexenal que sea capaz de fusionar la prevención y la punición, pues sesgar la prevención del delito a puras acciones sociales tampoco es la salida”<sup>72</sup>, de este modo, resulta fundamental establecer una visión a largo plazo que permita reconstruir la seguridad pública hacia un servicio público eficiente y un instrumento fundamental para la convivencia social armónica.

Sin embargo, “siempre será de mayor justicia social promover acciones para reducir las causas de los delitos y las conductas infractoras, que definir o ejecutar políticas para resarcir sus efectos”,<sup>73</sup> “es decir, seguir apostando solamente a la lógica punitiva, implica caminar en círculos y perdernos en el cosmos de lo inmediato. Este

---

<sup>71</sup> Ortiz Ortiz, Serafín. *Op. Cit.*, pp.86-87

<sup>72</sup> Peñaloza, Pedro José. *Notas graves y agudas de la seguridad pública*. INACIPE, México, 2003, p.136.

<sup>73</sup> Hernández Pérez, Agustín. *Op. Cit.*, p.80

camino ya lo hemos recorrido, por lo menos en los últimos 50 años y los resultados los estamos padeciendo”.<sup>74</sup>

### **2.2.1 Los mecanismos de control policial.**

Para prevenir y evitar los excesos y arbitrariedades de algunos de los elementos de los cuerpos policiales, es preciso contar con mecanismos de control, encargados de identificar y evaluar, así como inhibir y corregir los excesos y arbitrariedades por parte de los oficiales o agentes de policía. Se requiere implementar un sistema efectivo de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción.

“Lo anterior lleva a los distintos mecanismos de control que existen sobre la policía. En este aspecto hay consenso general en cuanto a que son básicamente de dos tipos: externo e interno. Los controles externos pueden ser exclusivos (sólo se dedican a esta labor) e incluyen consejos policiales de vigilancia, oficiales ministeriales encargados de supervisar a los policías, así como consejos para la evaluación de quejas o vigilancias policiales. También pueden ser medios inclusivos que comprenden otras funciones como cuerpos legislativos, otros funcionarios elegidos por voto, partidos políticos, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos. En cambio en el ámbito interno los controles son siempre exclusivos y están los que depuran las filas policiales mediante un proceso de selección y evaluación tanto para el ingreso como para el ascenso en las diferentes categorías de la institución policial; los que regulan la conducta de sus miembros que ejercen acciones en contra de quienes transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias, y aquellos que supervisan continuamente las actuaciones policiales, operativas y de gestión”.<sup>75</sup>

Las áreas o unidades de Asuntos Internos son “el mecanismo por el cual las entidades policiales realizan investigaciones de alegatos por actividades delictivas,

---

<sup>74</sup> Peñaloza, Pedro José. “Análisis del Proyecto de Reforma al Sistema de Seguridad Pública: entre lo urgente y lo importante”, PGR, 4 de agosto 2004, p.13, en [http://www.icesi.org.mx/documentos/eventos/coloquios/reforma\\_sistema\\_de\\_seguridad\\_publica.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/eventos/coloquios/reforma_sistema_de_seguridad_publica.pdf)

<sup>75</sup> Arias, Patricia y Zúñiga, Lisa. “Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina”. Op. Cit., p.22

casos de mala conducta grave e infracciones disciplinarias que implican a sus propios agentes.”<sup>76</sup> Los aparatos u organizaciones policiales públicas, o dependencias coordinadoras de las funciones policiales, sin duda requieren de controles y supervisión no importando la denominación, llámese Asuntos Internos, Órgano de Control Policial, Comisión de Honor y de Justicia, según lo determine el Reglamento de la corporación policial.

Este aparato de control tiene por misión vigilar y controlar la actuación de los agentes policiales, del incumplimiento de sus protocolos o procedimientos normativos, de la violación a los derechos humanos, de su comportamiento con respecto a la sociedad y la ciudadanía, de las situaciones concretas o reportes en los que exista una queja ciudadana por mal comportamiento o abuso de autoridad. La supervisión o fiscalización debe realizarse por personas calificadas y experimentadas, nombradas por la autoridad competente de máxima jerarquía, distinta de las áreas o unidades encargadas de las funciones de seguridad pública, para que tenga buen efecto la evaluación y la rendición de cuentas.

Las ventajas de contar con Unidades de Asuntos Internos son las siguientes: 1) El control de la mala conducta interna como línea de defensa eficaz contra la mala conducta y la corrupción por parte de los agentes de policía. 2) Como parte de una estrategia de legitimidad pública, la existencia de la Unidad debe ser percibida, como la voluntad de la organización con capacidad interna para investigar y tratar los problemas serios y, evitar con ello, el desplazamiento de estas funciones hacia cuerpos completamente externos, y los departamentos de policía incrementan las oportunidades de conservar un mayor control sobre tales asuntos. 3) Dado que la legitimidad implica confianza pública y ésta permite a los servicios policiales resolver los delitos con mayor eficiencia, incrementando a su vez la cooperación civil con sus esfuerzos. Las transgresiones delictivas policiales, también forman parte del mandato policial de lucha contra el delito; y 4) Los derechos de los agentes, debido a que un sistema efectivo e imparcial de investigación interna protege a los agentes de acusaciones falsas por parte del público y de los elementos corruptos dentro del

---

<sup>76</sup> Varenik, Robert. Coordinador. *Accountability: Sistema Policial de Rendición de Cuentas*, INSYDE-CIDE, México, 2005., p. 51.

departamento de policía; sin un sistema de arbitraje confiable, se pueden avanzar cargos falsos contra agentes de policía, a modo de amenaza o retribución (punicción).<sup>77</sup>

“La investigación de desvío de conductas debe ser realizada por la sección de investigaciones internas, cualquiera que sea su nombre, tiene que ser fuerte y bien dotada de recursos. Debe contar con algún mecanismo que garantice que los agentes que trabajan en ella no van a volver al policiamiento normal si no lo desean para no sufrir represalias de aquellos que investigaron. Hay varias formas de resolver este problema, como una carrera o cuerpo propio con estabilidad funcional. También debe haber estímulos para que los mejores investigadores trabajen allí, pues a menudo los departamentos de asuntos internos se convierten en destinos indeseables donde sólo va quien no puede evitarlo.”<sup>78</sup>

Como la investigación de actos indebidos y la imposición de sanciones supone la revisión de conductas y comportamientos, no solamente de agentes u oficiales con grados menores, sino también con altos grados, se requiere contar con una Unidad con jerarquía superior, en razón de su reconocimiento, capacidad y autoridad, que sea capaz de imponer los correctivos o sanciones disciplinarias, a pesar de la oposición o resistencia del infractor, de lo contrario, si es un órgano de supervisión de igual o inferior jerarquía, no tendrá fuerza.

El incumplimiento injustificado de cualquier orden de aprehensión o detención, independientemente del delito que se impute a los presuntos responsables, es inadmisibles, por lo que las faltas, omisiones e incumplimientos deben ser controladas junto con los delitos graves como el de homicidio o la violación, o si los presuntos responsables cometen un delito en su calidad de servidores públicos por haberse conducido con prepotencia y abuso de autoridad, son hechos negativos que ofenden a la sociedad, dañan la imagen de la institución y perjudican el buen nombre de los

---

<sup>77</sup> *Ibidem.*, p. 51-52.

<sup>78</sup> Cano, Ignacio. “La policía y su evaluación. Propuestas para construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial.” Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile. p. 36, en <http://www.seguridadidl.org.pe/trabajos/trabignacio.doc>

demás miembros de la corporación policial, en lugar de conducirse de manera ejemplar, por lo que son indispensables las medidas de control interno.

La corporación policial debe vigilar y evitar el abuso policial ya sea por la actuación ilegal de sus elementos, por actos de corrupción o colusión con el crimen organizado, o porque se hayan apartado de su misión de servir al ciudadano o se sitúen en la omisión del deber de prevenir y perseguir el delito, o conductas contrarias a la ética profesional policial, cuyas consecuencias serán las suspensiones administrativas, descensos en el rango, destituciones, etc. La ausencia de controles de la función policial puede crear el terreno fértil para la generación de conductas delictivas que los directivos Comisarios y Jefes desconocen y eso necesariamente provoca presiones políticas y sociales en detrimento de la corporación policial.

Es importante mencionar que como mecanismos de control externo<sup>79</sup> podemos ubicar a diversos agentes de la sociedad que observan y supervisan el quehacer Policial: las autoridades electas; las cortes civiles, penales y administrativas; las Defensorías del Pueblo; medios de comunicación y las juntas civiles de control. En este sentido es fundamental hacer especial referencia al papel que la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos pueden y deben jugar como papel clave, que permita fomentar un sistema policial eficiente y responsable.

Un ejemplo de dicho control externo, es cuando la ciudadanía se siente agraviada o insatisfecha con la labor de las instituciones policiales y se moviliza a través de manifestaciones para demandar una respuesta tanto de las autoridades como de los policías.

---

<sup>79</sup> Neild, Rachel. "Controles Externos Policiales". Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil, Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), p.1 en: [http://www.securitytransformation.org/images/documentos/271\\_controles\\_externos\\_policiales\\_Neild.pdf](http://www.securitytransformation.org/images/documentos/271_controles_externos_policiales_Neild.pdf)

“Vale la pena mencionar que, si bien en nuestro caso la aparición –casi irrupción- de organizaciones civiles en el ámbito de la seguridad pública, ha tenido lugar por agotamiento o disfuncionalidad de las instituciones públicas encargadas de esta tarea, en otros países han significado y significan un control eficaz de la sociedad sobre los órganos del Estado, logrando con ello no sólo que cumplan su función, sino que se garanticen así los fundamentos del sistema democrático, los cuales requieren una activa presencia de la sociedad”.<sup>80</sup>

Se debe tener claro que a los funcionarios y servidores públicos se les contrata para llevar a cabo una función pública de otorgar seguridad y protección a la ciudadanía, y se les prohíbe aprovecharse del cargo público (abuso de autoridad o actuar con prepotencia) para obtener beneficios económicos indebidos, provenientes de individuos y empresas privadas.

De ahí la necesidad de establecer una distinción precisa entre sus ingresos económicos personales y los del Estado, ya que éstos últimos, son recursos públicos destinados para la implementación de programas, servicios y obra pública de interés general, por lo que los actos de corrupción provocan desviación de los recursos materiales y financieros, en detrimento del interés general.

“La función policial presenta una característica particular: la corrupción. A partir de ella se ha llegado a considerar que en la consumación de diversos delitos existe toda una estructura bien organizada de economía informal (por ejemplo el robo de vehículos, el narcotráfico, el lavado de dinero, etc.) que se integra entre la delincuencia y el encubrimiento del policía”.<sup>81</sup>

Liberar a los cuerpos policiales de la corrupción es una tarea fundamental. La corrupción implica que el funcionario o servidor público deliberadamente traiciona el sentido de los intereses colectivos de la gestión pública, ya que actúa y utiliza

---

<sup>80</sup> Lozano Gracia, Antonio. *La fuerza de las instituciones. Poder, justicia y seguridad pública en México*, Planeta- Ariel, México, 200, p.30

<sup>81</sup> Ortiz Ortiz, Serafín. *Op. Cit.*, p.87

potestades públicas para la satisfacción de intereses personales y de terceros, actuando en contra del bien común.

“No se trata de un problema nuevo para nuestra sociedad, pero continua representando un obstáculo para la actuación del gobierno. En este ámbito, el Banco Mundial ha señalado que la corrupción es “el abuso de un puesto público en beneficio privado”. Este fenómeno es un cáncer para la sociedad pues individuos y grupos intentan ingresar a la función pública sólo con miras de beneficio personal y como un medio para mejorar sus condiciones económicas, status social y poder conferido por el cargo, dejando de lado la responsabilidad social y el espíritu de servicio”<sup>82</sup>.

Cuando hay corrupción surge la desconfianza de los ciudadanos en sus gobernantes, se deteriora la credibilidad de las instituciones, el pueblo siente que es administrado o manipulado por un poder extraño, puesto que no lo siente como suyo, y considera que la actuación del poder, en lugar de ejercerse en su beneficio, se ejerce en beneficio de los funcionarios del aparato público.

Al mismo tiempo, las organizaciones policiales deben contar con Unidades Administrativas jurídicas y psicológicas para apoyar a los elementos u oficiales de policía, sobre todo, apoyarlos en eventos o situaciones en las que hayan causado lesiones graves o la muerte del agresor o presunto delincuente, siempre que hayan actuado en cumplimiento de su deber, al repeler la agresión, haciendo uso de la fuerza de manera proporcional para defenderse y/o proteger a un tercero, o evitar el peligro inminente de perder la vida.

El apoyo psicológico es de suma importancia, con especial atención a agentes u oficiales que se desempeñan en cargos de alto estrés, para detectar quién debe ser retirado de la calle temporalmente y prevenir errores, accidentes y tragedias.

---

<sup>82</sup> Nieto Mendoza, Arturo. “Corrupción en la asignación y desempeño de cargos públicos” en *Servicio Profesional de Carrera*, Ed. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Vol. III, Núm. 6, México, segundo semestre de 2006, p.182

El apoyo jurídico ante las instancias correspondientes por parte de la organización policial es fundamental, pues reforzará en los agentes y oficiales de policía el sentido de pertenencia y los valores de la misma, así como el compromiso de servir a la ciudadanía, de lo contrario, si no se les apoya y se les defiende adecuadamente correrá el desanimo y la apatía en los elementos de la corporación, impactando de manera negativa en el logro de los objetivos de la organización pública o Institución y en la eficacia de la policía, agravando los problemas de inseguridad.

### **Capítulo III. Estudio de Caso, la Policía Federal**

Garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad es gran parte de la razón de ser, la justificación e incluso la legitimación del ejercicio del gobierno; para llevar a cabo dicha función debe crear las corporaciones policiales correspondientes, que le permitan brindar un servicio público vital: la seguridad pública, como parte fundamental para la convivencia y desarrollo armónico de los individuos en sociedad.

En este sentido, el gobierno mexicano crea la Policía Federal (antes denominada Policía Federal Preventiva), como brazo operativo en la lucha contra la delincuencia organizada, con el propósito de cumplir con su responsabilidad constitucional en lo referente a la prevención del delito y mejorar el servicio de seguridad pública a su cargo.

#### **3.1 Configuración de la Policía Federal.**

“Los textos jurídicos no recogen el derecho ciudadano de seguridad; sino hasta el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 cuando en el artículo 30 se garantiza a los habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad; sin embargo, en la práctica este texto nunca estuvo vigente.

En el período del Porfiriato, la seguridad pública se utilizó como un instrumento o medio de represión y control, atendiendo a la voluntad política del gobierno y sirviendo a los intereses de la dictadura y no de la sociedad.

Durante muchos años de la época postrevolucionaria, la seguridad pública continuó siendo considerada desde el punto de vista político y no en el cauce de las leyes. Sólo apareció en el texto constitucional dentro del artículo 115 como una de las facultades del municipio.

A lo largo del siglo XX, seguridad y autoritarismo fueron parte de un mismo proceso. Se aprovechó de manera discrecional la facultad del Estado para utilizar la fuerza

pública, dando un uso político a la policía para establecer controles y prácticas clientelares centralistas”.<sup>83</sup>

Cabe señalar que este período se caracterizó por la falta de capacitación y la utilización de viejas metodologías, lo que dio paso a una creciente desconfianza por parte de los ciudadanos hacia estas instituciones, éste mal hasta la fecha ha sido muy difícil de erradicar.

“Es hasta la década de los noventa cuando surge en los gobiernos de México la preocupación por modernizar las instituciones de seguridad pública y adecuar el marco legal. Los niveles que habían alcanzado la inseguridad y la desconfianza ciudadana, así como las transformaciones que se estaban dando a nivel mundial, hacían impostergable el fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública y su democratización.

Hasta 1994 se impulso una serie de reformas legales que permitieron reconocer a la seguridad pública como un derecho ciudadano en la constitución y establecer los límites constitucionales de la policía. En el artículo 21 constitucional se estableció la seguridad pública como una “función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”, así mismo se establecieron los principios que deben regir la actuación policial “legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Así se dieron pasos importantes en la construcción de un nuevo modelo de seguridad pública”.<sup>84</sup>

El 11 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional y se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El sistema se orientó a dar atención al problema de la seguridad pública en un sentido amplio, desde la prevención, la procuración y la readaptación social.

---

<sup>83</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario. Op.Cit.* p.381

<sup>84</sup> *Ibidem.*,p.382

En 1998, se creó la Policía Federal Preventiva como un órgano nacional de prevención del delito, que integraba a muchas de las policías existentes hasta entonces. Esta nueva policía, adscrita a la Secretaría de Gobernación, representó una innovación tanto a nivel legal como organizacional, y por primera vez se atendieron de manera amplia los problemas de organización, entrenamiento y equipamiento de los cuerpos policíacos; se fortaleció la cooperación con las policías estatales y locales para dar prioridad tanto a las labores preventivas como de apoyo a la investigación.

En este contexto de cambios, se creó la Secretaría de Seguridad Pública el 30 de noviembre de 2000, con el objeto de diseñar una política para combatir el crimen y atacar las causas estructurales del fenómeno delictivo con una visión integral y sistemática que frenara la comisión de conductas antisociales desde el entorno más próximo a la comunidad y directamente prevenir el delito. Es decir, la visión y surgimiento de la Secretaría fue combatir la delincuencia, sumando la participación ciudadana y coordinándose con los estados para prevenir la comisión de delitos.

Con la creación de esta dependencia federal “se le dio un nuevo enfoque a la seguridad pública: la estrategia partió de una política criminal que privilegiara la prevención del delito sobre el combate del mismo. Buscaba crear una nueva cultura de la prevención que consistía en vigilar, disuadir y evitar la comisión del delito a partir del hogar, la escuela y la familia a través del arraigo de una cultura de valores y respeto a las leyes, y del involucramiento de la ciudadanía participativa y responsable”.<sup>85</sup>

Posteriormente, con las modificaciones realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, asumió algunas funciones que venía desempeñando la Secretaría de Gobernación; entre ellas, la de seguridad pública, prevención y readaptación social y la atención a menores infractores.

---

<sup>85</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y Seguridad Pública. Op. Cit.*, p.13

Con ello, la Policía Federal Preventiva, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, y el Consejo de Menores se convirtieron en órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública.

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, artículo 1°:

“La Secretaría de Seguridad Pública tiene por objeto preservar las libertades, el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad y derechos de las personas; auxiliar a la Procuraduría General de la República en materia de persecución de los delitos y a los Poderes de la Unión en términos de las disposiciones aplicables; investigar para prevenir los delitos federales; desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal; administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

La Secretaría de Seguridad Pública será la Dependencia encargada de coordinar, en el ámbito de su competencia, la ejecución de las facultades conferidas a la Federación en los artículos 39, Apartado A, y 48 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las atribuciones en materia de seguridad pública que se establecen en el presente Reglamento a las unidades administrativas de la Secretaría se circunscriben al ámbito de competencia de ésta y se ejercerán con respeto de las atribuciones conferidas en esta misma materia a las instancias e instituciones a que hace referencia la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Secretaría planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal, y demás disposiciones aplicables”.

Después de varias décadas de deterioro en la visión policial, la Policía Federal Preventiva surgió como, “una corporación que respondería a las expectativas de la ciudadanía con un nuevo perfil donde la combinación de experiencia, juventud, convicción, sistemas de inteligencia y capacidad de reacción operativa, habrían de constituirse en una herramienta contundente en la lucha contra la delincuencia”.<sup>86</sup>

“La Policía Federal Preventiva se formó con la unificación de las Policías Administrativas de Migración, Fiscal Federal y Federal de Caminos, pertenecientes a las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, respectivamente, de tal forma que los recursos humanos, materiales, financieros y funcionales de estas corporaciones quedaron bajo un control único.

Con ello, se consolidó una de las modificaciones más importante en materia de seguridad pública: agrupar en una sola institución todas las funciones que se venían realizando por distintas instancias federales de forma específica y aislada”.<sup>87</sup>

“La idea de crear un organismo autónomo federal que se encargara de la seguridad pública fue encaminada a enfocarse en el combate a la delincuencia, la corrupción y la impunidad, así como de los delitos de mayor impacto como el narcotráfico, el secuestro, la delincuencia organizada, el tráfico de personas indocumentadas, el tráfico de armas y el terrorismo”.<sup>88</sup>

De este modo, la Policía Federal Preventiva se estableció entonces como elemento central de la estrategia general contra el crimen organizado y la delincuencia.

---

<sup>86</sup> García Luna, Genaro. *¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan?. Pasado, presente y futuro de la Policía en México*. México, 2006, p.43

<sup>87</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y Seguridad Pública*. Op. Cit. p.65

<sup>88</sup> *Ibidem.*, p.77

“Sin duda el México del año 2000 evolucionó radicalmente y el factor demográfico planteó nuevos retos en todos los ámbitos. La población había crecido en más de 600 por ciento con respecto a los años treinta y casi 94 por ciento de los mexicanos estaban alfabetizados. La Ciudad de México y su zona conurbada albergaba aproximadamente 25 millones de habitantes, casi el doble de lo que era la población total del país 75 años antes, época en la que fue diseñado el antiguo modelo jurídico de seguridad y justicia penal”.<sup>89</sup>

Sin embargo, a pesar del esfuerzo por adquirir una nueva visión y acción en torno a la seguridad pública, no se obtuvieron grandes resultados, ya que más allá de transformar profundamente las instituciones y establecer nuevas formas de operación ligada a la ciudadanía, se privilegió exclusivamente el aumento de los recursos para las instituciones de seguridad. De esta manera, la ineficiencia, la corrupción y la impunidad, continuaron siendo parte de las instituciones de seguridad y justicia.

La actuación de la Secretaría de Seguridad Pública, “formada principalmente con miembros de las fuerzas armadas, que hasta 2005 había tenido dos titulares (Alejandro Gertz Manero y Ramón Martín Huerta) fue muy cuestionada por su falta de efectividad. Incluso había versiones de la renuncia del primer titular debido a la marcha contra la inseguridad llevada a cabo en 2004 y 2005, así mismo se cuestiona la capacidad profesional en el área de seguridad pública de Martín Huerta”.<sup>90</sup>

Por consiguiente, empezó a ser cuestionada la eficiencia de la Policía Federal Preventiva, por lo que, el 21 de octubre de 2008, el presidente Felipe Calderón propuso desintegrar la Policía Federal para sustituirla por un organismo diferente, debido a que en sus palabras “la PFP no ha dado los frutos esperados y no ha sido la institución sólida capaz de servir de modelo para todas las policías del país.”<sup>91</sup> La

---

<sup>89</sup> *Ibidem.*, p.23

<sup>90</sup> Cruz Torrero, Luis Carlos. *Op. Cit.* p.180

<sup>91</sup> Merlos, Andrea (22 de octubre de 2008). “Pide Calderón ‘zar’ policiaco”. *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/31838.html>. Consultado el 2008-10-23.

nueva corporación, denominada Policía Federal, prevé como auxiliares a las policías del Distrito Federal, de los estados y de los municipios. Esta decisión se dice no fue inesperada, dada la insuficiente cantidad de convicciones, el incremento alarmante de violencia, secuestros y casos de corrupción y complicidad de los elementos con el crimen organizado.

De este modo el 1 de junio de 2009 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Policía Federal, de manera que como parte de un proceso en el cual se pretende eficientar la labor de dicha institución, en esta nueva ley se aumentan sus facultades.

Con la publicación de dicha Ley, ésta quedó establecida como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, que cuenta con autonomía técnica y operativa, cuyos objetivos son:

- Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
- Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;
- Prevenir la comisión de los delitos;
- Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación.

De manera general, la Ley de la Policía Federal establece que ésta dejará de ser solamente preventiva, pues tendrá facultades de investigación de delitos ya cometidos; este nuevo ordenamiento aumenta de 14 a 46 las facultades que tendrán los policías federales.

Otras facultades previstas en la nueva ley están relacionadas con el aseguramiento de las escenas de crimen, ejecución de órdenes de aprehensión, procesamiento de evidencia y obtención de informes de diversas autoridades.

Así mismo, los policías federales están autorizados para realizar acciones encubiertas que les permitan hacerse pasar por narcotraficantes o secuestradores e

infiltrarse en las agrupaciones criminales, a fin de aportar datos de las actividades ilícitas de los delincuentes organizados

La Policía Federal tiene como misión y visión las siguientes:

**Misión.** Prevenir y combatir la comisión de delitos, en apego al marco jurídico, con personal comprometido y calificado, en coordinación con los tres órdenes de gobierno que privilegie la participación ciudadana, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas e instituciones, mediante programas y acciones desarrollados con esquemas de inteligencia y tecnología de vanguardia, que den confianza y certidumbre a la sociedad.

**Visión.** Ser una Institución comprometida con la sociedad en la prevención del delito y combate a la delincuencia, que preserve la integridad y el patrimonio de las personas, la paz y el orden públicos, así como el Estado de Derecho, cuya actuación esté apegada a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, con pleno respeto a los derechos humanos.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Ley de la Policía Federal en su artículo 5º, dicha institución está organizada en seis divisiones: Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas y Fuerzas Federales.

Según el Tercer Informe de Labores de la SSP, se establece que al 31 de julio de 2009 el estado de fuerza de la Policía Federal es de más de 30 mil elementos.

Así mismo se informa que en enero de 2009 fueron instaladas las 32 coordinaciones estatales previstas en el Acuerdo 05/2008 del Secretario de Seguridad Pública, publicado en el DOF el 05 de agosto de 2008, cuya finalidad es articular los esfuerzos de las distintas divisiones desplegadas en el territorio nacional y evitar la dispersión de recursos y tareas en la lucha por fortalecer la seguridad pública.

El presupuesto que se le otorgó al sector de seguridad pública de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 fue de

**\$30,955,938,380** y para el Ejercicio Fiscal 2010 fue de **\$32,437,776,662** de manera que podemos apreciar que hubo un incremento en los recursos asignados a dicho ramo, incluso estando en el 2010, por encima del monto otorgado a la Procuraduría General de la República que fue de 11,781,474,057. Sin embargo, a pesar de que en la otorgación de recursos se la ha dado prioridad al tema, cabe señalar que la otorgación de recursos por sí sola, no garantiza la eficiencia y eficacia en el servicio de seguridad pública.

“Entender a la policía implica saber para qué sirve. El fin de esa institución es uno de los aspectos más formalizados y al tiempo más imprecisos. Se le concibe como un instrumento de seguridad (...). La policía es la encargada de mantener dentro de ciertos cauces algunos desordenes. Su misión consiste en canalizar hacia las instituciones “normales” –como la cárcel, hospital, centro psiquiátrico o tribunal de justicia- las situaciones y personas desinstitucionalizadas, desorganizadas u organizadas al margen del orden dominante”<sup>92</sup>

La característica más importante de la policial es que “se trata de una organización contra la desorganización social. Otras organizaciones contribuyen al control social en sentido amplio, pero sólo la Policía lo asume como su fin declarado”<sup>93</sup>

En conclusión, las instituciones policiales como órganos públicos tienen la obligación de brindar seguridad a la sociedad de manera eficiente y eficaz con el fin de legitimar su existencia ante la facultad exclusiva del Estado del uso legítimo de la fuerza.

### **3.1.1 La problemática de seguridad pública.**

“Los factores que determinan en cada momento histórico la situación de la seguridad pública en México, como en cualquier otro país, son al menos dos: los sociales y los institucionales”.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Torrente Robles Diego. *La Sociedad Policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Universidad de Barcelona, España, 1997, pp.66-67

<sup>93</sup> *Ibidem.*, p. 67

## Sociales

La desigualdad, la inequitativa distribución de la riqueza, la falta de oportunidades para la educación, el desempleo, los bajos salarios, la desintegración familiar, las adicciones, y muchas otras características del modelo social mexicano son algunos factores que pueden desencadenar conductas delictivas. Ahora bien, revertir las causas mencionadas no puede ser considerada como una tarea inmediata, porque deberá trabajarse con una visión de Estado integral y a largo plazo, lo cual requiere continuidad en los programas a favor del bienestar general.

## Institucionales

Dichos factores son diversos, algunos de ellos son los siguientes:

- La corrupción histórica en las corporaciones policiales de hechos delictuosos exhibida frecuentemente en calles y oficinas, ha propiciado la descalificación de las instituciones responsables de la seguridad
- La insuficiencia presupuestal
  - Las corporaciones policiales y dependencias en los ámbitos municipal y estatal cuentan proporcionalmente con el nivel federal con menor presupuesto, ocasionando que las posibilidades de desarrollo de aquellas en los aspectos humano, material, tecnológico, salarial y de prestaciones, es actual y prospectivamente limitadas.
  - La diferenciación en las capacidades presupuestales de los gobiernos de los municipios y las Entidades Federativas, propicia diversidad de visiones, programas, estrategias y acciones, como también posibilidades y resultados en la seguridad ciudadana.
- La falta de continuidad de los programas en la materia, debido a la corta duración de los servidores públicos en los cargos directivos de las corporaciones y dependencias de seguridad pública, impide que se operen programas reales y viables de protección ciudadana.

En la actualidad “no puede negarse que presenciamos una etapa en la que el delito aumenta geométricamente, con características de mayor violencia y que la

---

<sup>94</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario. Op. Cit.* p.323

organización estatal y social se encuentra en condiciones de desarrollo primario, que hace actuar con precipitación y derrochando sin utilidad, los escasos recursos con los que actualmente cuenta el Estado”.<sup>95</sup>

Los grupos delincuenciales en México se han beneficiado de las tecnologías de la información (telefonía celular, internet, comunicaciones vía satélite, etc.), tienen gran capacidad de desplazamiento, manejan y administran grandes cantidades de dinero y otros bienes, como vehículos automotores, lanchas, barcos, avionetas, etc., corrompen y cooptan autoridades en los tres órdenes de gobierno, amenazan, privan de la vida a ciudadanos, a miembros de los cárteles enemigos, y en no menos ocasiones a autoridades policiales, ministeriales y militares del Estado.

“Los seres humanos al igual que los animales, compiten por conseguir el dominio exclusivo en ciertas áreas geográficas, lo cual no ocurre de diferente manera en el mundo de la delincuencia”.<sup>96</sup> En este sentido, es relevante mencionar que con el paso del tiempo se ha exacerbado la violencia por la lucha entre cárteles para posicionarse en territorios y ganar más mercados, por las *vendettas* y reacomodos de los grupos y mafias delincuenciales frente a un Estado endeble en sus instituciones de seguridad pública.

En los últimos años, México se ha convertido en un territorio con altos grados de violencia, particularmente en los estados colindantes a la frontera norte con Estados Unidos de América y, no obstante, con la construcción del muro fronterizo, se han convertido en zonas peligrosas e inseguras, los delincuentes se las ingenian para atravesar la frontera, incluso construyendo túneles; la apertura de los mercados les ha permitido ocultar, consolidar sus negocios ilícitos, transferir sus recursos financieros a países con paraísos fiscales a través del lavado de dinero.

“El *boom* del crimen organizado durante la década pasada (1993) tuvo como una de sus principales catapultas la participación de políticos, jefes policiacos e incluso militares, en las pingües ganancias provenientes del narcotráfico, lavado de dinero,

---

<sup>95</sup> Rosas Romero, Sergio. *Op. Cit.*, p.40

<sup>96</sup> *Ibidem.*, p.42

robo y venta de automóviles, secuestros y otras actividades ilícitas de la delincuencia organizada”<sup>97</sup>

La delincuencia organizada y transnacional se desarrolla con tres o más sujetos, grupos y redes delictivas que se desenvuelven en el ámbito nacional e internacional, cuentan con un nivel de educación –incluso profesional- y preparación en la organización, sus objetivos delincuenciales son diversos: cometen delitos tales como secuestros, homicidios, tráfico y comercialización de drogas o estupefacientes, tráfico de personas, tráfico de armas, mismas que proveen a gran parte de la criminalidad violenta, fraudes y lavado de dinero, robo de autos a gran escala para desarmarlos y su venta ilegal de auto partes, e incluso para venderlos en otros países, el robo de mercancías en tránsito que les genera alta rentabilidad económica. Mientras que la delincuencia común se caracteriza por la comisión de robos y asaltos a transeúntes y, por lo general, son delitos cometidos por uno o dos sujetos incluso de escasos recursos económicos, pero sin duda, en algunos casos también interactúan con la delincuencia organizada.

“Cuando los ciudadanos son víctimas de algún delito, o cuando se encuentran en una situación de emergencia, a punto de sufrir un acto delictivo se actualiza la seguridad pública como una obligación del Estado para con la sociedad, proporcionar seguridad a los ciudadanos es tarea ineludible del Estado, sin seguridad pública el ser humano no puede ejercer sus libertades, ya que el delito afecta sustancialmente la tranquilidad y armonía necesaria para el desarrollo de las personas, para el trabajo y el progreso, en resumen para que las familias vivan tranquilas y confíen en las autoridades”<sup>98</sup>

El crimen organizado provoca un gran impacto negativo también en los sectores productivos y comerciales, corrupción e infiltración en los aparatos del Estado, no sólo en los encargados de la seguridad pública y de procuración de justicia, sino en diversas áreas del gobierno, como las bancarias y financieras. La delincuencia organizada tiene una gran capacidad económica y financiera –despliegue logístico y

---

<sup>97</sup> Peñaloza, Pedro José. *Notas graves y agudas de la seguridad pública*, Op. Cit., p.92

<sup>98</sup> Herrera Pérez, Agustín. *Op. Cit.*, 86-87

operativo- para moverse de un lugar a otro con extrema facilidad, con armas para causar daños irreversibles y, sobre todo, pareciera que no tienen ningún freno o contención por parte del Estado.

“La policía es un órgano público porque es dirigido y financiado por la comunidad, la que actúa en términos colectivos. La policía es un órgano esencialmente estatal y como organismo público reemplazó históricamente a diversas expresiones de la policía privada, cuando la capacidad autónoma de los grupos sociales para mantener el orden, se vio definitivamente menoscabada. En todo caso, el establecimiento de la policía como un órgano público no constituye necesariamente un desarrollo irreversible, como lo atestigua el hecho de que en América Latina y en todo el mundo, en realidad, se ha producido en años recientes un crecimiento espectacular de la industria de seguridad privada. Esto se debe a lo menos a tres factores concatenados. El primero, es la consolidación de una tendencia al aumento de los delitos cometidos. En segundo lugar, a que los presupuestos públicos asignados a la policía no han respondido proporcionalmente o con la misma rapidez a este incremento de las denuncias. Finalmente, a que parte de las funciones que realizaba la policía son transferidas al sector privado”.<sup>99</sup>

Sin embargo, ante la falta de eficiencia de las instituciones policiales, los efectos de la inseguridad han encontrado un importante desarrollo de empresas que brindan servicios de: seguridad privada, blindaje de automóviles, equipos de protección a instalaciones, inclusive servicios de asesoría, investigación y “negociación” en casos de secuestro, con la particularidad de no denunciar o darlo a conocer a las autoridades policiales o ministeriales; ha provocado que los particulares modifiquen sus comportamientos, se organicen y construyan rejas, protecciones y casetas de vigilancia, incluso cerrando calles o vías de acceso público.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 en su apartado de seguridad pública (diagnóstico) menciona que el miedo al delito debe ser una preocupación de

---

<sup>99</sup> Fruhling, Hugo, “Modernización de la policía”, Presentado al Foro Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano organizado por el BID, San Salvador, 2 a 4 de Junio de 1998, pp.3-4 en <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/digitalfree/1998/libro/029511.pdf>

las autoridades y su correspondiente intervención política para la aplicación de medidas de seguridad pública, ya que las consecuencias individuales y colectivas se manifiestan de manera negativa en la calidad de vida, fractura el sentido de comunidad, abandono de los espacios públicos, actitudes favorables a políticas penales más punitivas, efectos psicológicos negativos en el individuo y cambio de hábitos. Así mismo menciona que de conformidad con la Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana, publicada en 2006, en promedio uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción ciudadana muestra que más del 50% de la población encuestada, considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.

Por lo anterior, “es indispensable homogeneizar visiones, políticas y estrategias en la materia, ante el riesgo de que la situación de la seguridad pública sea más complicada”.<sup>100</sup>

Debemos lograr que los tres órdenes de gobierno sean autosuficientes para cumplir su misión y función; con el objetivo de que realicen esa función determinante en materia de seguridad pública con eficiencia y eficacia, es decir, que existan instituciones respetables, eficientes y eficaces en su ámbito de competencia, ya que se debe considerar que “más que un claro aumento de la delincuencia, estamos en presencia de un proceso de putrefacción de los cuerpos policiales, que en los últimos años han mostrado fracturas y vicios arrastrados por décadas.”<sup>101</sup>

De lo contrario, estaremos cayendo en un círculo vicioso en el que “medidas poco profundas o de solución de cuestiones inmediatas, aplazan problemas que posteriormente volverán a aflorar”<sup>102</sup> y con ello será interminable e insuficiente la lucha contra la delincuencia.

---

<sup>100</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas un enfoque multidisciplinario*. Op. Cit. p.326

<sup>101</sup> Rosas Romero, Sergio. *Op. Cit.*, p.76

<sup>102</sup> *Ibidem*.

### 3.1.2 La ineficacia de las organizaciones policiales.

“Para que una sociedad o nación perdure se requieren instituciones. Las instituciones son la materialización de los valores, necesidades y deseos de una sociedad.

Por lo anterior, sólo con instituciones una sociedad puede tener futuro, pero para que las instituciones permanezcan deben cumplir eficazmente su función y deben interpretar sabiamente los cambios de la sociedad, en cuanto a sus necesidades o deseos de manera adecuada. Si las instituciones cumplen con lo anterior, la sociedad las hará suyas, complementándose así el círculo virtuoso que puede lograr una sociedad armónica”.<sup>103</sup>

Dichos planteamientos los podemos ejemplificar con las instituciones policiales, ya que “las deficiencias en el desarrollo profesional de las corporaciones policiales en administraciones pasadas crearon un ambiente ambiguo para atacar la creciente incidencia delictiva y fueron terreno fértil para hechos de corrupción que a la vez contribuyeron a la impunidad”.<sup>104</sup>

Esto ha provocado en general una creciente desconfianza hacia los policías, ya que estas instituciones más allá de brindar seguridad y tranquilidad a los ciudadanos, por el contrario, han generado una imagen de incapacidad, abusos, arbitrariedad y corrupción.

“La ausencia de instituciones claras y solidas *ad hoc* a un sistema democrático, se considera que sigue siendo un factor que contribuye a la existencia de problemas provocados por el sistema de patronazgo, la corrupción, la existencia de prácticas clientelares y corporativas, entre otras, en las instituciones gubernamentales y administrativas. Esta situación en su conjunto genera como consecuencia una falta de credibilidad y confianza de la sociedad para con las instituciones gubernamentales y administrativas y dificulta la edificación de instituciones públicas

---

<sup>103</sup> Lozano Gracia, Antonio., *Op. Cit.*, p.29

<sup>104</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y Seguridad Pública. Op. Cit.*, p.66

eficaces y eficientes, como bien, lo pudiera ser un sistema de mérito o servicio civil”.<sup>105</sup>

“En México, el desprestigio de las corporaciones policiacas comenzó a decaer hace varias décadas, cuando les fueron encomendadas funciones de control social y político. La situación se agravó con la llegada de nuevas tecnologías, que fueron aprovechadas por la delincuencia mientras que las policías en México permanecieron estáticas e inmersas en la corrupción”.<sup>106</sup>

En la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) el combate a la corrupción debe iniciar desde los lineamientos y requisitos en las convocatorias para regular y controlar el registro de aspirantes a ingresar a la Policía Federal, de igual forma se deben establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y la contratación del personal, además de diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial.

En este contexto la SSP tiene como reto estandarizar los programas de formación, capacitación y desarrollo policial; proponer normas técnicas para la definición de perfiles y estándares de calidad del personal policial para su reclutamiento, selección, adiestramiento, capacitación y profesionalización y formular un manual de procedimientos que pueda servir a las policías del país con la finalidad de homologar los sistemas táctico-operativos y las tareas de seguridad pública.

Es importante considerar que “no existe una estructura de incentivos adecuada para que los servidores públicos desempeñen correctamente sus deberes, y el resultado es un mayor deterioro en el funcionamiento del aparato gubernamental. En otras palabras, necesitamos dotar de mayor eficiencia a nuestra administración pública, reformando las instituciones y la burocracia en un contexto en el cual los resultados constituyan el elemento más importante de la gestión”.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Martínez Puón, Rafael. *Op. Cit.*, p.32

<sup>106</sup> García Luna, Genaro. *Op. Cit.*, p.23

<sup>107</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer Andrés. *Por un gobierno con resultados. El Servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores*

Así mismo, es fundamental que el gobierno promueva y fortalezca la coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales, el Distrito Federal y municipales para reforzar los esquemas de seguridad pública, planear operativos específicos facilitando el intercambio de información y por consiguiente, de operación.

Sin embargo, a pesar de las consideraciones previamente señaladas, la ineficiencia policial ha ido proliferando debido al alto grado de corrupción que han alcanzado nuestras policías, lo cual las incapacita para cumplir mínimamente sus tareas.

A continuación se mencionan algunos aspectos negativos por los cuales resulta fundamental la profesionalización de las corporaciones policiales ya que la policía se está desarrollando como un *corpus* del Estado que, en lugar de ser su núcleo, es un caso de gangrena:<sup>108</sup>

- La policía no sabe desempeñar técnicamente el trabajo que se le asignó.
- Los oficiales ignoran que su finalidad debe ser garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos.
- En el mundo hay muchas policías que no son capaces de perseguir el delito. Su funcionamiento actual sirve sólo para contener el delito parcialmente.
- Una de las más claras evidencias empíricas respecto de la acción policial no profesional, se mide en el tipo de población que es objeto de su intervención, en particular en las detenciones. En la cárcel no están los grandes delincuentes sino los ejecutores de pequeños robos y otros delitos contra la propiedad, miembros de estratos sociales bajos.

Bajo este contexto, “la profesionalización de las corporaciones policiales constituye una *conditio sine qua non* para resolver los retos planteados por el que parece incontenible avance de la delincuencia y el desencanto de las instituciones

---

*públicas en México*, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 18

<sup>108</sup> Rodés Jesús. “Diagnóstico, capacitación y gestión: el círculo de la reforma policial”, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE), No.2, 9 de septiembre de 2004, México, p.4 en [http://www.insyde.org.mx/images/2\\_SCT-Rodes\\_listo\\_.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/2_SCT-Rodes_listo_.pdf)

encargadas de garantizar el orden público como de las encargadas de procurar y administrar justicia, que han desembocado en los excesos de autojusticia por comunidades hartas de tal estado de cosas, azuzadas por elementos con intereses bastardos embozados frente a la incapacidad de respuesta o falta de voluntad para entender adecuadamente la conflictiva social”.<sup>109</sup>

“La policía como organización y sus miembros en lo personal son responsables tanto por obtener una reducción de la inseguridad y del temor, como por la conducta corrupta o impropia de sus miembros. En la primera materia la línea de responsabilidad se dirige hacia arriba a los funcionarios gubernamentales encargados del orden público y tranquilidad ciudadanas, a los jueces y fiscales encargados de las investigaciones. Sin embargo, la policía también es responsable ante la sociedad: los comités de seguridad ciudadana que pueden formarse a nivel vecinal, las juntas de vecinos, los medios de comunicación de masas”.<sup>110</sup>

Sin duda, “el tema vinculado con la corrupción sigue siendo un lastre en las democracias latinoamericanas. En efecto, la buena noticia es la de considerar que existe una relación directa entre el combate a la corrupción y el servicio civil, o más bien dicho la existencia de un servicio civil significa un mayor control a la corrupción. Se presume que un factor clave para el control de la corrupción es la estabilidad de las personas en los puestos, más allá de todo cambio en los gobiernos a partir de los cambios en los partidos. Al respecto un elemento concomitante lo es la selección por méritos de la personas en condiciones de igualdad de oportunidades. Con ello sin duda alguna, se combate gran parte del sistema de botín que desafortunadamente deriva en problemas de corrupción sobre todo por la temporalidad de las personas en los puestos que no les garantiza una certidumbre laboral”.<sup>111</sup>

Algunos casos de corrupción en los integrantes de las corporaciones policiales los pudimos apreciar en los medios de televisión y en el periódico El Universal el 07 de

---

<sup>109</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario. Op.Cit., p.77*

<sup>110</sup> Fruhling, Hugo. “Modernización de la Policía”, Presentado al Foro Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano organizado por el BID, San Salvador, 2 a 4 de Junio de 1998. p.13 en <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/digitalfree/1998/libro/029511.pdf>

<sup>111</sup> Martínez Puón, Rafael. *Op. Cit. p.37*

agosto de 2010 en Cd. Juárez Chihuahua, en donde se informó de un enfrentamiento entre grupos de agentes federales inconformes con la detención de un policía y contra los actos de corrupción de algunos de sus mandos.

De igual manera, el 31 de agosto del mismo año, la Policía Federal anunció la expulsión de 3.200 de sus agentes (aproximadamente un 10% del cuerpo), sospechosos de distintos delitos o de violación del reglamento.

“En una definición laxa de corrupción en el sector público, se podría considerar suficiente, en primera instancia, la definición de Transparencia Internacional al señalar que la corrupción es el abuso de un poder conferido para obtener una ganancia privada”.<sup>112</sup>

Aunado a las múltiples prácticas de corrupción por parte de los elementos policiales, en nuestro país, “la policía no es vivida como una autentica profesión ni por los propios policial ni por la sociedad. La escasa capacidad de adaptación a las nuevas técnicas delictivas es consecuencia lógica de la rigidez de la estructura policial y del desinterés por la profesión”.<sup>113</sup>

Es importante señalar que la corrupción en el sector público ha cambiado con el paso de los años. “La corrupción hoy en día ha evolucionado de distintas formas, ha ido adquiriendo nuevas modalidades que van más allá de la “mordida” y la extorsión. La corrupción que enfrentamos se vincula a redes regionales y globales del crimen organizado, por lo que su mayor contrapeso, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, es una destacada participación y corresponsabilidad de la sociedad en los asuntos públicos, porque sólo con la participación y el escrutinio de la sociedad en el ejercicio del gobierno se puede generar una nueva cultura de honestidad, legalidad y de fortalecimiento de una ética pública a favor de los ciudadanos”.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Vega Casillas, Salvador. “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas” en *Revista de Administración Pública*, Número Especial, Nueva Época, Volumen XLIII (septiembre-diciembre 2008), INAP, México, p.16

<sup>113</sup> Martínez Puón, Rafael. *Op. Cit.*, p.79

<sup>114</sup> *Ibidem.*, p.22

El combate a la corrupción por parte de los gobiernos, es un factor fundamental para impulsar el desarrollo de un país, toda vez que dicho desempeño se ha convertido en un indicador de eficiencia y calidad para las instituciones y en particular de las corporaciones policiales.

Otro factor que obstaculiza la eficiencia de las instituciones es la ausencia de un Servicio Profesional de Carrera, ya que mientras no se garantice el ingreso y la permanencia de los elementos policiales con base en el mérito, capacidades y habilidades profesionales, se seguirá estableciendo un sistema de botín en el cual se llevan a cabo nombramientos y despidos a consideración de los altos mandos.

Esto provoca un “gran desperdicio de recursos empleado en la capacitación de funcionarios que serán finalmente despedidos para contratar a otros, en quienes se invertirán nuevos recursos”<sup>115</sup>, esto tendrá como consecuencia que “las instituciones no cumplan sus fines o lo harán de modo absolutamente insuficiente, por no contar con personal profesional, capacitado, con orgullo de pertenencia, con actitud adecuada, saber que la permanencia en su trabajo deriva de su buen desempeño”.<sup>116</sup>

Las políticas públicas “en lugar de ser transexenales, las políticas de seguridad pública se diseñan con criterios cortoplacistas, coyunturales y por lo general punitivos, lo que hace difícil una correcta planeación con objetivos. Debidamente articuladas con base en estrategias de mediano y largo plazo”.<sup>117</sup>

Por todo lo antes expuesto, es importante tomar en consideración que para fortalecer las instituciones policiales y que por consiguiente brinden un servicio de seguridad pública eficiente y honesto, es fundamental establecer políticas públicas a largo plazo sin importar el color del gobierno en turno (en el nivel federal, estatal y municipal) y que contribuyan a eliminar las prácticas de corrupción y clientelares en

---

<sup>115</sup> Lozano Gracia, Antonio. *Op. Cit.*, p.21

<sup>116</sup> *Ibidem.*

<sup>117</sup> Peñaloza, Pedro José. *Notas graves y agudas de la seguridad pública, Op. Cit.* p.26

las corporaciones policiales con el fin de recobrar la confianza y credibilidad por parte de la sociedad.

### **3.2 El desarrollo policial.**

“El desarrollo institucional es una etapa en la cual la eficacia de las instituciones se acredita con base en resultados específicos, a través de las políticas públicas. Denota la misma que el servicio profesional de carrera funge como un medio efectivo del quehacer gubernamental y que su funcionamiento se efectúa de modo articulado y consistente. Significa también que la profesionalización de la función pública garantiza la estabilidad y continuidad del gobierno, ya que como sistema de seguridad, permanencia y logro de resultados, contribuye a que la vida económica tenga mayor certidumbre.

La formación y el desarrollo de nuevas capacidades de gobierno se enlazan con los medios para diseñar e implementar las políticas; se enlazan con el logro de objetivos públicos y con el mejor cumplimiento de las metas sociales. El desarrollo institucional implica la creación de capacidades de profesionalización, las cuales nutren la estabilidad del gobierno a través de mejorar significativamente los resultados obtenidos”.<sup>118</sup>

“El desarrollo institucional implica desarrollo de los individuos y desarrollo de las organizaciones. El desarrollo de los individuos se da con la oportunidad de tener un plan de carrera dentro de las instituciones, con la obtención de conocimientos técnicos a través de una capacitación y con la práctica constante de esos conocimientos técnicos que en suma produzcan la profesionalización de los individuos. El desarrollo de las organizaciones se da con la obtención y formación de ese capital humano, fundamentalmente con la continuidad de los programas institucionales. Con el desarrollo de los individuos y el desarrollo de las organizaciones se logra el desarrollo institucional”.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalización y profesionalización del servicio público en México*. Op. Cit. p.227

<sup>119</sup> *Ibidem.*, p.26

“Los nuevos funcionarios públicos deberán ser profesionales imbuidos de una vocación de servicio a la comunidad y verdaderamente preocupados por generar resultados, resolver problemas concretos y elevar sistemáticamente sus capacidades y aptitudes profesionales. El reto radica en sustituir una burocracia rentista y poco imaginativa, por una profesional y plenamente convencida de consolidar una ética de servicio sustentada en la importancia que tiene maximizar el efecto positivo del gobierno en la sociedad”.<sup>120</sup>

Con base en lo anterior, el desarrollo de las instituciones se vincula con la calidad de la profesionalización ya que ante la incertidumbre que provoca la actividad política, las políticas deben asegurar el funcionamiento, la continuidad estratégica del gobierno y la administración pública. De este modo, la profesionalización del servicio público y el desarrollo institucional son condiciones indispensables para configurar un sistema de gestión pública que contribuya a la mejor gobernación de la sociedad, a la existencia de una administración pública más profesional y del fomento de un gobierno por resultados.

Dentro de este marco de desarrollo institucional, las instituciones de seguridad pública podrán diseñar e implementar políticas públicas en la materia, con mayor grado de legitimidad y eficacia, sin perder de vista que la seguridad pública debe estar enfocada a servir, proteger y garantizar la vida, la libertad, la propiedad y los derechos de los ciudadanos de manera que se asegure la plena convivencia social y la supervivencia de los espacios públicos.

El desarrollo de las instituciones policiales, creara una policía profesional y honesta, que contará con las capacidades y habilidades necesarias para la implementación de estrategias y de despliegue de técnicas de investigación eficaces, preventivas y no sólo de carácter reactivo; atendiendo así al reclamo de la sociedad de una seguridad pública, que garantice en todo momento la seguridad de los individuos, bajo el supuesto de que el fin de dichas instituciones es el de servir y proteger a la sociedad.

---

<sup>120</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer Andrés, *Op. Cit.*, p. 37

### **3.2.1 La Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.**

El Gobierno Federal en el mes de marzo de 2007, dio a conocer su “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia” en el marco de las 100 acciones para los primeros 100 días de gobierno, dicha estrategia se integra por 7 ejes de acción:

**Eje 1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia.** Este eje considera la función rectora del Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuyas facultades jurídicas, políticas y presupuestales involucran a los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para operar los siguientes rubros:

- Coordinación operativa
- Interconexión e interoperatividad de sistemas de información.
- Evaluación y control de confianza y depuración de corporaciones policiales
- Formación y profesionalización
- Indicadores de medición

Se plantea un nuevo modelo de actuación policial, el cual se basa en una policía formada y especializada de acuerdo con un modelo homologado que considere estándares internacionales, que permita eliminar la duplicidad de las funciones, tanto para atender los distintos tipos de delitos como para la cobertura geográfica en el despliegue de la policía. Así mismo, considera la participación activa de la sociedad como método de prevención para el combate al delito.

**Eje 2. Operación Policial.** Este eje prevé un esquema proactivo y permanente que se divide en dos rubros:

- La recuperación territorial de los espacios públicos para la comunidad y el restablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad.
- El combate a la estructura criminal con el acotamiento de su logística operativa y la desarticulación de las organizaciones delictivas.

**Eje 3. Prevención del delito y participación ciudadana.** Este rubro atiende los factores que originan el delito y desarrolla e instrumenta principios de cultura de la legalidad, para transitar del modelo reactivo y punitivo al de aproximación integral con la sociedad. Lo anterior, mediante la creación de Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública, como órganos de vinculación y enlace con organizaciones sociales para la consulta, análisis, formulación y articulación de propuestas de acciones relacionadas con la seguridad pública, así como el seguimiento y evaluación de programas institucionales.

En este sentido, la Secretaría de Seguridad Pública se vincula a una estrategia interinstitucional con las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud y la Comisión Nacional del Deporte, dirigida a localidades urbanas con altos índices de pobreza y/o inseguridad.

La estrategia está integrada por tres programas:

- *Escuela segura*, que busca recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar.
- *Salud sólo sin drogas*, para prevenir adicciones.
- *Recuperación de espacios públicos*, que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia social con libertad y seguridad.

**Eje 4. Desarrollo Institucional.** Este punto plantea un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, así como en sistemas y procesos en el desempeño institucional, con un enfoque transversal que considera tres aspectos fundamentales: profesionalización, metodologías y el servicio de carrera policial.

Profesionalización: Generar contenidos y métodos educativos que se impartan en la formación básica policial, de especialización y de mandos superiores y realizar las evaluaciones de control de confianza de los elementos convocados.

Además se plantea para el ámbito federal, el reclutamiento de personal de la Policía Federal con nivel académico de licenciatura, por lo que se convocará a universitarios

con créditos curriculares de licenciatura concluidos. Su curso estará prioritariamente dirigido a las áreas de investigación y posteriormente se generarán las especializaciones correspondientes.

Para sustentar el modelo de profesionalización de la Policía Federal se crearán tres instancias educativas que permitirán cumplir el propósito:

- *Escuela básica de policía.* Para generar los procesos formativos y de capacitación en alumnos con nivel bachillerato. (Divisiones de fuerzas de apoyo y proximidad social)
- *Escuela superior de investigación.* Está orientada a todos aquellos aspirantes y policías en activo que opten por su profesionalización, a partir de méritos académicos y de desempeño establecidos en el servicio de carrera policial. (Áreas específicas de inteligencia).
- *Instituto para la especialización de mandos de policía.* Es la instancia educativa superior para generar los cuadros que puedan dirigir fuerzas públicas federales, locales o municipales, bajo estándares internacionales y con metodologías homologadas para una actuación uniforme y apegada a criterios de control de confianza.(Altos Mandos)

Metodologías: Se generarán metodologías, protocolos, procesos sistemáticos de operación y sistemas homologados para potenciar la investigación a través de la recolección, registro, análisis y explotación de la información. El diseño y operación de las áreas de investigación con esquemas metodológicos dará soporte a una actuación sistemática y servirá de base para la reordenación y desarrollo de las policías locales.

Servicio de carrera policial: El servicio profesional de carrera policial constituye el método para normar los procesos de reclutamiento, selección, integración, desarrollo, ascenso y separación del cargo, con base en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación. Las academias de la Secretaría de Seguridad Pública se constituirán en los referentes para replicar el modelo a las academias o escuelas de policía locales.

El propósito es contar con mexicanos comprometidos con los mejores valores éticos, que tengan como proyecto de vida servir a la sociedad con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

**Eje 5. Sistema Penitenciario.** Se pretende impulsar políticas para los tres órdenes de gobierno, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de:

- Recuperar el sentido original de los centros de reclusión, como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados.
- Generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos.
- Erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.

**Eje 6. Combate a la corrupción.** Este eje integra el seguimiento para la prevención y sanción de desviaciones en la actuación policial, a través de la creación del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como la unidad responsable de generar información relevante en el marco del Servicio Nacional de Carrera Policial. Atenderá las etapas de reclutamiento, selección, evaluación y permanencia, con la finalidad de garantizar que toda persona que colabore en una institución policial cubra el perfil requerido en los aspectos: toxicológico, psicológico, ético, médico, físico, de conocimientos y entorno socioeconómico, en los tres órdenes de gobierno.

Adicionalmente, se aplicará un sistema automatizado de rotación de personal del despliegue territorial, que incorpore variables de permanencia, antecedentes de desempeño y valoración social.

**Eje 7. Tecnología: Plataforma México.** Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, impulsando un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de *cómputo, comunicaciones, control y comando (C4)*, para escalarlo a *nodos de interconexión de telecomunicaciones (NIT)*.

Este desarrollo generará enlaces de interoperabilidad que constituirán la Plataforma México. Se trata de un diseño tecnológico único para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo, que se localicen en bases de datos correlacionables de acceso común. Sus características principales son:

- El sistema está diseñado en dos planos: el horizontal, para conectar 500 estaciones de policía previstas en el despliegue territorial de la Policía Federal, con infraestructura tecnológica de equipamiento, la red de comunicaciones (voz, datos e imágenes) y el soporte de servicios especiales para la investigación y generación de inteligencia policial.
- El plano vertical atiende el ámbito local, a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, para alinear en un sólo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y de datos.
- La instrumentación de la plataforma incluirá las acciones de formación, especialización y doctrina para el personal policial participante, tanto en el uso de los sistemas y los productos tecnológicos como para administrar, consultar y explotar los casi 300 millones que contienen las bases de datos federales con temas para la seguridad pública que, en combinación con los nodos de interconexión y telecomunicación que se establezcan, alcanzarán un tráfico de hasta 12 mil conexiones simultáneas y 40 millones de transmisiones encriptadas.
- El desarrollo de la plataforma iniciará con la puesta en marcha de 200 NIT federales y la modernización de 500 para gobiernos locales, para finalizar su desarrollo hacia 2009 con 5 mil NIT interconectados en toda la República.

Con el propósito de recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado y como parte central de la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, la Policía Federal, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República, entre otras, realiza operativos de prevención y disuasión para combatir a la delincuencia en la comisión de delitos,

salvaguardando la seguridad pública en los estados y municipios donde es requerido su apoyo por autoridades locales. Se han implementado diversos operativos conjuntos en coordinación con las instituciones de seguridad pública estatal y municipal.<sup>121</sup>

Un ejemplo de ello fue la implementación del Operativo conjunto Tamaulipas, que según datos del Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública, fue puesto en marcha el 19 de febrero de 2007 en Nuevo León-Tamaulipas, a fin de fortalecer la coordinación con las autoridades estatales y municipales en materia de controles de acceso y salida de ciudades, carreteras y brechas, protección de puentes fronterizos-aduanas y acciones directas contra blancos específicos.

A consecuencia de la movilidad delincriminal de Nuevo León hacia Tamaulipas, el operativo evolucionó y a partir del 5 de julio de 2007 se denominó “Operativo Conjunto Tamaulipas”, a través del cual se logró asegurar a importantes líderes del crimen organizado y narcotráfico; así como cantidades significativas de droga, de arsenales y equipo policial. Particularmente, se ha combatido a células de los cárteles del Golfo y de Sinaloa, que mantienen sus centros de operación en esta entidad.

Los resultados que tuvo dicho operativo fueron los siguientes:

- Se logró la detención en flagrancia de 265 personas, se recuperaron 122 vehículos robados y se aseguraron 193 por diversos delitos. Además, se decomisaron 150 mil 248 dólares, 331 mil 213 pesos, 104 armas largas y cortas, 15,615 cartuchos útiles, 29 granadas y un lanzagranadas, así como 9,711 kilogramos de marihuana y 357 kilogramos de cocaína. Así mismo, se decomisaron 204,649 piezas apócrifas y se detuvo a 288 indocumentados.

- Se realizaron las siguientes detenciones de miembros de grupos delictivos:

---

<sup>121</sup> Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública en [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_port al\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=815913&folderNode=810222&folderNode1=810219](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_port al_page_m2p1p2&content_id=815913&folderNode=810222&folderNode1=810219)

- Dos líderes importantes de “Los Zetas”: en Matamoros, Gregorio Saucedo Gamboa, “El Caramuela”, ex policía municipal quien se encontraba en la lista de los más buscados por la DEA (abril 2009); en Reynosa, Jaime González Durán, “El Hummer”, quien tenía su centro de operaciones en ésta ciudad, (noviembre 2008); y en Nuevo Laredo, César Enrique González Mejía, “El Bolas” líder en Zacatecas (septiembre 2008).
- Sergio Peña Mendoza, “El Concord” y Rolando de los Santos Guerra, “El Roli”, importantes operadores del grupo delictivo “Los Zetas” (marzo de 2009, Reynosa).
- Se logró el desmantelamiento de una red financiera vinculada a la exportación y venta ilegal de hidrocarburos de la Cuenca de Burgos, que operaba en las ciudades de Reynosa y Río Bravo, bajo la protección del grupo de “Los Zetas”.

Así mismo se ha instrumentado el Operativo Conjunto La Laguna en 2007, Operativo Conjunto San Luis Potosí en 2007, Operativo Conjunto Chihuahua en 2008, entre otros.

### **3.2.2 El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.**

Como parte de las acciones para mejorar la gobernabilidad y contener los altos niveles de inseguridad y de violencia, los principales actores políticos y los responsables de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia del país, instauraron un Acuerdo Nacional en materia de Seguridad, Legalidad y Justicia. El evento encabezado por el Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa; el Gabinete de Seguridad Nacional del Gobierno Federal; los Gobernadores de los Estados; los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; los Presidentes Municipales; representantes de medios de comunicación impresa; representantes de organizaciones sociales; representantes de organizaciones sindicales y campesinas, representantes y líderes religiosos.

En primer lugar, el Acuerdo reconoce una situación crítica provocada por la delincuencia común y organizada, fenómeno que genera miedo a muchas personas y familias para desplazarse por las calles, plazas, centros escolares y demás espacios públicos del territorio nacional, y se reconoce un deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como problemas desatendidos a lo largo de décadas; en segundo lugar, el Acuerdo recoge las demandas ciudadanas de poner un alto a la criminalidad y la inseguridad, ya que minan el desarrollo de las personas y el progreso de la nación, así como la necesidad de dar una respuesta inmediata y contundente que dé resultados en el corto, mediano y largo plazo: contar con instituciones de seguridad sólidas, eficaces y honestas; replantear los mecanismos de coordinación interinstitucional para poner fin a la impunidad y a la corrupción, y hacer frente de manera decidida al crimen en todas sus expresiones.

En el Acuerdo se destaca la necesidad de la implementación de políticas públicas integrales en materia de seguridad pública que prevea la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia, la readaptación social, la participación ciudadana, la inteligencia y el análisis legislativo, el control de confianza y de comunicación, considerando lo siguiente:

1. La política de seguridad es una política de Estado.
2. La coordinación, cooperación e intercambio de información entre los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, como condición indispensable para garantizar la seguridad pública.
3. Cada uno de los poderes y cada uno de los órdenes de gobierno debe ejecutar la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones, para cumplir los compromisos asumidos de acuerdo con las metas y los tiempos convenidos.
4. El acuerdo debe sumar de manera fundamental a los ciudadanos, la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, incluyendo las sindicales, empresariales y religiosas.

5. De la misma manera el éxito del acuerdo requiere de la participación responsable de los medios de comunicación para que, en el marco de la libertad de expresión, se promueva la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana, la prevención de adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades.
6. Cada compromiso particular suscrito por los firmantes del acuerdo deberá hacerse del conocimiento de la sociedad e incluirá mecanismos transparentes de rendición de cuentas, con base en un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.
7. Es necesaria la participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social, para que dé seguimiento y evalúe el cumplimiento de los acuerdos mediante indicadores de gestión.
8. El acuerdo debe tener una vigencia de largo alcance que trascienda la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben.

La problemática delictiva se manifiesta en casi todas las entidades federativas, y en algunos Estados la situación de criminalidad es más crítica, caracterizados por: “elevados niveles de violencia, el crimen ha incrementado su capacidad de fuego, de organización y ha desarrollado un esquema estructurado de organización, alto grado de impunidad, que les ha significado un incentivo para delinquir, pues, los beneficios por delinquir son mayores que los riesgos, la delincuencia ha desarrollado una estrategia de control territorial, basada en la intimidación, la corrupción y la cooptación, así como la búsqueda de control social. En el aspecto social, algunos grupos criminales han generado base social y que les significan ventajas directas e indirectas por la capacidad económica que generan sus estructuras y, con ello, obtienen afinidad social; en algunos sectores de la sociedad se ha generado una contracultura delictiva donde la delincuencia es sinónimo de éxito. En el aspecto institucional, existe un deterioro grave en instancias responsables de seguridad pública y de procuración de justicia, tienen un rezago estructural y operativo, circunstancias que aprovecha la delincuencia para infiltrar, corromper y cooptar a sus miembros. Los grupos delincuenciales han evolucionado al pasar de la comisión

de delitos menores a la realización de delitos de mayor impacto e incidencia criminal.<sup>122</sup>

De entre las deficiencias graves que los oficiales o agentes de los cuerpos policiales exhiben a la sociedad y ciudadanía, de acuerdo con el “2º Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad, capítulo eficiencia institucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recoge la problemática de la policía mexicana del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) que enumera 30 problemas de la Policía en México.<sup>123</sup>

<b>30 PROBLEMAS DE LA POLICÍA EN MÉXICO (INSYDE)</b>	
<b>1</b>	No definen sus misiones como un servicio al público y a la protección de los derechos humanos y, por tanto, no conducen sus operaciones acordes a esto.
<b>2</b>	No cuentan con políticas, normas e instrumentos de control eficaces que garanticen una función soportada en valores de integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismos de las operaciones.
<b>3</b>	No cuentan con sistemas efectivos de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción.
<b>4</b>	No propician la clara comprensión entre sus integrantes respecto a los parámetros legales de atribuciones tan importantes como alto y registro, arresto, detención, interrogación y vigilancia.
<b>5</b>	No presentan políticas soportadas en estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor; por tanto, los objetivos que se persiguen aparecen desarticulados, temporales e intuitivos.
<b>6</b>	No elaboran estrategias específicas para fenómenos delictivos, de violencia e inseguridad particulares.
<b>7</b>	No establecen estrategias específicas para la atención a grupos vulnerables.
<b>8</b>	No mantiene registros internos y públicos sobre el uso de la fuerza, la manera como ésta se usó y las razones de su empleo.
<b>9</b>	No presentan evidencias de aprendizaje por medio de la evaluación de los incidentes provocados por el uso de la fuerza por parte de la policía.

<sup>122</sup> García, Luna, Genaro. *Discurso con motivo del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*. Palacio Nacional. México, D. F., 21 de agosto de 2008.

<sup>123</sup> En <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>

<b>10</b>	No utilizan la fuerza dentro de los criterios de empleo mínimo y respeto a la vida humana, no cuentan con procesos automáticos de investigación cuando provocan daños severos o muertes, ni registran, investigan y analizan todo uso de arma de fuego.
<b>11</b>	Mantienen prácticas internas de abuso, discriminación y simulación de servicio civil de carrera, al tiempo que no proveen a sus elementos de las condiciones mínimas para un servicio profesional, una adecuada defensa legal y para la protección colectiva de sus derechos.
<b>12</b>	No establecen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los elementos en las prácticas de formación y en campo.
<b>13</b>	No hay evidencia de que mantienen registros internos y públicos, sobre el número de incidentes provocados por la policía.
<b>14</b>	No presentan evidencia de que evitan cualquier forma de intimidación en contra de intereses o causas políticas particulares de personas o grupos.
<b>15</b>	No están soportadas desde los gobiernos por esquemas legales, presupuestales, fiscales coherentes, con un modelo policial responsable en términos democráticos.
<b>16</b>	No funcionan de manera independiente frente a los mandatos, poderes, valores, esquemas organizacionales, y misiones militares.
<b>17</b>	No responden ante agencias independientes especializadas que tengan poderes legales para recibir quejas contra la policía, para asegurar que éstas son adecuadamente investigadas y para emitir reportes independientes sobre el comportamiento de la policía.
<b>18</b>	Mantiene esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas.
<b>19</b>	No presentan mecanismos que aseguren la transparencia en el manejo de sus presupuestos.
<b>20</b>	No apoyan el escrutinio sobre ellas proveniente desde instituciones o personas especializadas de la sociedad civil y la academia.
<b>21</b>	No desarrollan mecanismos efectivos de diálogo y cooperación entre la policía y las comunidades a las que deben servir.
<b>22</b>	No cuentan con sistemas confiables y públicos de registro de información para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías.
<b>23</b>	No cuentan con sistemas confiables y públicos de información respecto a la eficiencia en el uso de sus recursos, que incluyan, por ejemplo, indicadores de desempeño que permitan comparar resultados en tres sectores cuadrantes, áreas de patrullaje, etcétera.
<b>24</b>	No aseguran que los individuos sean responsables por su desempeño y conducta, ni garantizan claridad y efectividad en la cadena de mando, particularmente con respecto a la supervisión en calle.
<b>25</b>	No hay evidencia de que ejercen control efectivo interno o externo (judicial) anterior, durante o posterior a las actividades encubiertas.
<b>26</b>	No desarrollan capacidad para establecer alianzas duraderas con otras instituciones y la sociedad civil en materia de prevención del delito.
<b>27</b>	No mantienen registros públicos y confiables respecto a la calidad de sus investigaciones.

<b>28</b>	No hay evidencia de que aplican instrumentos de evaluación sobre satisfacción pública del servicio policial, que incluya trato a las víctimas, trato recibido en contacto voluntarios e involuntarios, información recibida, número de personas que solicitan asistencia respecto a hechos relacionados y no relacionados con delitos y quejas por el servicio.
<b>29</b>	No mantienen registros públicos confiables respecto al comportamiento de faltas y delitos, y no reconocen ni utilizan como insumo las encuestas de victimización, de percepción de inseguridad hechas por actores externos.
<b>30</b>	No cumplen estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepciones de inseguridad.

### **3.2.3 El Nuevo Modelo Policial.**

La actualización y modernización de las instituciones es un factor fundamental para el desarrollo y eficiencia de las mismas, tal es el caso de las corporaciones policíacas, ya que su modernización resulta un factor indispensable para atender de manera oportuna, eficiente y honesta los constantes reclamos de la sociedad en lo que compete al servicio de seguridad pública, de esta manera y con el fin de preservar el orden y la paz pública, se implementa un programa estratégico denominado el Nuevo Modelo Policial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, así como la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia plantean la necesidad de establecer un nuevo modelo de policía que establezca el sentido original de la función del Estado, cuya premisa es proteger y servir a la comunidad.

Lo anterior con el propósito de perfilar una policía profesional y con vocación de servicio, con la reforma al Artículo 21 Constitucional, se favorece la creación de una policía más científica, objetiva y profesional, al concederle facultades para la investigación preventiva a efecto de evitar la comisión de actos ilícitos.

Adicionalmente, plantea la homologación en rubros como el servicio civil de carrera, profesionalización y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones policiales en los diversos niveles de gobierno.

El Nuevo Modelo Policial tiene como principales objetivos los siguientes:

- a) Contar con un modelo policial sustentado en policías con perfil de investigación;
- b) Operar con métodos, procedimientos y procesos homologados;
- c) Desarrollar un enfoque de prevención del delito en la actuación policial;
- d) Aumentar la participación de la ciudadanía con la policía como parte de la estrategia de prevención del delito;
- e) Profesionalización de la policía asociado con un Carrera Policial y un proyecto de vida;
- f) Modernizar los sistemas de operación y vigilancia en los centros penitenciarios en los tres órdenes de gobierno

Su alcance y trascendencia se circunscriben en identificar los componentes que intervienen en la operación policial con el fin de que dichos métodos sean adoptados por las instituciones policiales para atacar de manera efectiva a la delincuencia.

Tal como lo plantea el Nuevo Modelo Policial Federal, emitido por la Secretaría de Seguridad Pública, éste se enfoca en alinear los esfuerzos del Estado Mexicano en la atención del fenómeno delictivo por medio de la coordinación de acciones bajo un mando único; la homologación de estructuras y procedimientos institucionales; así como la implantación de un sistema de operación que incluya no sólo su persecución, sino también la prevención del delito mediante la utilización de la inteligencia, como herramienta fundamental.

La orientación del Nuevo Modelo Policial se enfoca en delinear los esfuerzos del Estado Mexicano en la atención del fenómeno delictivo a través de la coordinación de acciones bajo la dirección de un mando único: la homologación de procedimientos y de estructuras institucionales, así como la implantación de un

sistema de operación que incluya no sólo su persecución, sino la prevención del delito, mediante la utilización de la inteligencia como herramienta principal.

Dentro de este modelo se requiere de la participación activa de la comunidad, el papel que los ciudadanos desempeñen en las labores preventivas y como fuente de información respecto de la inseguridad de las ciudades, poblaciones, colonias, barrios o comunidades.

El Nuevo Modelo Policial se integra por once componentes básicos que se interrelacionan entre sí, y que son la base de la reingeniería de la organización, funciones de la policía y de la administración penitenciaria de los tres órdenes de gobierno, con el fin de mantener el equilibrio entre las funciones de prevención, investigación y reacción características de las corporaciones policiales y de los centros de reclusión. Sus componentes son los siguientes:

**1) Coordinación.** Establece los instrumentos jurídicos (convenios de cooperación), técnicos, administrativos y presupuestales para lograr la participación entre la Federación, el Distrito Federal, Estados y los Municipios en materia de seguridad pública.

**2) Modernización.** Es el proceso de actualización y redefinición de los modelos y esquemas normativos, operativos, organizacionales y tecnológicos de los cuerpos policiales de seguridad penitenciaria de los tres ámbitos de gobierno, a fin de que sus elementos cuenten con los recursos y herramientas necesarios para lograr un desempeño que materialice los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Es necesario que las corporaciones policiales desarrollen e implanten un Sistema Profesional de Carrera Policial, renueven sus equipos de trabajo con el fin de mejorar su imagen institucional.

**3) Homologación.** Este componente implica la unificación y sistematización de protocolos de actuación, metodologías y procedimientos de operación que sustentan

la planeación, ejecución y evaluación de las acciones de vigilancia y protección ciudadana así como de recopilación, análisis y explotación de información criminal; garantizando la efectividad de las tareas de prevención e investigación y desarrollar operaciones policiales conjuntas.

**4) Participación Ciudadana y Proximidad Social.** Tiene como propósito fomentar y garantizar un acercamiento de la policía con la comunidad, garantizando de esta manera la prevención de delitos. Lo anterior, mediante el fortalecimiento de la cobertura del Sistema de Atención de Emergencias (066), así como el de Denuncia Anónima (086) a través del *Call Center*, así mismo se plantea el fortalecimiento de la denominada Policía de Proximidad, ya que es a través de dicho acercamiento con la sociedad que se podrán identificar y atender puntualmente sus demandas de seguridad y orden público, generando a su vez una mayor confianza y credibilidad hacia las instituciones policiales.

**5) Prevención del Delito.** Implica reestructurar a las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno con el objeto de combatir el delito bajo la premisa de la prevención, en lugar de sólo reaccionar ante ellos. Para poder tener éxito en este componente se aplicará una estrategia que permita identificar, registrar y analizar hechos delictivos que permitan generar información para la inteligencia operativa, y desarrollar acciones para disminuir la delincuencia desde sus orígenes, incluidas las faltas administrativas.

**f) Desarrollo Policial.** El Sistema de Desarrollo Policial es el sistema integral que establece las bases de ingreso, desarrollo, profesionalización y permanencia del personal de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, enfocado a garantizar la estabilidad, movilidad y desarrollo personal e institucional del policía. Esta vertiente es fundamental en el establecimiento de la Carrera Policial lo cual favorecerá las oportunidades de ingreso y desarrollo, asegurando que el policía logre un proyecto de vida profesional y personal digno, con base en un sistema de méritos y deméritos, formación y profesionalización, que garantice el equilibrio del desarrollo de las instituciones policiales del país.

**7) Evaluación y Control de Confianza.** Se prevé la evaluación y control de confianza de todos los integrantes de las instituciones policiales del país, y el seguimiento a elementos dados de baja, a través del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza. Para ello, se impulsará la creación de Centros Estatales de Control de Confianza certificados. El objetivo primordial es evaluar bajo un sólo mecanismo y criterios uniformes, a elementos en activo, y seleccionar a personal de un nuevo ingreso, mediante la aplicación de 5 Evaluaciones: Médica, Toxicológica, Psicológica, Poligráfica y Socioeconómica.

**8) Organización y Estandarización Salarial.** Se pueden establecer criterios para el desarrollo de los perfiles de puesto de la nueva policía, la estructura orgánica, la jerarquización de grados, mandos y la estandarización salarial en las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Para el desarrollo de la carrera policial la estructura y jerarquización se sustenta en cuatro escalas o niveles jerárquicos de mando y responsabilidad, clasificados en:

- Escala Básica: con funciones primordiales de operación y ejecución
- Oficiales: con funciones de enlace y vinculación
- Inspectores: con funciones básicas de planeación y coordinación
- Comisarios: con funciones de dirección y toma de decisiones

**9) Tecnologías de Información y Telecomunicaciones.** Incorpora la utilización de sistemas de información y telecomunicaciones para asegurar la eficiencia y eficacia de las operaciones policiales y de la administración penitenciaria. Se integra por un sistema informático denominado Plataforma México, que para su operación requiere de Nodos de Interconexión (NIT), los cuales permiten que las instituciones gubernamentales y de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno interrelacionen sus sistemas de información y bases de datos para asegurar el intercambio de información de seguridad pública; esto permitirá la generación de productos de inteligencia por medio de la captura, consulta y análisis de información operativa en línea.

**10) Operación policial.** La operación policial se basa en la investigación como método para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, a partir de la recopilación y uso intensivo de la información de su análisis y de la generación de inteligencia policial susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia, mediante las herramientas tecnológicas de Plataforma México. La operación se basa en la incorporación e interacción de los siguientes elementos: Análisis e Inteligencia Policial, Operación y Despliegue y Control Operativo.

**11) Transparencia y evaluación de la actuación policial.** Consiste en poner a disposición de la ciudadanía la información acerca de la actuación de las policías, mediante la creación de un medio de rendición de cuentas, que consolide los resultados establecidos en indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales.

### **3.2.4 La capacitación policial como instrumento estratégico de la profesionalización.**

“El recurso humano es, sin lugar a dudas, el más importante de los activos con los que cuenta el Estado mexicano para combatir la delincuencia y abatir los índices de violencia que afectan a nuestra sociedad.”<sup>124</sup>

“La capacitación es fundamental en el buen desempeño de cualquier institución, ya que con ella se proporciona al personal las herramientas para que su desempeño cumpla con los estándares de calidad y eficiencia requeridos”;<sup>125</sup> sin embargo, es fundamental que el diseño e implementación de los programas de capacitación se establezcan bajo la premisa de que “el policía no cambia a la institución, la institución cambia al policía”.<sup>126</sup>

Un aspecto fundamental del proceso de capacitación radica en que “los institutos de capacitación policial deberán unificarse en una instancia de carácter autónomo. Las

---

<sup>124</sup> Brasdefer Hernández, Gloria. “Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectivas” en *Revista de Administración Pública*, No. 106, México, sep- nov 2002, p.43

<sup>125</sup> Secretaría de Seguridad Pública. *Estado y seguridad pública. Op. Cit.*, p.83

<sup>126</sup> Rodés Jesús. *Op. Cit.* p. 8

universidades, colegios y barras de profesionales deben participar en la capacitación”,<sup>127</sup>

Esto permitirá brindar conocimientos especializados, profesionales y acorde a las nuevas tendencias en materia de seguridad pública, así mismo involucrar a dichas instancias, contribuye a la posibilidad de que además de brindar al personal policial conocimientos técnico-profesionales (policiales), en los casos que se requiera también representa la oportunidad de continuar con sus estudios de bachillerato o en su caso de una carrera técnica o licenciatura en seguridad pública.

“La profesionalización de los elementos de seguridad pública, la modernización tecnológica y el intercambio de información entre las instituciones policiales del país han permitido una mejor administración y aprovechamiento de los recursos, así como de una coordinación eficaz entre el gobierno federal, estatal y municipal, lo cual se refleja en mejores resultados para la sociedad”.<sup>128</sup>

Es importante señalar que al hablar de los programas de capacitación policial, se debe estructurar en diversas vertientes de formación, tales como: básica, de especialización técnica o profesional, de actualización y de mandos.

Así mismo, es relevante incorporar a los programas de capacitación temas actuales como: las técnicas utilizadas por los grupos delictivos organizados; la vigilancia de las corrientes de contrabando; equipo y técnicas modernas para asegurar el cumplimiento de las leyes, vigilancia electrónica, entregas vigiladas y operaciones encubiertas; los métodos empleados para luchar contra los delitos cometidos mediante la informática (delitos cibernéticos), etc.

El establecimiento de programas de capacitación con temas actuales permitirá desarrollar capacidades y habilidades que estén acorde a las nuevas dinámicas delictivas lo que permitirá a los elementos policiales tener mayores herramientas técnicas y profesionales para desarrollar sus funciones con eficiencia.

---

<sup>127</sup> Peñaloza, Pedro José. *Notas graves y agudas de la seguridad pública. Op. Cit.*, p.88

<sup>128</sup> *Ibidem.*, p.101

En este aspecto es importante considerar “la calidad y contenido del entrenamiento que recibirán los nuevos policías. El tema supera con mucho las posibilidades que ofrece este espacio. Valgan, sin embargo, algunas consideraciones generales. Primero, mientras más deficiente es la preparación escolar con la que cuenta el recluta, más larga o intensa debiera ser la preparación recibida en la academia policial. Segundo, la enseñanza debe combinar los conocimientos teóricos (especialmente legales) con aplicación de conocimientos a casos concretos y ejercicios prácticos. Especial énfasis debe ponerse en el análisis fundamentado de situaciones peligrosas en las que el policía deberá ejercer su buen juicio: arresto de sospechosos, reacción frente a un ataque, etc. Muchos abusos de derechos humanos futuros y bajas de funcionarios policiales pueden prevenirse mediante un adecuado entrenamiento de tiro, o de control de situaciones como el arresto de sospechosos peligrosos. Por último, es importante que el entrenamiento se acerque en la medida de lo posible a las que serán las experiencias reales que deberán confrontar los policías. Esto es, prepararlos a respetar los derechos de personas que pueden ser violentas, a actuar con rapidez en situaciones de mucho stress. De lo contrario, el nuevo policía enfrentará la inevitable divergencia entre lo que se le ha enseñado y la práctica”.<sup>129</sup>

Tomando en cuenta lo antes expuesto “se debe institucionalizar la capacitación policial en todo el país, así como sus programas de trabajo, personal docente y la duración de los diferentes cursos de capacitación”,<sup>130</sup> con el objeto de que existan protocolos de actuación policial homologados en los tres órdenes de gobierno, lo cual fomentará la efectiva colaboración y coordinación de las corporaciones policiales estatales y municipales con la federal, ya que los policías contarán con criterios de actuación homogéneos y con los conocimientos teóricos y técnicos necesarios para poder llevar a cabo su labor de manera eficiente.

---

<sup>129</sup> Fruhling, Hugo. “Modernización de la Policía”, Presentado al Foro Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano organizado por el BID, San Salvador, 2 a 4 de Junio de 1998., pp.16-17 en <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/digitalfree/1998/libro/029511.pdf>

<sup>130</sup> Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Op.Cit.,p.80

Así mismo, es importante considerar el modificar el perfil de los elementos, de manera que se puedan conformar equipos de trabajo que cuenten con los conocimientos necesarios para desarrollar de manera profesional las tareas que les son encomendadas, esperando lograr mejorar la calidad de las condiciones laborales de estos servidores públicos, pues actualmente el origen social del personal policial en el país es de los sectores menos escolarizados y de escasos recursos económicos; de ahí que los requisitos de escolaridad sean mínimos y el salario también, de esta manera podremos contar con personal que ingrese a la institución por tener vocación, más no por identificar la labor policial como un empleo de fácil acceso y como única opción para poder obtener ingresos económicos.

“Profesionalizar el servicio del personal de las instituciones de seguridad pública significa identificar, atender y desarrollar cada uno de los aspectos que hacen de una función social una profesión, mismos que para el caso de las instituciones de seguridad pública del Estado, son los siguientes”<sup>131</sup>:

Elementos directos:

- El servicio policial profesional debe ser tan estable como para responder a las necesidades de la sociedad.
- Los requisitos de ingreso en función de las necesidades operativas y de las expectativas sociales.
- Definir los perfiles, contar con un grupo de expertos psicopedagogos en selección y desarrollo de personal para que estudien y definan los perfiles de ingreso a la Institución.
- Formación en sus diferentes niveles: Inicial, actualización, especialización, formación de mandos, concursos, formación de formadores.
- Estabilidad laboral, promociones por medio de concurso y separación, en ambos casos reglamentados.
- Dignificación.
- Tareas claramente definidas.
- Mecanismos de supervisión, control y evaluación.

---

<sup>131</sup> *Ibidem.*, p.181

- Estructura organizacional.
- Conducta ética policial, mediante la elaboración de un código de ética.
- Vinculación con la sociedad.
- Registros de los integrantes del servicio.
- Investigación científica y técnica.

#### Elementos indirectos

- Políticas, procedimientos y manuales.
- Estructura orgánica.
- Acopio de información, resguardo, análisis y emisión de estrategia.
- Tecnología moderna.
- Experiencias nacionales, extranjeras e internacionales.

Al hacer referencia a la capacitación como un punto fundamental en el desarrollo profesional del personal de los integrantes de las corporaciones policiales, es importante considerar que el impacto de dichos programas no sólo depende de la capacitación en sí misma, sino también de los estímulos económicos que se brinden a los elementos policiales, ya que con mayores capacidades y habilidades, pueden optar por formar parte de otras instituciones en las cuales se les brinde una mejor remuneración económica.

Así mismo, es importante motivar a los elementos a que se interesen por formar parte de los programas de capacitación con el objeto de que vean dichas herramientas como una oportunidad de poder aspirar a un ascenso, y por consiguiente a una mejor remuneración.

La capacitación resulta un elemento relevante para corregir la ausencia de métodos, técnicas, ética y compromiso los cuales han sido factores que hacen que el desempeño policial sea ineficiente. En este sentido, resulta fundamental implementar protocolos de actuación homologados para los elementos de las corporaciones de las instituciones policiales.

Con el fin de que los programas de capacitación sean exitosos, es relevante definir algunas acciones específicas que se deben desarrollar dentro de dicho proceso:

- Los institutos de capacitación deben contar con un cuerpo docente permanente de excelencia, tanto nacional como extranjero y no contar con personal provisional.
- Se deben de incorporar nuevas tecnologías como apoyo didácticos.
- Se debe de implantar un código de conducta y mística del servicio policial.
- Contar con planes y programas de estudio que respondan a los niveles de formación, capacitación, actualización, especialización y promoción, validados por instituciones de educación superior.
- En los procesos de selección verificar el espíritu y vocación de servicio, para prevenir que los elementos que aspiran a ingresar lo hagan no por el hecho de no tener otra alternativa laboral.
- Regularización escolar del personal policial que tenga incompleta su instrucción escolar básica; para ello, se deberán signar los convenios con las autoridades educativas correspondientes.

Una vez planteados los criterios generales para el establecimiento de los programas de capacitación, es importante señalar que este elemento de profesionalización debe ser implementado de manera permanente con el fin de mantener actualizado al personal y explotar al máximo sus capacidades y habilidades.

“La formación permanente de los servidores públicos contribuye al desarrollo del aparato gubernamental y se traduce en beneficio social, desde que las retribuciones económicas al personal se acompañan del mejoramiento administrativo, lo que significa saldo favorable en la inversión de los fondos públicos y beneficio social directo mediante la prestación eficaz y eficiente de los servidores.

En razón del necesario combate a problemas de corrupción, cuestiones asociadas al desempeño ético ocupan en buena medida la oferta de actualización de los servidores públicos. No obstante, las instituciones gubernamentales necesitan para el desarrollo con mejor calidad en los servicios, una superación profesional de su

personal, que acompañe honradez con eficiencia en el desempeño de sus funciones”<sup>132</sup>.

La formación profesional permanente es un elemento central del proceso profesionalizador de la policía y los propios policías son los que piden el establecimiento de planes sistemáticos de formación profesional fuertemente relacionados con su realidad, huyendo de las excesivas teorizaciones. A ello debe agregarse una disposición específica o vocación que puede ser inicial o puede adquirirse a lo largo del entrenamiento y la práctica.

### **3.2.5 El Servicio Profesional de Carrera Policial.**

A lo largo del tiempo ha existido y prevalece la desconfianza de la sociedad hacia las autoridades encargadas de brindar seguridad pública, debido a los actos de corrupción en que incurren algunos de sus elementos.

La desconfianza es entendible bajo un panorama de inseguridad derivado del constante crecimiento del crimen organizado, pero sobre todo porque en muchos casos en la comisión de delitos están coludidos los elementos activos de las instituciones policiales o los que laboraron en ellas.

El no tener controles sobre los elementos de las instituciones policiales generó un mal desempeño y descomposición del sistema de seguridad pública, que dio cabida a la ineficiencia y a la corrupción; así mismo, la capacitación y la remuneración que recibieron los policías fue insuficiente por lo cual la situación se agravó.

Es importante mencionar que la profesionalización del aparato policial se considero por primera vez, como parte de la reestructuración que en materia de seguridad pública se empezó a gestar en los años ochenta y se materializó en los noventa con la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con ello, se sentaron las bases para la implementación de un Servicio Civil de Carrera en las áreas encargadas de seguridad pública. Cabe señalar, que en la

---

<sup>132</sup> Kelley Salinas, Guillermo. *Op. Cit.*, p.3

Administración Pública Federal los esfuerzos emprendidos en este sentido se concretaron hasta el 10 de abril de 2003, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

“La profesionalización del servicio público es un elemento de suma importancia para que la Administración Pública Federal funcione bien y sea eficiente, efectiva y honesta. Desde su instrumentación en la APF, el Servicio Profesional de Carrera ha contribuido a mejorar los procesos de selección al atraer los mejores candidatos del mercado laboral, al garantizar que los servidores públicos cuenten con los conocimientos y las habilidades que requieren para desempeñar sus tareas y actividades. Así mismo, ha permitido evaluar que los servidores públicos cumplan con las metas fijadas, eliminando en todo momento posibles factores de discrecionalidad e improvisación en el sector público”.<sup>133</sup>

Al crear la Policía Federal Preventiva se apostó por la instauración de un Servicio Profesional de Carrera que profesionalizara a su personal como un elemento clave para la reducción de los índices delictivos.

En el artículo 16 de la nueva Ley de la Policía Federal se establecen las normas que rigen el servicio civil de carrera de la institución, entre las que destacan, la consulta de antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; sólo ingresarán y permanecerán en la Policía Federal aquellos aspirantes que hayan aprobado los cursos de formación, capacitación y profesionalización; los méritos de los integrantes serán evaluados por el Consejo Federal, encargado de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, entre otros.

Según la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 78, la carrera policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación,

---

<sup>133</sup> Vega Casillas, Salvador. *Op. Cit.*, p.34

promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales. Con ello se hace referencia a las posibilidades de estabilidad laboral y de ascensos dentro de la misma, en atención a criterios de antigüedad, servicios prestados y formación continua adquirida; éstas se relacionan íntimamente con el crecimiento a largo plazo que en cuestión de trabajo tengan los agentes en la Institución.

Según el artículo 79, de la Ley antes citada, los fines de la carrera policial son los siguientes:

- I. Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes de las Instituciones Policiales;
- II. Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de las Instituciones;
- III. Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional y reconocimiento de los integrantes de las Instituciones Policiales;
- IV. Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los Integrantes de las Instituciones Policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios, y
- V. Los demás que establezcan las disposiciones que deriven de esta Ley.

Debido a la inversión institucional de cada uno de los integrantes de la corporación para su selección, formación y experiencia, así como la información con que cuentan, hace necesario que la decisión de separación sea tomada sólo en casos extremos debidamente reglamentados.

Es relevante considerar el establecimiento de un programa efectivo de desarrollo de carrera que permita elevar los conocimientos y las habilidades durante cada puesto que se desempeñe, además de preparar laboral y académicamente al agente para

cada cambio o ascenso, estableciendo claramente los requerimientos que definirán la otorgación de ascensos o comisiones.

Las remuneraciones del personal pueden ser otorgadas conforme a la calidad y riesgo de la función que desempeñe, considerando las características específicas para cada nivel policial.

El profesionalismo presupone el conocimiento de la normatividad o legalidad, y un comportamiento en consecuencia; supone la eficiencia como un resultado de las pericias y destrezas que van implícitas en un desempeño profesionalizado, y exige el acatamiento de un código ético o moral, que debe incluir la honradez. Por ello, se debe entender al profesionalismo como el cumplimiento de los requisitos y características personales; la adquisición y manejo de los conocimientos; el desarrollo de las pericias y destrezas, las convicciones ideológicas y morales, que se requieren para desempeñar un oficio, ocupación o cargo con niveles de capacidad y eficiencia.

“El servicio profesional consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento, selección, capacitación, permanencia, ascenso, desempeño y retiro, basado en el mérito y la capacidad profesional. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se han definido como indispensables para cada categoría ocupacional”<sup>134</sup>.

A partir de la creación de la Policía Federal como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se tuvo como objetivo profesionalizar una de las áreas neurálgicas del gobierno mexicano en materia de seguridad. Hasta la fecha, la profesionalización de un cuerpo de importancia estratégica tiene como principal objetivo establecer el Sistema Profesional de Carrera Policial, el cual comprende el reclutamiento, selección, ingreso, formación,

---

<sup>134</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalización y profesionalización del servicio público en México. Op. Cit.*, p.93

certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio.

El establecer un sistema de Servicio Profesional de Carrera impacta en las actitudes y decisiones de los gobiernos, ya que el sistema meritocrático impide a los gobernantes contratar, despedir, pagar y promover a sus agentes administrativos. Con el sistema del mérito, se selecciona a los funcionarios que obtienen las mejores evaluaciones y se les despide de acuerdo con los criterios establecidos por estatutos propios.

Es fundamental “un servicio civil de carrera en que la vocación, los conocimientos y las aptitudes sean la norma en el reclutamiento del personal. En el que la capacidad, el mérito y la lealtad a las instituciones sean valorados y debidamente estimulados. Ello representa una condición ineludible para mejorar la eficacia y la continuidad en la ejecución de las políticas públicas en México”.<sup>135</sup>

De conformidad con el Artículo 39 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, compete a la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial la implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial, la cual tiene como algunas de sus atribuciones las siguientes:

- Elaborar, en el marco del Sistema y de conformidad con las disposiciones aplicables, las propuestas de:
  - Las políticas y lineamientos relativos a la Carrera Policial;
  - Los aspectos y contenidos que deberán aplicarse a la Institución en materia de profesionalización, así como los procedimientos aplicables en la materia;
  - Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos de las instituciones de seguridad pública;
  - Programas de investigación y formación académica en materia policial, y;

---

<sup>135</sup> Haro Bélchez, Guillermo. “Aspectos Generales del Servicio de Carrera” en *Revista de Administración Pública*, No. 103, México, 1999, p.3

- Procedimientos que, en materia de régimen disciplinario, apliquen las instituciones policiales.
- Proponer, en el marco del Sistema, mecanismos de colaboración en la integración y funcionamiento del servicio de carrera policial a que se refiere la Ley General;
- Diseñar las etapas, niveles de escolaridad y grados académicos de la Profesionalización para la Institución, con estricto apego a las disposiciones aplicables;
- Elaborar el proyecto de convocatorias para el ingreso, promoción y especialización de los Integrantes de la Institución;
- Proponer mecanismos de supervisión del desarrollo policial en la Institución;
- Aprobar los procesos de certificación y acreditación en la Institución, a efecto de verificar su exacta observancia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- Expedir las disposiciones internas para la aplicación de los exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, poligráficos, socioeconómicos y demás que se consideren necesarios, en congruencia con los criterios y lineamientos que en la materia expida el Centro Nacional de Certificación y Acreditación;
- Implementar los mecanismos para la homologación, validación y actualización de los procedimientos y criterios de evaluación y control de confianza, conforme a las disposiciones aplicables; entre otras.

Dicho reglamento en su artículo 118, define al Servicio Profesional de Carrera Policial como el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los Integrantes de la Institución.

Según lo planteado en el Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública, como parte del proceso de instrumentación del Servicio Profesional de Carrera Policial se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- Se elaboró el Reglamento Tipo del Servicio de Carrera de la Policía Preventiva Municipal, en donde se contemplan las nuevas funciones y facultades del policía preventivo con perfil de investigador.
- Este Reglamento se envió a 150 municipios del SUBSEMUN 2008, a fin de que lo utilicen como plataforma para desarrollar sus proyectos normativos de una manera homogénea a nivel nacional.
- En 2009 se continuó con la realización de acciones de coordinación y homologación para la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera Policial, con los 206 municipios que fueron beneficiados por el SUBSEMUN, con las siguientes acciones:
  - Se dio asesoría a 39 municipios, mediante reuniones de trabajo en las instalaciones de la Academia Nacional, proporcionado la documentación de apoyo para la implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial y se colaboró en la elaboración de sus planes de trabajo.
  - 102 municipios cuentan con la normatividad de sus Estados para implementar el Servicio de Carrera Policial de éstos tres municipios (Benito Juárez, Quintana Roo; Jesús María, Aguascalientes y Querétaro, Querétaro) ya publicaron el Reglamento basado en los Procedimientos del Servicio Nacional de Carrera.
  - Cinco municipios (León, Guanajuato; Los Cabos, B.C.S.; Nogales y San Luis Río Colorado, Sonora y Cuautitlán Izcalli, Estado de México) diseñaron sus proyectos normativos y la Academia Nacional de Seguridad Pública realizó su análisis y emitió sugerencias a los mismos.

La calificación profesional de los servidores públicos debe darse como condición indispensable en materia de seguridad pública; para lograr dicha calificación profesional es necesario implementar un Servicio Profesional de Carrera Policial que responda a las necesidades de especialización y desarrollo técnico que requieren en este caso, los integrantes de la Policía Federal y que permita al mismo tiempo, el

desarrollo de los individuos mediante un plan de vida profesional que les brinde estabilidad en el empleo, así como la posibilidad de ascender dentro de la institución únicamente en función al mérito y al esfuerzo realizado.

Así mismo, es fundamental adecuar la retribución y prestaciones que se les brinda a los policías, ya que se les debe otorgar un salario que les permita cubrir sus necesidades personales y familiares, y que vaya acorde con el riesgo que corren en el desempeño de sus funciones; con el fin de garantizar su actuación con total honestidad y por consiguiente evitar que incurran en prácticas de corrupción.

Si este paso no se da, los cuerpos de seguridad pública no estarán capacitados, poco actualizados y sin ninguna prospectiva de las crecientes demandas de la sociedad; por lo tanto, es fundamental que los elementos policiales rijan su actuación con base en la responsabilidad, la ética, espíritu de servicio, la actualización y el esfuerzo cotidiano.

### **3.2.6 La ética y vocación policial.**

Es fundamental resaltar la “necesidad de contar con un servicio público profesionalizado y comprometido con las causas sociales. Sólo así se logrará poner por encima de cualquier interés individual, el bien colectivo que es la esencia y razón del servicio público”.<sup>136</sup>

La profesionalización de las instituciones policiales se promueve dotándolas de mayores capacidades para combatir el delito, mejor tecnología, más capacitación, etc., pero también es fundamental fomentar en los integrantes de las instituciones policiales un nuevo espíritu fundado en la ética y la vocación policial.

Actualmente los cuerpos de seguridad pública enfrentan la falta de aceptación social y el peligro que implica disuadir y prevenir conductas antisociales, situación que se complica con la violación de los derechos humanos de la sociedad por parte de servidores públicos deshonestos que crean una imagen de prepotencia e

---

<sup>136</sup> Aguilar Hernández Felipe. “Ética y servicio público” en *Revista de Administración Pública*, No. 107, INAP, México, 2003, p.35.

indiferencia; lo anterior, aunado a la creciente exigencia de capacidad y eficiencia, en cuanto a técnicas y tácticas policiales, también exige que los elementos policiales representen un ejemplo de honestidad y valor, lo cual sólo puede ser establecido a través de la promoción de valores éticos y de servicio que pueden ser incorporados a los programas de capacitación permanente, así como a través de talleres de concienciación a cerca de la importancia del trabajo que tienen encomendado desempeñar, lo cual permitirá fomentar la vocación de servicio y aceptar la labor policial como una forma de vida, más allá de verla como un simple empleo.

“La importancia de que la función pública sea confiable implica que los valores que postula y proyecta deben ser congruentes con las necesidades, problemas y carencias de la sociedad. Un requisito para que la función pública sea confiable es que en su seno se adopte, predique y acepte una nueva concepción ética del servicio público”.<sup>137</sup>

La profesionalización de los integrantes de la Policía Federal no sólo requiere de una sustancial modificación de aptitudes sino también de actitudes (valores, hábitos) que permitan generar un cambio institucional el cual involucra el aspecto organizacional a través del perfeccionamiento de técnicas y procedimientos, así como desde el punto de vista individual el cual debe fomentarse a través del establecimiento de programas de capacitación y de un sistema meritocrático (Servicio Profesional de Carrera) que les garantice estabilidad y les brinde atractivos estímulos y recompensas, lo cual los motive a adoptar un verdadero espíritu de servicio policial.

“Los empleados gubernamentales no tienen una moralidad diferente a la del resto de la población, lo cual no obsta para que se les exija una mayor honestidad y se establezcan normas de conducta más rigurosas, dado que su actuación debe garantizar el Estado de derecho y el bienestar de la sociedad. El objetivo del ejercicio público es el de servir, no el de una búsqueda egoísta de beneficios individuales. Las prácticas corruptas deben ser siempre reprobadas, denunciadas y

---

<sup>137</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalización y profesionalización del servicio público en México. Op. Cit.*, p.252

combatidas no sólo por el gobierno, sino también por la sociedad en su conjunto (...).”<sup>138</sup>

La desconfianza en las instituciones de seguridad pública es una tendencia que se acrecienta con el paso del tiempo, motivo por el cual es fundamental la definición de un conjunto de valores éticos que revaloren el compromiso social, político y cultural de la función que desempeñan.

“Un aspecto central de la sociedad moderna es que los valores sean asimilados y cumplidos para ordenar mejor el desenvolvimiento social y cultural. La falta de convicción en el cumplimiento de los valores, deteriora las instituciones y la institucionalidad de la vida pública. Por tanto, es necesario que la ética se constituya en un medio relevante para favorecer una mejor morada en los ámbitos privado y público”.<sup>139</sup>

En México, el desprestigio del servicio público se asocia a conductas como: tráfico de influencias, uso patrimonial de los recursos públicos, ingreso no siempre equitativo a la función pública y reproducción de ineficiencias que continúan en la administración pública.

“Un combate real a la corrupción en su bases, nos permitirá disponer de personal confiable e institucional, al cual debemos estimular y abrirle oportunidades de desarrollarse en base a responsabilidad, capacidad y eficiencia”.<sup>140</sup>

El fomentar la ética y la vocación de servicio en los integrantes de las instituciones policiales permitirá fortalecer la toma de conciencia de los policías, con el fin de que sus conductas sean rectas, honradas y responsables.

---

<sup>138</sup> López Presa, Octavio. *Corrupción y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.637

<sup>139</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. IAPEM, México, 2003, p.146

<sup>140</sup> *Ibidem.*, p.84

La ética “entendida ésta en su enfoque más concreto es aquel “buen quehacer” que debe ser aplicado a la actividad, al puesto o papel social que cada uno desempeña en un grupo humano y que también podemos igualarla en este caso a la “deontología”, la cual tiene que ser primero que todo, conocida, aceptada, asimilada y respetada para que rijan en cada una de nuestras acciones sociales el deseo de superación constante, esto es una condición y necesidad humana; por lo que se deben otorgar todas las facilidades para que esto se cumpla, por ello es urgente propugnar por el rescate y aplicación de una Nueva Ética en el servidor público, que los fortalezca como personas y como representantes del gobierno y de sus instituciones”.<sup>141</sup>

El fomentar la ética y la vocación de servicio es un aspecto vital para el desarrollo personal y profesional de los policías, a través de dichos aspectos se desarrollaran servidores públicos con una nueva visión de servicio, asumiendo su compromiso social, lo cual permitirá llevar a cabo sus funciones con nuevas actitudes para atender las demandas de la sociedad, de este modo, considero fundamental que la capacitación técnica este interrelacionada con dichas actitudes para poder lograr un verdadero proceso de profesionalización policial.

En nuestro país, los servicios públicos están contemplados en la Constitución Política, lo cual implica que no sólo queda implícita su prestación con profesionalismo y calidad, sino que faculta al gobierno para crear las formas que prevean su ejecución y, para los servidores públicos que no acaten con ética y la diligencia debida su labor, existe la sanción o el castigo legal. “Ello, implica que hoy el servicio público se identifique con la profesionalización, la responsabilidad, la lealtad institucional y el interés general. Al respecto, el servicio público debe entenderse como el principio ordenador y regulador de la vida pública y social”.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Pérez Pérez, Jorge. “El papel estratégico de los Institutos de Administración Pública en la formación y actualización de recursos humanos de alto nivel para la función pública local: el caso del Estado de Quintana Roo, México” en *Revista de Administración Pública*, No. 110, México, enero-abril 2004, p.73

<sup>142</sup> Aguilar Hernández, Felipe. *Op. Cit.*,p.253

Según la Ley de la Policía Federal en su artículo 15 la actuación de los miembros de la Policía Federal deberá ejecutarse invariablemente con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

“Cuando la ética es parte activa del servicio público se convierte en un sistema institucional de normas, tiene un impacto multiplicador que acrecienta la confianza en la administración y los servidores públicos. En efecto, revitaliza la moral pública, favorece la cultura de la responsabilidad y acrecienta el compromiso de servir con lealtad institucional. Una ventaja de la ética pública es que contribuye a fortalecer el gobierno de las instituciones, es decir, el gobierno de las normas escritas, no el gobierno de la discrecionalidad ilimitada. El gobierno de las instituciones genera certidumbre y, en ese sentido, el servicio público es un pilar que puede y debe garantizar la atención formal y práctica de las demandas sociales. La consistencia de las instituciones depende de su integridad ética y moral”.<sup>143</sup>

Sin duda, el elemento clave de las organizaciones es el recurso humano, y como parte de los cambios cualitativos es necesario establecer un Código de Ética Policial, como un conjunto de valores que estén orientados a cumplir los propósitos de la institución, el cual deberá contener reglas claras para que la actuación de los elementos policiales en el desempeño de sus funciones se rija por una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad, propiciando así una plena vocación de servicio policial en beneficio de los ciudadanos.

---

<sup>143</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública. Op. Cit.*,p.153

## **Conclusiones y Recomendaciones.**

La policía, en tanto que es proveedor de un servicio público primordial para los ciudadanos, está obligada a tener una estructura de trabajo que garantice que el desempeño de sus funciones estén encaminadas a cumplir cabalmente su misión y sobre todo a hacerlo de manera eficiente.

El significado primigenio de la Policía Federal es el de “Proteger y Servir a la Comunidad”, lo cual debe llevarse a cabo bajo el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; para tal fin es importante tomar en cuenta las siguientes consideraciones como parte de un proceso integral de profesionalización de los integrantes de la Policía Federal:

- La profesionalización es un déficit significativo en el desarrollo y modernización de las instituciones de seguridad pública, por lo que la profesionalización no se puede abordar como una moda a seguir, sino como una condición de vida de las mismas.
- Es fundamental que la Policía Federal cuente con personal profesional y calificado con el fin de garantizar un servicio de seguridad pública eficiente.
- La capacitación es dotar al policía de nuevas habilidades, de conocimientos, del dominio de nuevas tecnologías, y de ponerlo al día de las novedades instrumentales; sin embargo, para que ello sea significativo, dichas herramientas adquiridas mediante la capacitación deben ser aplicadas en su experiencia de vida diaria, lo cual permitirá llegar al propósito fundamental: la profesionalización; esto mediante la práctica de técnicas policiales lo más apegadas posibles a la realidad.
- La escasa capacidad de adaptación a las nuevas técnicas delictivas es consecuencia de la escasa capacitación y también del desinterés por la profesión, no basta con brindarles capacitación si en el desempeño de sus

funciones diarias no lo aplican, y ello sólo puede ser incentivado a través de un espíritu y vocación de servicio, ya que pareciera que la policía no es vivida como una auténtica profesión ni por la sociedad, ni por los propios policías.

- Es importante fomentar en el sector educativo la creación de estudios de licenciatura y posgrado en seguridad pública para contar con recursos humanos de alto nivel que atiendan los problemas que enfrenta la sociedad.
- Se debe diseñar un adecuado contenido curricular de los cursos, ya que de este modo los policías mejoraran su cultura general y los contenidos específicos requeridos para sus funciones policiales; así mismo, las evaluaciones derivadas de dichos cursos podrían servir como referente para seleccionar personal para áreas especializadas de conformidad con sus mayores habilidades y conocimientos, lo que elevaría la eficiencia de sus funciones, cabe señalar que en este aspecto es fundamental dotar a los policías de conocimientos y técnicas apegadas a las herramientas, equipos y técnicas que utilizan hoy en día los delincuentes.
- Se debe prestar especial atención a la vertiente de prevención del delito, mediante un proyecto en el ámbito federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, que constituya el punto de inicio para inhibir la actividad delictiva o en principio disminuir el abismo que ahora existe, entre las capacidades de acción de la delincuencia y el aparato estatal existente para combatirla, mediante el patrullaje permanente principalmente en zonas y horarios de mayor movimiento de la población con el fin de prevenir hechos delictivos.
- Es importante que se generen programas interinstitucionales, entre el sector de seguridad pública y desarrollo social por ejemplo; con el fin de que se atiendan los múltiples factores que inciden en el incremento de la criminalidad, desde las causas económicas y sociales, hasta las acciones de investigación policial, procuración y administración de justicia, ya que es necesario atender tanto las causas como las consecuencias.

- En el proceso de profesionalización policial no debemos dejar de lado, la importancia de otorgar a los policías salarios e incentivos acordes al riesgo profesional de su labor y que les permitan cubrir sus necesidades básicas y de su familia; con el objeto de evitar que incurran en actos de corrupción y pierdan el interés por su trabajo.
- Proporcionar al policía estabilidad, motivación y reconocimientos a través del Servicio Profesional de Carrera el cual les permita su permanencia y constante superación harán que el trabajador cuide su fuente de ingreso, desterrando con ello las prácticas viciadas no deseadas, sin embargo, se debe concienciar al policía de que ello será en base a su desempeño el cual estará en constante evaluación, ya que no se debe pensar que la Carrera Policial por sí misma les brindará dicha estabilidad.
- Es fundamental establecer políticas públicas en materia de seguridad pública de carácter transexenal, ya que la creciente inseguridad pública debe atenderse con la importancia y urgencia que se requiere, es decir, como un servicio público que el Estado está obligado a garantizar, para la convivencia y desarrollo de su sociedad, ello sin importar el color del gobierno en turno, ya que dicha problemática requiere de un esfuerzo a largo plazo.
- Se debe impulsar y fomentar el compromiso social que tienen los policías como servidores públicos, haciéndoles conciencia de que cada error en el desempeño de sus funciones, cuesta vidas, genera impunidad y deteriora la imagen de la institución. La presencia policial y el desempeño responsable, debe transmitir al ciudadano tranquilidad y seguridad, no temor e inquietud, aún en tiempos difíciles como los actuales.
- Es importante que los valores de la ética sean asimilados como punto esencial del quehacer institucional, en ese sentido, los policías deben saber que el actuar bajo dichos valores es indispensable para evitar que la imagen de las instituciones policiales tengan descrédito de su desempeño.

- La actividad policial debe entenderse con un gran honor y requiere de un profundo espíritu de servicio, por lo tanto valores como la responsabilidad, la honradez, la rectitud, etc., deben ser parte del currículo obligatorio en los cursos de capacitación, lo mismo de formación, que de superación o actualización.

La creciente inseguridad pública no puede abordarse como un fenómeno social, ante el que nada se pueda hacer, ya que a pesar de estar conscientes de no contar con las estructuras ideales, ni con el personal idóneo; se debe hacer uso de los recursos presupuestales, materiales y humanos con los que se cuenta, con la premisa de incrementarlos y poco a poco ir desarrollando instituciones que respondan con mayor eficacia a las necesidades actuales de la sociedad, ya que ello implica un proceso largo y sobretodo constante.

Sólo de ese modo, será posible hacer frente con menor desventaja, a la delincuencia, la cual día a día aumenta y sofisticada su armamento y su *modus operandi*, y se le combatirá con mejores elementos policiales, los cuales contarán con las herramientas y habilidades necesarias para actuar acorde al avance de los grupos delictivos.

Recobrar la credibilidad en las instituciones públicas es un aspecto fundamental, el cual requiere de resultados eficientes en la atención y solución de la demanda de seguridad pública, y para ello es necesario contar con policías profesionales, dispuestos a servir y proteger y que estén orgullosos de ser parte de un sector fundamental de la administración pública y que por consiguiente asuman su labor con un gran compromiso y responsabilidad social; de este modo se brindará un servicio de seguridad pública apegado a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

## Bibliografía.

- Ballesteros Mesa, Sergio Víctor. *Dinámica para el rediseño de procesos en la Gestión Pública Gubernamental*. Documento de Trabajo, Número 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Estudios en Administración Pública, México, 2006.
- Colín Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Miguel Ángel Porrúa, 4ª. Edición, México, 1997.
- Cruz Torrero, Luis Carlos. *Seguridad Pública*, Edit. Trillas 2ª. edición, México, 2007.
- García Luna, Genaro. *¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan?. Pasado, Presente y futuro de la Policía en México*. Derechos Reservados, México, abril de 2006.
- \_\_\_\_\_ . Discurso con motivo del Acuerdo nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Palacio Nacional. México, DF, 21 de agosto de 2008.
- González González, María de la Luz. *Valores del estado en el pensamiento político*, UNAM-Facultad de Derecho, México, 1994.
- Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, Oxford University Press. México, 2000.
- Hobbes, Thomas. *Leviatan o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Fondo de Cultura Económica, 2ª Edic, México, 2004.
- Jiménez Ornelas, René. *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- Kelsen Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho. México, 1988.
- López Presa, José Octavio. *Corrupción y Cambio*. Fondo de cultura Económica 1ª. edición, México, 1998.
- Lozano Gracia, Antonio. *La fuerza de las instituciones. Poder, justicia y seguridad pública en México*. Planeta, Ariel, México, 2001.

- Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer Andrés. *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Ortiz Ortiz, Serafín. *Función Policial y Seguridad Pública*. Mc.Graw Hill. México, 1998.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México 1940-2006*, 2ª Edición, El Colegio de México, México, 2009
- Peñaloza, Pedro y Salinas, Mario. *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*. Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, PGR, México, 2002.
- Peñaloza, Pedro José. *Seguridad Pública. Voces Diversas en un Enfoque Multidisciplinario*. Edit. Porrúa 1ª. edición, México 2005.
- \_\_\_\_\_.*Notas graves y agudas de la seguridad pública*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2003.
- Polina León, José Gerardo. *La seguridad pública entre la racionalidad y el caos*. Edit. Porrúa, México, 2007.
- Ramos García, José María. *Inseguridad Pública en México: Una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Rosas Romero, Sergio. *Policía de Prevención. Cimiento de la seguridad pública en México, Investigación en torno al delito, delincuente y delincuencia*, Capítulo México, Fundación Internacional para la Educación y la Cultura, México, 2002.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y Seguridad Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- Salazar, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy. El Reto de las Democracias*. Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002.

- Torrente Robles, Diego. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Universidad de Barcelona, Madrid, 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Marcela. *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés Editores, México, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés Editores, México, 2000.
- \_\_\_\_\_ . *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2003.
- Varenik, Robert. Coordinador. *Acountability: Sistema Policial de Rendición de Cuentas*. Instituto para la Seguridad y Democracia-Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2005.
- Weber, Max. *La política como vocación*. Ed. Tremia. México, 1985.

## Hemerografía

- Brasdefer Hernández, Gloria. “Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectivas” en *Revista de Administración Pública*, No. 106, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, sep- nov 2002.
- Curzio, Leonardo. “La seguridad nacional en México: Balances y perspectivas” en *Revista de Administración Pública*, No. 98, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1998.
- Herrera Pérez, Agustín. “La prevención de los delitos: elemento fundamental de la seguridad pública” en *Revista de Administración Pública*, No.106, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, sep-nov 2002.
- Kelley Salinas, Guillermo. “Educación a distancia y formación permanente del servidor público” en *Revista de Administración Pública*, No.104, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2000.

- Martínez Puón, Rafael. “El Servicio Profesional de Carrera a la luz del cambio de gobierno en México” en *Buen Gobierno* No.1 Semestre 1 de 2006, Ed.Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México, 2006.
- Nieto Mendoza, Arturo. “Corrupción en la asignación y desempeño de cargos públicos” en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. III, Núm. 6, Ed.Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México, segundo semestre de 2006.
- Vega Casillas, Salvador. “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas” en *Revista de Administración Pública*, Número Especial, Nueva Época, Volumen XLIII (septiembre-diciembre 2008), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.
- Woodrow, Wilson. “El estudio de la Administración” en *Revista de Administración Pública*, Publicación Conmemorativa del 25 Aniversario del, No. 1980 Especial, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980.

## Mesografía

- Arias, Patricia y Zúñiga, Liza. “Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina”, FLACSO, Santiago, Chile, 2008. Disponible en [http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss\\_2008\\_2](http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss_2008_2)
- Bohórquez, Eduardo. “Transparencia Mexicana”. Publicaciones: *Anatomía de la corrupción* en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/publicacionesti/>
- Cano, Ignacio. “La policía y su evaluación. Propuestas para construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial”. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile. p. 36. En <http://www.seguridadidl.org.pe/trabajos/trabignacio.doc>

- *EL Nuevo Modelo Policial* en [www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO\\_MODELO\\_POLICIAL\\_FEDERAL\\_080709VP.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf)
- *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia* en [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265)
- Fruhling, Hugo. “Modernización de la Policía”. Presentado al Foro Convivencia y Seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano, organizado por el BID, San Salvador 2 al 4 de junio de 1998. Disponible en <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/digitalfree/1998/libro/029511.pdf>
- García, Luna, Genaro. “Discurso con motivo del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”. Palacio Nacional. México, D. F., 21 de agosto de 2008. En <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>
- Gil Márquez, Tomas. “El sistema de Seguridad Pública en la Constitución Española de 1978. Capítulo I. La policía. Concepto y funciones. El sistema policial”. Tesis Doctoral. Universitat de València: Oliba CEU, Facultat de Ciències social. Dpt. De Ciències Jurídiques i Polítiques. pp.8-15 en [http://www.tesisenxarxa.net/TESIS\\_UAO/TDX-1218107-110840//Ttgm.pdf](http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UAO/TDX-1218107-110840//Ttgm.pdf)
- López Portillo, Ernesto y Villarelo Cárdenas, Ernesto. “Rendición de cuentas de la policía: Una experiencia de intercambio con la sociedad civil en México” en <http://www.insyde.org.mx/images/paperparavenezuela11.pdf>
- López Portillo, Ernesto. “La Policía en México: función política y reforma.” *Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos*. Fundación Smith Richardson. Febrero, 2000. p. 4, en [www.insyde.org.mx/images/Policia\\_y\\_democracia.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/Policia_y_democracia.pdf)
- Merlos, Andrea (22 de octubre de 2008). “Pide Calderón ‘zar’ policiaco”. *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/primera/31838.html>. Consultado el 2008-10-23.

- Neild, Rachel. “Controles Externos Policiales”, Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil, Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), en [http://www.securitytransformation.org/images/documentos/271\\_controles\\_externos\\_policiales\\_Neild.pdf](http://www.securitytransformation.org/images/documentos/271_controles_externos_policiales_Neild.pdf)
- Peñaloza, Pedro José. “Análisis del Proyecto de Reforma al Sistema de Seguridad Pública: entre lo urgente y lo importante”, PGR, 4 de agosto 2004, p.13, en: [http://www.icesi.org.mx/documentos/eventos/coloquios/reforma\\_sistema\\_de\\_seguridad\\_publica.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/eventos/coloquios/reforma_sistema_de_seguridad_publica.pdf)
- Procuraduría General de la República *La organización de la Policía en México. Antecedentes históricos.*, en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/cronologia-afi.pdf>
- Rebuffo, Rubens. “Policía y derechos humanos, una agenda común”. Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE), No. 20, 4 de septiembre de 2007, México, p.8 en [http://www.insyde.org.mx/images/20pdf\\_Serie\\_Cuadernos\\_de\\_trabajo\\_No.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/20pdf_Serie_Cuadernos_de_trabajo_No.pdf)
- Rodés Jesús. “Diagnóstico, capacitación y gestión: el círculo de la reforma policial”, Cuadernos de Trabajo del instituto para la Seguridad y la Democracia A:C (INSYDE), No.2, 9 de septiembre de 2004, México, p.4 en [http://www.insyde.org.mx/images/2\\_SCT-Rodes\\_listo\\_.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/2_SCT-Rodes_listo_.pdf)
- Sandoval, Héctor. “Seguridad ciudadana: Evolución del concepto desde la función policial y el bien común, hasta la seguridad privada, cambio que transforma a las policías en policías comunitarias, una tendencia internacional”. Carabineros de Chile. Disponible en <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/SEGURIDAD%20CIUDADANA%20EVOLUCION%20DEL%20CONCEPTO.pdf>
- Tello Peón, Jorge. “Reflexiones sobre el impacto de la inseguridad en las empresas”. Foreign Affairs en Español, abril-junio 2007, en <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenespessay070205-p40/jorge-e->

tello-peon/reflexiones-sobre-el-impacto-de-la-inseguridad-en-las  
empresas.html

- Torrente Robles, Diego. “Prevención del Delito y Futuro de la Policía”, Este artículo es una versión corregida y ampliada de una ponencia presentada en el Congreso internacional sobre la Policía del Futuro: Mediación y Proximidad, celebrado en L’Hospitalet de Llobregat (Barcelona) los días 13,14 y 15 de nov. de 1996, p.89 en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758673>
- Tudela, Patricio. “Sociedad y policía. Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas”, 2007. Disponible en <http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Sociedad%20y%20Policia.pdf>
- *Tercer Informe de Labores de la Secretaria de Seguridad Pública* en [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=815913&folderNode=810222&folderNode1=810219](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815913&folderNode=810222&folderNode1=810219)
- Zarate, Alfonso. “Inseguridad una pandemia”. *El Universal*, Opinión. México, 18 de junio de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/44559.html>

## **Normatividad**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación 02 de enero de 2009.
- Ley de la Policía Federal. Diario Oficial de la Federación 01 de junio de 2009.
- Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre de 2005.
- Ley Federal de la Policía Federal Preventiva. Diario Oficial de la Federación 04 de enero de 1999.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976.

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 10 de abril de 2003.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 2010.
- Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Diario Oficial de la Federación 17 de mayo de 2010.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 2007.
- Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. Diario Oficial de la Federación 23 de marzo de 2009.
- Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 2008.
- El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Diario Oficial de la Federación 25 de agosto de 2008.