



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
MAESTRÍA EN POLÍTICA CRIMINAL**

**ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL EN MÉXICO:
HACIA UNA PROPUESTA DE TRANSPARENCIA**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN POLÍTICA CRIMINAL**

**PRESENTA:
OMAR TRUJILLO DÍAZ**

**TUTOR PRINCIPAL
DRA. GUADALUPE LETICIA GARCÍA GARCÍA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**COMITÉ TUTORAL
DR. JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ LEÓN
DRA. ANAHY RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
DR. VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CONTRERAS
MTRO. DELIO DANTE LÓPEZ MEDRANO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	5
PRIMER CAPÍTULO: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA.....	8
1.1 El Estado como garante de la Seguridad Pública.....	10
1.1.1 Seguridad Pública.....	12
1.1.2 Seguridad Ciudadana.....	14
1.2. La Institución Policial como elemento para el logro de la Seguridad Pública.....	17
1.2.1 Concepción teórica de la Institución Policial.....	18
1.2.2 La Institución Policial como Aparato Represivo y de Control Social del Estado.....	22
1.2.3 La Institución Policial como elemento para el logro de la Seguridad Pública.....	27
SEGUNDO CAPÍTULO: FUNDAMENTO LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	30
2.1 Fundamento Constitucional de la Seguridad Pública	
2.1.1 El Artículo 21 Constitucional.....	32
2.2 Leyes Secundarias.....	35
2.2.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	35
2.2.2 El Consejo Nacional de Seguridad.....	41
2.2.3 El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	42
2.3 Fundamento legal de la Institución Policial.....	44
2.3.1 Fundamento Constitucional.....	45
2.3.2 Leyes Secundarias de la Institución Policial	
2.3.3 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	46
2.3.4 La Comisión Nacional de Seguridad.....	51

TERCER CAPÍTULO: LA IMAGEN PÚBLICA DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL

3.1 La Imagen Pública De La Institución Policial.....	55
3.1.1 Identificación del Policía con el Delincuente común.....	55
3.1.1.1 Antecedentes.....	56
3.1.1.2. Situación Actual.....	59
3.1.2. Identificación del Policía con la Delincuencia Organizada.....	61
3.1.2.1. Antecedentes.....	61
3.1.3. Condiciones laborales y materiales de trabajo de los integrantes de la Institución Policial.....	64
3.1.4. Encuestas de Percepción Ciudadana en torno al Desempeño Policial....	74
3.1.5 Acciones del Gobierno en torno a la Institución Policial.....	77
3.1.5.1. Iniciativa Mando Único Policial.....	78
3.1.5.2. La Gendarmería Nacional.....	80
3.1.5.3. Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado De Michoacán.....	82
3.1.6. Acciones de las ONG's en torno a la recuperación de la Imagen Policial.....	86

CUARTO CAPÍTULO: HACIA UNA PROPUESTA DE TRANSPARENCIA

Y RENDICIÓN DE CUENTAS

4.1 Características de los modelos actuales de organización policial.....	90
4.1.1 Modelo Policial de Organización Tradicional.....	93
4.1.2 Modelo Policial de Organización Racional – Burocrático.....	94
4.1.3 Modelo Policial de Organización Profesional.....	95
4.1.4 Modelo Policial de Organización Comunitaria.....	96
4.1.5 Modelo Policial de Organización Mixta.....	97
4.2 Características organizativas del modelo policial en México.....	98
4.3 Problemática general del modelo de organización policial en México.....	101
4.4 El <i>Accountability</i> como propuesta a la problemática de las Instituciones policiales en México.....	104

4.4.1 ¿Qué es el <i>Accountability</i> policial?.....	105
4.4.2 ¿Cómo se implementa el <i>Accountability</i> policial?.....	108
CONCLUSIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	119
LEGISLACIÓN.....	122
RECURSOS	
ELECTRÓNICOS.....	122
HEMEROGRAFÍA.....	123

INTRODUCCIÓN GENERAL

En nuestro país, desde principios de la década de los noventa, el tema de la seguridad pública y en particular de la policía, han sido recurrentes en todos los ámbitos y esferas de nuestra sociedad. Se ha utilizado a las instituciones policiales como eje fundamental de campañas políticas argumentando su reestructuración, depuración y profesionalización; se han realizado estudios académicos por parte de instituciones educativas y Organizaciones no gubernamentales para mejorar su actuación, y sin embargo, sus condiciones, lejos de mejorar han empeorado.

En la actualidad, al adentrarse en el estudio de las Instituciones Policiales en nuestro país saltan a la vista una serie de problemáticas en torno a ella, como por ejemplo, la inexistencia de una adecuada estructura orgánica. Por otra parte, la situación laboral, las condiciones materiales de trabajo, la poca o nula capacitación de sus elementos, así como la corrupción y la falta de transparencia en su actuar, entre otros factores, provocan que sean corporaciones ineficientes y que no cuenten con la confianza de la sociedad.

Por los motivos anteriormente expuestos, la elaboración de la presente investigación se justifica en virtud de la problemática existente en torno a las mencionadas instituciones hoy en día. Dicha problemática genera una percepción negativa en la mayoría de los ciudadanos, lo cual al final de cuentas lleva a una desconfianza generalizada hacia ella.

El objetivo general de la investigación ha consistido en analizar la Institución Policial en México, partiendo del estudio de su estructura orgánica, marco jurídico y funciones, así como los diversos factores que provocan la ineficacia de la misma, con el fin de proponer un modelo de transparencia y rendición de cuentas.

La hipótesis planteada en la investigación, misma que fue confirmada, establece que un modelo policial basado en la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, coadyuvará en la solución de la problemática actual de las instituciones policiales en nuestro país, en lo referente a su funcionamiento e imagen pública.

A lo largo de la presente investigación, se aplicará el método deductivo, iniciando con la teoría que sustenta la función del Estado como garante de la Seguridad Pública, para concluir con el caso específico de la Institución Policial. Por otro lado, el método analítico permitirá analizar la problemática existente al interior de dichas corporaciones y la percepción que la sociedad tiene de ellas.

Para lograr el planteamiento metodológico mencionado, el desarrollo del contenido de esta tesis en el capítulo primero será identificar el marco teórico relativo al tema de la Seguridad Pública y el papel que el Estado tiene como garante de dicha seguridad, para derivar de él, el correspondiente a la Institución Policial en particular. Se analizará la concepción teórica que algunos autores como Máximo Sozzo y Amadeu Recasens tienen acerca de dicha institución y se abordarán las funciones que la policía desarrolla como aparato represivo y de control social del Estado partiendo del estudio realizado por Louis Althusser en su obra *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*.

El capítulo segundo de la investigación, será dedicado al estudio y análisis del Marco Jurídico existente respecto a las Instituciones Policiales en la actualidad. Partiendo de la exégesis del artículo 21 constitucional como fundamento legal de la función de seguridad pública en nuestro país. Se analiza también la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus funciones, para finalizar con el estudio de las principales instituciones dedicadas a cumplir con el encargo de la seguridad pública en México.

El desarrollo del capítulo tercero gira en torno al análisis de la situación actual de las corporaciones policiales en México. Se partió del estudio de la imagen pública de la institución policial, las condiciones materiales de trabajo que día a día afrontan los elementos de las corporaciones policiales, así como la identificación del policía con el delincuente común y con la delincuencia organizada, como resultado de la corrupción en torno a las mencionadas instituciones.

Así mismo, en dicho capítulo se analizan las principales acciones de los últimos dos gobiernos (Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012 y Enrique Peña Nieto 2012 – a la fecha), en torno al mejoramiento de la imagen pública de las corporaciones policiales, para finalmente, contrastarlas con propuestas elaboradas en el mismo tenor por algunas Organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se presenta el análisis y la confrontación del marco teórico relativo a la Seguridad Pública con el marco jurídico de la Institución Policial, a fin de proponer un modelo de transparencia y rendición de cuentas en el actuar de la Institución Policial en México, en particular, el *Accountability* policial o sistema policial de rendición de cuentas. En este último apartado, se desarrolla así mismo, un análisis de las características de los modelos de organización policial más utilizados hoy día. Dicho análisis se justifica en el sentido de que se considera pertinente conocer dichos modelos, su estructura, organización, fines y funciones; para que, una vez logrado esto, se pueda identificar con qué modelo/modelos, se identifican las corporaciones policiales en nuestro país.

Una vez detectadas las características organizativas del modelo policial mexicano, se procederá al estudio de la problemática general del mismo, para finalmente, en el apartado final del presente capítulo, proponer el *Accountability* (modelo policial de rendición de cuentas), como coadyuvante en la resolución de la mencionada problemática.

PRIMER CAPÍTULO

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

En los últimos años, nuestro país se ha visto envuelto en un grave clima de inseguridad. Aun cuando han sido muchos los factores que han propiciado esto, la ineficiencia en el actuar de la Institución Policial es tal vez, el principal de ellos. “Y es que a lo largo de la historia contemporánea, la policía ha sido, (...) por la naturaleza misma de su interacción con el público, (...) de las Instituciones que más quejas suscita...”.¹

En la República Mexicana, sólo 12 municipios de los 31 Estados tienen cuerpos policiales, en todos ellos más de 400 municipios no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos.²

Por otro lado, uno de los grandes problemas que aquejan a las Corporaciones Policiales en nuestro país, es el bajo sueldo que perciben sus elementos.

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hasta el 2011, en nuestro país el salario promedio de un policía oscilaba entre \$9,250.28 (para oficiales), y \$18,672.00 (para comandantes, inspectores, jefes de sector); siendo Aguascalientes la entidad Federativa con el promedio más alto de ingresos con \$18,173.00, y el Estado de Tamaulipas el promedio más bajo con \$3,618.³

¹ Varenik, Robert, O., *Accountability Sistema Policial de Rendición de Cuentas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., 2005, p. 19.

² Cfr. Martínez Martínez, Yolanda, *La Responsabilidad del Aparato Policial*, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, México, FES Acatlán, UNAM, 2010.p.458.

³ Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/image/s/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_corregida.pdf (Consultado el 29 de mayo de 2013).

Así mismo, existe también un fenómeno íntimamente ligado al tema salarial: La corrupción. Y es que, ya sea la típica “mordida” por cruzar un semáforo en luz roja, por exceder el límite de velocidad, o por no contar con licencia de conducir; hasta el pago de grandes cantidades de dinero para no ser remitido a una Agencia del Ministerio Público, forman parte de una práctica comúnmente repetida entre la policía y los ciudadanos.

Si además sumamos lo que Jorge Vargas Morgado llama la falta de “una relación laboral seria, cierta, (...) estimulante económica y socialmente, (...) no tendremos los cuerpos policíacos que se requieren para atender los graves problemas de prevención y seguridad” (...) ⁴ que este país necesita. Finalmente, la falta de transparencia en el actuar de las Instituciones Policiales, ha generado una gran desconfianza de la población hacia ellas, por lo que es necesario que dichas Instituciones sean más abiertas y responsables en su actuar, dado que este cambio no sólo requiere buena voluntad sino que:

“Para ello se requiere construir sistemas de responsabilización policial que implican la existencia de controles coherentes y complementarios y que requieren de la participación de distintas instituciones.

El principal aporte a la responsabilización policial debe hacerlo la propia policía, construyendo un sistema de gestión adecuado, sumado a la supervisión de la conducta de sus propios miembros.” ⁵

Uno de los más reconocidos estudiosos de la materia policial a nivel mundial, Samuel Walker comenta que:

⁴ Vargas Morgado, Jorge, *La Policía Régimen laboral y otros temas relacionados*, Colección Actualidad del Derecho Administrativo en el mundo, núm. 3, Revista AIDA, México, FES Acatlán, 2009, p. 106.

⁵ Frühling E. Hugo - López Portillo Vargas Ernesto, *Responsabilidad Policial en Democracia: Una propuesta para América Latina*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC., Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2008. p. 8.

“...la responsabilización plena de la policía sólo puede ser asegurada mediante el diseño de adecuados sistemas de gestión policial, lo que exige a sus instituciones un desarrollo importante y la relación con múltiples factores externos que pueden poseer atribuciones o capacidades para ejercer una labor de supervisión sobre la actuación policial.”⁶

Es por eso que, a raíz de los puntos de vista mencionados, el presente trabajo propone la implementación del llamado Sistema Policial de Rendición de Cuentas, con el objetivo de apoyar la construcción de sistemas modernos de rendición de cuentas en las Instituciones Policiales de este país.”⁷

Finalmente, una vez analizadas las teorías referentes al estudio de la Institución Policial, el marco legal aplicable a ellas, así como el contexto dentro del cual dicha Institución se desarrolla en la actualidad, se propondrá un modelo Policial adecuado, basado en la transparencia y la rendición de cuentas, para de esta manera, poder verla como una verdadera Institución, que como señala el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se...“regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

1.1 El Estado como garante de la Seguridad pública

El presente capítulo, será dedicado al estudio de la Seguridad como un derecho, el cual debe ser garantizado por el Estado. Para llevar a cabo dicho estudio, se analizarán diversas teorías y conceptos, con la finalidad de demostrar que es él (Estado), quien debe garantizar el mencionado derecho.

A principios de la década de los sesenta, con el establecimiento del Estado de bienestar se trata al sistema penal desde un punto de vista social – democrático, en el cual:

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*

“...la capacidad del Estado para imponer ‘la ley y el orden’ ha llegado a ser considerada no como un poder hostil y amenazador, sino como una obligación contractual de un gobierno democrático para con sus ciudadanos que obedecen la ley. La ‘garantía’ de la ley y el orden, de la seguridad de los ciudadanos frente a la violencia, el delito y el desorden, se convirtió en uno de los beneficios públicos fundamentales conferidos a la gente por el Estado y sus agencias.”⁸

Es decir, bajo este nuevo discurso (*welfare*), el Estado se convierte ahora en el “garante de la seguridad pública”, y por lo tanto, es él quien debe vigilar y proteger a los ciudadanos frente a la violencia, los delitos y el desorden, y es entonces que:

“...la policía pública evolucionó de ser un instrumento estatal, que protegía los intereses del Estado y de una élite propietaria, a ser más auténticamente un servicio público, respondiendo a las necesidades de los ciudadanos y, en teoría al menos, dando seguridad y protección a toda la población.”⁹

Como podemos observar, cambia el sentido que se tenía del concepto de la institución policial, ya que deja de ser una actividad de carácter gubernamental – administrativa, a ser una agencia especializada en promover la seguridad pública, asegurar el comercio y las comunicaciones y promover la riqueza, la salud y la prosperidad de la población,¹⁰ mediante la prevención de oportunidades delictivas y la vigilancia policial.

La policía tomó entonces la forma que conocemos hoy en día, es decir, concentró su actividad en corporaciones formadas por servidores públicos especializados, pertenecientes a la estructura estatal.¹¹

⁸ Garland, David, *La cultura del control, Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, España, Gedisa, 2005, p. 76.

⁹ Cfr., *Ibidem*, p. 79.

¹⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 77.

¹¹ Cfr., Garland, *Óp. Cit.*, p. 75.

A la par del surgimiento de estas instituciones especializadas, la gente se fue acostumbrando cada vez más a depender de ellas, es decir, se fue dejando de lado cada vez más, la justicia privada; ahora la sociedad, al ser víctima de un delito, no actuaba por su cuenta, ya que existía la obligación del Estado de garantizar la Seguridad Pública, por lo cual, podemos ver que en cuanto a la sociedad, "...su disposición a intervenir activamente fue disminuyendo con el tiempo."¹²

Por otro lado, no existe un consenso sobre cuál es la línea de acción a seguir en cuanto al tema de la seguridad pública, ya que por lo general se cree que la policía es la única que debe intervenir en la resolución de dicha problemática.¹³

1.1.1 Seguridad Pública

A lo largo de la historia, el tema de la Seguridad Pública ha sido tratado por gran cantidad de autores, ya sea con fines históricos, conceptuales, o meramente descriptivos.

Así mismo, existen quienes han analizado dicho fenómeno en el contexto dentro del cual se desarrolla y las implicaciones que éste tiene, en concreto, la relación existente entre aquellos a quienes se les debe proporcionar dicha seguridad (los ciudadanos), y por otro lado, el responsable de proporcionarla (el Estado).

Podemos decir que, el concepto de Seguridad Pública como lo conocemos hoy, surge a la par del concepto de Estado (moderno), siendo uno de los primeros en referirse a esto Thomas Hobbes en su obra *Leviatán*:

¹² *Ibidem*, p. 79.

¹³ Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe, "La seguridad pública como un derecho humano", en Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002. p.11, en <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf>.

El Estado es “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 defensa común.”¹⁴

De lo anterior, podemos deducir que Hobbes, además de proponer su definición de Estado, al referirse al aseguramiento de la paz (terminar con ese Estado natural de guerra entre los hombres), nos habla del nacimiento de una de sus funciones primordiales, derivada de dicho pacto: la Seguridad Pública.

Leticia García, refiriéndose a Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones*, menciona que más de un siglo después, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones (de las cuales se toman sólo dos), que son sin duda, de grandísima importancia:

-Primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes;

-Segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma...¹⁵

A diferencia de Hobbes, Smith ya no se refiere a un “Estado natural de guerra entre los hombres”, sino a la protección que debe proporcionar el Estado contra la violencia y la opresión, ya sea al interior de su misma sociedad, o por otro lado, la protección contra sociedades independientes a ésta.

Un autor contemporáneo en materia de Seguridad Pública y Policía, Amadeu Recasens i Brunet, hace notar lo siguiente retomando a Luhmann:

¹⁴ Hobbes, Thomas, *Leviatán O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 16ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 141.

¹⁵ Cfr. García García, Guadalupe Leticia, *Derecho ejecutivo Penal*, México, Porrúa, 2005, p. 16.

“...Luhmann analiza el riesgo en su relación con el peligro y con la seguridad, a partir de la decisión/elección de uno de los elementos del binomio, rechazando, por vacía, la relación decisoria entre riesgo y seguridad (al elegir la seguridad no se sabe qué hubiera podido pasar caso de elegir el riesgo) y optando en cambio por la distinción entre riesgo y peligro en función de si el daño es controlable (riesgo) o no (peligro) por quien ha tomado la decisión.”¹⁶

Es decir, los individuos elegimos que se nos proporcione la seguridad, aun cuando ésta sea subjetiva. De forma tácita, se cede entonces la procuración y el logro de ella a manos del Estado.

Y es que “La seguridad pública se entiende entonces, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.”¹⁷

Podemos decir entonces, que el tema de la Seguridad Pública no sólo concierne al Estado, sino a los ciudadanos en general, ya que “...uno de los principales desafíos que tiene por delante la sociedad es la construcción social de nuevas prácticas de seguridad pública, a través de la expansión de la ciudadanía, garantizando un funcionamiento de las agencias de control...”¹⁸

1.1.2 Seguridad Ciudadana

En los últimos años ha cambiado el paradigma respecto de la Seguridad Pública, y, en general, ahora se habla de Seguridad Ciudadana. “Desde hace más de dos decenios, (...) dicho tema, (...) constituye uno de los principales problemas sociales de casi todos los países de América Latina, cuyos ciudadanos están hondamente preocupados por fuertes incrementos de las tasas de criminalidad.”¹⁹

¹⁶ Recasens i Brunet, Amadeu, “La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía”, en Bergalli, Roberto, (Coordinador), Sistema Penal y Problemas Sociales, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003. p. 307.

¹⁷ Valencia Ramírez, *Óp. Cit.* p.9

¹⁸ *Ibidem.*, p.13.

¹⁹ *Cfr.*, Chinchilla, Laura y Rico, José María, Seguridad Ciudadana en América Latina, México, Siglo XXI, 2002. p. 5.

Según José María Rico y Laura Chinchilla, la principal problemática en la búsqueda de la Seguridad Ciudadana, se puede resumir en los siguientes puntos:

- Escasas experiencias nacionales o locales, sobre todo debidamente planteadas y evaluadas...
- Desconocimiento por la gran mayoría de los especialistas de los enfoques utilizados y de las experiencias realizadas...
- Persistencia de la costumbre de adoptar modelos foráneos sin tomar en cuenta su valor y las realidades propias...
- Los obstáculos con que aún se enfrentan numerosos países del área en el proceso de transición a la democracia, iniciando a principios de los años 80'...
- Las tendencias recientes en materia política y económica (...) que debido a su impacto en la problemática de la Seguridad Ciudadana, imponen una renovada reflexión sobre el Estado y su papel en este campo.²⁰

Por otro lado, "...la expresión 'seguridad ciudadana' se refiere a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se utiliza en relación con el tema de la criminalidad."²¹

Y es que:

"...hoy día se reconoce que la nueva política de 'seguridad ciudadana' debe basarse en la lucha contra la delincuencia común y organizarse en el marco de instituciones democráticas que aspiren (...) al desarrollo social y económico de los países..."²²

²⁰ Cfr., *Ibidem.*, pp. 7-8.

²¹ *Ibidem.*, p. 11.

²² *Ibidem.*, p. 89.

Aunado a lo anterior, podemos añadir que un papel importante dentro de este nuevo modelo de seguridad lo desempeñan los nuevos profesionales en materia de seguridad ciudadana, ya que participan facilitando el cumplimiento de las normas en el día a día, coordinan y capacitan agrupaciones ciudadanas de seguridad, ayudan a mantener la tranquilidad entre la ciudadanía y además, garantizan la seguridad en ciertos espacios.²³

A manera de resumen podemos decir que:

“...con respecto al problema de la seguridad ciudadana: 'un conjunto de métodos' supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; 'el cuerpo social' designa no solamente al aparato penal oficial sino a otras instancias que tradicionalmente no intervinieron –o lo hicieron poco- frente al fenómeno criminal.”²⁴

Puesto que, como ya se ha comentado anteriormente, la implementación de políticas públicas tendientes al logro de la seguridad ciudadana, deberá por fuerza, establecerse según el tipo de sociedad a la cual vayan dirigidas, para de esta forma, ser eficientes y duraderas.²⁵

Así mismo, es importante señalar que:

Una política integral de seguridad ciudadana debe consistir en capacitar sobre el tema a los organismos, asociaciones y grupos interesados en la problemática y asistirles para su eficiente y duradera organización.²⁶

Dicha “política integral”, de seguridad ciudadana deberá perseguir los siguientes objetivos generales:

²³ Cfr., *Ibidem.*, pp. 110-111.

²⁴ *Ibidem.*, p. 114.

²⁵ *Ibidem.*, p.146.

²⁶ *Ibidem.*, p. 151.

- a) Asegurar la calidad de vida de todos los ciudadanos y desarrollar un medio de vida apacible y seguro;
- b) Promover el respeto de las garantías fundamentales y de los derechos humanos de los ciudadanos; y
- c) corresponder a los objetivos esenciales del conjunto del sistema penal, o sea, conseguir un equilibrio socialmente aceptable entre las necesidades de protección social y el debido respeto de las garantías fundamentales de todos los ciudadanos (incluido el infractor).²⁷

Finalmente, a manera de conclusión, podemos comentar que, mediante estos nuevos modelos de seguridad, pueden ser logrados dos objetivos principales: el primero, resolver problemas de seguridad a corto plazo, y el segundo, promover la implementación de cuerpos policiales profesionales, eficientes y estrechamente relacionados con una sociedad, a la cual están obligados a proporcionar dicha seguridad.²⁸

1.2 La Institución Policial como elemento para el logro de la Seguridad Pública

Como hemos podido observar, a lo largo de los años la Institución Policial ha sido utilizada en un sinnúmero de tareas, sin embargo, al formar parte del aparato del Estado, una de sus principales funciones es la de coadyuvar en el logro de la Seguridad Pública.

Y es que al ser el primer elemento del sistema penal con el cual la ciudadanía tiene contacto, el papel que ésta desempeña es de fundamental importancia, puesto que debido a la cercanía que tiene con los ciudadanos, le es más sencillo identificar no sólo las zonas con más incidencia delictiva, sino que a raíz de esto puede intervenir de manera más oportuna.

²⁷ Cfr. *Ibidem.*, p.163.

²⁸ Cfr. *Ibidem.*, p. 177.

En el presente apartado, se estudiará la concepción teórica de dicha Institución, así como la función que ésta cumple dentro del Aparato Estatal, la relación que tiene con la sociedad (como Aparato Represivo y de Control del Estado), para finalmente analizar el papel que representa la Institución Policial como elemento para el logro de la Seguridad Pública.

1.2.1 Concepción teórica de la Institución Policial

El estudio teórico de cualquier institución es de suma importancia. A través de él, se pueden identificar no sólo su estructura y funciones, sino además el papel que ésta juega dentro del Estado, y sobre todo dentro de la sociedad en que se encuentra inmersa. Como menciona Roberto Álvarez Manzo:

“La policía es una institución cuyo tratamiento teórico es imprescindible para el estudio social, dado que su papel es de gran relevancia en las dinámicas sociales contemporáneas, pues se constituye como institución fundamentalmente de corte estatal, estrechamente vinculada a las vivencias cotidianas. En ella recaen un número significativo de medidas enfocadas al orden y control que el Estado dispone sobre la población, sea que figure como elemento de seguridad, vigilancia, conciliación o de franca represión.”²⁹

En la búsqueda de esta concepción teórica, es importante señalar, que a medida que el Estado fue evolucionando hasta llegar a su forma moderna, termina la etapa de la “venganza privada” y de los “castigos divinos”, y es que como lo menciona Garland:

“A medida que el Estado-nación, gradualmente, fue despojando del control de la actividad policial y del poder de castigar a las autoridades seculares y espirituales con las que estaba en conflicto y los concentró en las nuevas instituciones de la justicia penal, las

²⁹ Álvarez Manzo, Roberto, “El poder policial. Reflexiones desde el pensamiento de Michel Foucault”, en Páez Díaz de León, Laura y Sánchez Sandoval, Augusto (coordinadores), *Analítica del poder y control social, Una mirada desde Michel Foucault*, México, U.N.A.M., Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2008, p. 99

instituciones de la policía y del castigo fueron adquiriendo su distintiva forma moderna.”³⁰

Es decir, la actividad policial ya no tenía más un carácter privado, es decir se profesionalizó y se entrenó a funcionarios especializados para formar una organización dependiente del Estado.³¹

De lo anterior tenemos que, una vez creada dicha organización como especializada, y quedar en manos del Estado, la policía fue adquiriendo entonces su forma moderna, continúa describiendo Garland:

“La idea de ‘policía’ de la modernidad temprana se refería no a la agencia especializada que emergió en el siglo XIX, sino a un programa mucho más general de regulación detallada aplicado por las autoridades de la ciudad en sus esfuerzos por crear un marco ordenado para el intercambio y el comercio. El objetivo de este tipo de regulación ‘policial’ era promover la tranquilidad y seguridad pública, asegurar el comercio y las comunicaciones en la ciudad y promover la riqueza, la salud y la prosperidad de la población.”³²

Una vez que surge la institución policial como organización estatal especializada, es necesario estudiar no sólo su funcionamiento y estructura, sino que además, debe tratarse el contexto social en que ésta opera, ya que:

“El trato constante con ‘la policía’ genera una percepción social de estabilidad de la existencia de la misma, que lleva a una visión de lo cotidiano, de ‘la policía’ como un dato más del entorno social. Tal relación de familiaridad es sin duda uno de los elementos que dificulta el necesario distanciamiento que logre obtener una visión mínimamente objetiva.”³³

³⁰ Garland, David, *La cultura del control, Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, España, Gedisa, 2005. p.75.

³¹ *Cfr., Ibid.*

³² *Ibidem.*, p.p.76-77.

³³ Recasens i Brunet, Amadeu, “La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía”, en Bergalli, Roberto, (Coordinador), *Sistema Penal y Problemas Sociales*, España, Tirant lo Blanch, 2003, p. 289

Sin embargo, como lo menciona Amadeu Recasens i Brunet, un enfoque de carácter puramente policial es insuficiente, por lo cual, no se debe estudiar a la policía como objeto central de estudio en cuanto a seguridad pública se refiere, sino que, se debe tratar como uno más de los factores que intervienen dentro del problema, para de esta forma, poder determinar cuál es la función que cumple en la sociedad.³⁴

Continuando con Recasens, tenemos que para dicho estudio, se debe hacer una primera aproximación al tema, por medio de la cual debemos notar que:

“...el complejo policial, funciona a la vez como aparato del Estado (función visible) y como sistema polivalente (función oculta) y por ello tiene un doble registro de lectura: como instrumento del poder y como ente-poder en sí mismo.”³⁵

Tenemos que, la institución policial cumple entonces, una doble función, la cual debe ser analizada de forma integral, no enfocarse en su origen como tal, ya que, al tratar dicho tema de manera histórica podemos caer en “...La confusión de ‘la policía’ con la función de vigilancia hace que el intento de descripción de la historia no se refiera, como se pretende, a ‘la policía’, sino a la función policial, y todavía cabría decir a una de las funciones policiales.”³⁶

Es así que para Recasens:

“Ello comporta, como ventaja principal el que no se requiera determinar las características del concepto ‘policía’ bastando tan sólo con identificar una actividad en el tiempo. El problema estriba en el hecho de que es imposible hallar un origen real a tal pretensión, y se acaba por concluir que dado que en toda colectividad humana ha existido la vigilancia de unos individuos sobre sus congéneres, ésta es inherente al concepto mismo de sociedad y por lo tanto, la policía es universal.”³⁷

³⁴ Cfr., *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibídem.*, p. 291.

³⁷ *Ibíd.*

Como podemos observar se trata entonces de estudiar a dicha institución dentro del contexto social e histórico en el cual se desarrolla, encontrar de esta forma qué “grupo” tenía las funciones de vigilancia, es decir, quiénes eran los encargados de “hacer policía” en dicha colectividad.

Dicho estudio, según Recasens “...supone un intento de superar las contradicciones anteriormente expuestas, a partir de la premisa de situar en un plano de igualdad a ‘la policía’ y a la sociedad a la que pertenece, generando una interlocución.”³⁸ Tenemos entonces que, estudiada desde esta perspectiva, podemos llegar a la conclusión siguiente:

“Bajo este prisma, se trata de ver al objeto policía como un aparato más de los que el Estado utiliza para mantener el poder y garantizar el control social. Con ello, el foco de análisis deja de ser policíaco-céntrico, como lo era en los enfoques anteriores, para convertirse en parte de la historia común de una sociedad concreta, ocupando en ella un lugar junto con otros aparatos y mecanismos de control en el contexto socio-económico correspondiente.”³⁹

En otro orden de ideas, Máximo Sozzo menciona que: “la policía debe encargarse, además de combatir el delito, de ‘mantener el orden’. Para ello, debe reforzar los mecanismos de control social informal de la comunidad, nunca reemplazarlos, ya que la institución policial, aun invirtiendo recursos extraordinarios no podría hacerlo.”⁴⁰

³⁸ *Ibidem.*, p. 293.

³⁹ *Ibidem.*, p. 294.

⁴⁰ Sozzo, Máximo, “Seguridad urbana y prevención del delito”, publicado en: Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, Argentina, N. 10, 2000. P. 125, en Documento recuperado de internet.

1.2.2 La Institución Policial como Aparato Represivo y de Control Social del Estado

Al abordar el tema relativo a la Institución Policial como uno de los llamados “Aparatos de Estado”, es necesario analizar en primer término lo que se entiende por dicho concepto, para ello, estudiaremos la concepción que de él tiene Louis Althusser, quien lo define como una “fuerza de ejecución y de intervención represiva al servicio de las clases dominantes”⁴¹, esto es, al servicio de aquellos que poseen los medios de producción.

Refiriéndose al Estado como una máquina de represión, Althusser argumenta que dentro de él, se encuentran: “el gobierno, la administración, el ejército, la policía, los tribunales, las prisiones, etc., que constituyen lo que llamaremos desde ahora el aparato represivo de Estado.”⁴²

Como podemos observar, la Institución Policial, al ser estudiada como “Aparato represivo de Estado”, ocupa un lugar predominante en la protección y reproducción de dicho modelo que es el Estado en cuando a control social se refiere, y es que:

“La cuestión policial, enfocada bajo el prisma del aparato policial debe centrarse en el aspecto que hoy adopta dicho aparato, el cual, procediendo a su vez de la forma-Estado, es el fruto de un proceso histórico en el que es justamente el doble control sobre los aparatos ideológicos y represivos de Estado, lo que permite a las clases dominantes conservar el poder del/en el Estado y, en consecuencia, sobre las clases dominadas o subalternas.”⁴³

⁴¹ Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, México, Quinto Sol, 1970. Pp. 19-20.

⁴² *Ibidem*, p. 25.

⁴³ Recasens i Brunet, Amadeu, “Enfoques Histórico – Ideológicos sobre el concepto de Aparato Policial”, en Varios, *Criminología Crítica y Control Social, El Poder Punitivo del Estado*, Argentina, Juris, 1993. p. 112.

Como se puede observar, el Estado utiliza al “aparato policial” para su protección y preservación, ya que:

“Formando parte la policía del aparato represivo de Estado, y siendo éste el más controlable por la clase en el poder, (...) el aparato policial se sitúa en el centro de toda lucha por dirigir el Estado y siendo así, sólo el estudio de la policía como aparato nos dará todas las claves de su auténtica realidad.”⁴⁴

Entonces, no sólo forma parte del aparato represivo del Estado, sino que, es por excelencia, el aparato por medio del cual el Estado ejerce el monopolio de la violencia legítima. De este estudio, podemos deducir que la policía no sólo debe ser analizada desde una perspectiva estructural o institucional, sino que se debe realizar un análisis mucho más profundo, puesto que:

“...lo que distinguirá a una policía de otra no es su estructura institucional o funcional, sino su posición y utilización en el conjunto del aparato represivo de Estado concreto y específico, (...) es decir, en función de qué intereses económicos subyacentes a los intereses de la clase predominante se le hace actuar, (...) en cada nueva situación, la policía será reinventada, recreada para convertirla en aparato idóneo.”⁴⁵

De esta manera, podemos definir a la policía (en su función de aparato policial), como “...una de las partes que constituyen el aparato represivo de Estado de que se vale una clase o grupo dominante para hacer prevalecer sus intereses, a través del uso del poder de ese propio Estado, sobre las clases o grupos subalternos.”⁴⁶

Podemos decir entonces, que la policía como Aparato Represivo no sólo surge en circunstancias específicas, sino que, además se hace presente a los ojos de la sociedad, se va transformando y adaptando a las necesidades que el Estado y los grupos hegemónicos necesiten satisfacer, puesto que:

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

“La policía se configura plenamente como aparato cuando aparece (y es percibida) como poder/castigadora, en base a las nuevas demandas de control social apoyadas en las normas y necesidades socio-económicas surgidas en las sociedades industriales, y a raíz del cambio en el modo de producción.”⁴⁷

Es así que, la policía-aparato, no sólo debe existir, estructurarse y funcionar debidamente, sino que además debe “hacerse notar”, debe hacer sentir su presencia, ya que en gran parte el éxito que ésta obtenga dependerá de la percepción que la sociedad tenga de ella, puesto que:

“Su sola presencia simboliza una parte de este control de Estado (orden público-coacción administrativa) y tiende a convertirse, “per se”, no ya en un instrumento, sino en un objetivo, un fin en sí misma, con dinámica y estrategias propias...”⁴⁸

A manera de conclusión tenemos entonces, que a partir de la conceptualización de la Institución Policial como “policía-aparato”, podrá irse descubriendo no sólo su organización y los fines para los cuales fue creada, además podremos ver el rol que ésta desempeña como parte del Aparato de Estado (de manera Institucional), y sobre todo, la visión u opinión que proyecta hacia la sociedad.

Tenemos entonces que:

“...la institución policía y el aparato policial aparecen en un momento preciso, y van siendo adaptadas a la demanda de las necesidades según la estrategia histórica que pone en práctica, en cada circunstancia, el o los grupos hegemónicos de cada modelo social, de cada modelo económico, es decir, en suma, de cada forma de Estado (...) El uso del concepto “aparato policial” permite así el análisis de una de las realidades del Estado. La que lo estudia desde la vertiente de sus aparatos de control...”⁴⁹

⁴⁷ *Ibidem.* p.114.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibidem.* p. 115.

Como se trató en puntos anteriores, aun cuando, en el Estado de bienestar surge la Policía como una institución especializada, legitimándose a sí misma bajo el discurso de "la consecución de la seguridad pública", en la actualidad, la realidad es otra, ya que es utilizada como el medio de control social por excelencia.

Y es que como menciona Jock Young "con el paso de los sesentas, la nueva criminología administrativa concluyó que, dado que la opulencia misma ha llevado al delito, el control social era la única variable."⁵⁰

En consecuencia, es necesario ahora, referirnos al análisis que hacen algunos autores respecto del concepto de control social. Por principio, algunos mencionan que se debe partir de la distinción (atendiendo a la disciplina que lo estudia), que de este concepto se tiene, ya que:

"En efecto, mientras la tradición sociológica del control social nació y tuvo su máximo desarrollo (...) en la naciente sociología norteamericana (...) rechazando o desconociendo la participación del Estado, (...) su utilización continental-europea en el campo de las disciplinas penales responde más bien al predominio de una presencia estatal en buena parte de los recursos organizativos de la sociedad."⁵¹

Es decir, para Roberto Bergalli, existen dos puntos de vista (contrapuestos entre sí) a través de los cuales puede ser estudiado el control social, el primero, visto a raíz de la organización social moderna (sociológico) y, el segundo, visto desde la perspectiva de la organización del Estado moderno, (utilizado por los penalistas) en el cual, el Estado ejerce el control hacia la sociedad.

⁵⁰ Young, Jock, "El fracaso de la criminología: La necesidad de un realismo radical", en *Criminología Crítica y Control Social, El Poder Punitivo del Estado*, Argentina, Juris, 1993. Pp. 28-29.

⁵¹ Bergalli, Roberto, *Sistema penal y problemas sociales*, España, Tirant lo Blanch, 2003. p. 34.

Al respecto Máximo Sozzo menciona que el control social dependerá siempre del contexto social (en este caso el de la institución policial), y puede ser estudiado desde dos puntos de vista, ya que:

“El control social es entendido (...) en forma dual: por un lado, son las formas de vigilancia de los residentes sobre su medio ambiente, que puede derivar en acciones por parte de ellos mismos o de otros actores; y, por el otro, es la actividad de regulación de la comunidad sobre las conductas de sus propios miembros a través de sus propias reglas.”⁵²

Por otro lado, Massimo Pavarini al respecto menciona que:

“...la política de control social se encuentra precisamente en esto: en la emergencia de un proyecto político capaz de conciliar la autonomía de los particulares en su relación respecto de la autoridad - como libertad de acumular riquezas - con el sometimiento de las masas disciplinadas a las exigencias de la producción - como necesidad dictada por las condiciones de la sociedad capitalista.”⁵³

De lo anterior tenemos que, por un lado, el control social está dirigido siempre hacia los individuos, el Estado interviene para “dirigir” su actividad económica, y de esta forma, cumplir con las necesidades primordiales del sistema de producción imperante, en este caso, el capitalismo.

Asimismo, Pavarini argumenta que el tipo o mecanismo de control social ejercido por el Estado dependerá siempre del contexto histórico de cada sociedad en particular, ya que:

“...las instituciones de control social, cambian según el tiempo y el lugar (por ejemplo, el mismo delito que era castigado hace un tiempo o es castigado todavía ahora en alguna sociedad con la pena capital, en una sociedad distinta es castigado hoy con la pena de cárcel).”⁵⁴

⁵² Sozzo, Máximo, *Óp. Cit.* p. 34.

⁵³ Pavarini, Massimo, *Control y Dominación, Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Argentina, Siglo XXI, 2002. p. 33.

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 98.

Por otro lado, Roberto Bergalli refiriéndose al mismo tema, nos menciona que al depender de dichos elementos, es necesario romper con el sistema ideológico imperante para, de esa forma, llevar a cabo un proyecto permanente de carácter emancipatorio, por medio del cual se impida la congelación de cualquier sistema de control social para la dominación.⁵⁵

Finalmente, podemos ver que el control social es un fenómeno global, y que incluye un gran número de factores que deben ser tomados en cuenta para de esa manera, comprender la complejidad de dicho fenómeno. Entonces, como menciona Christie, “si el nivel y la forma del control social están determinados por las características de la organización social, podría darse que estas características generales se manifiesten en todos lados.”⁵⁶

1.2.3 La Institución Policial como elemento para el logro de la Seguridad Pública

Como se ha señalado anteriormente, en los últimos años, nuestro país se ha visto envuelto en un grave clima de inseguridad el cual ha sido provocado por distintos factores (económicos, sociales, educativos, etc.).

Sin embargo, existe uno que a nuestra consideración es uno de los más importantes: la deficiente actuación de las Instituciones Policiales, y como consecuencia, la mala percepción ciudadana hacia ella, ya que como lo menciona Robert O. Varenik: “...a lo largo de la historia contemporánea, la policía ha sido, (...) por la naturaleza misma de su interacción con el público, (...) de las Instituciones que más quejas suscita...”⁵⁷

⁵⁵ Cfr., Bergalli, Roberto, “Reflexiones sobre el control social en América Latina”, en Pavarini, Massimo, Control y Dominación, Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico, Argentina, Siglo XXI, 2002. p. 219.

⁵⁶ Christie, Nils, *La Industria del control del delito*, Buenos Aires, Editores del Puerto, segunda edición, 1993. p. 131.

⁵⁷ Varenik, *Óp. Cit.* p. 19.

Y es que precisamente “...el mayor de los obstáculos para alcanzar los niveles de seguridad pública que exige la población, se encuentra, justamente, en el funcionamiento y actuación de sus cuerpos policiales.”⁵⁸

Pero ¿cómo debe analizarse a dicha Institución?, una aproximación al tema la da Ernesto López Portillo al mencionar que:

“La policía es un producto social, determinado por circunstancias históricas concretas, lo adecuado entonces, es aproximarse a ella tomando en cuenta las características del contexto que la crean y determinan. La policía forma parte de los principios de organización social que sostienen el paradigma del Estado moderno”.⁵⁹

Por otro lado, Amadeu Recasens i Brunet argumenta que:

“...el objeto-policía desarrolla una función simbólica que se expresa como lucha contra el crimen, y una función real consistente en actuar como mecanismo de control y de regulación social en el marco y bajo la dependencia teórica del Estado, mediante una preeminencia sustentada en un mandato que permite el uso y aplicación de la fuerza-violencia como coacción directa y legítima.”⁶⁰

Un tercer concepto lo proporciona Roberto Bergalli al mencionar que:

“...observada la policía como un aparato represivo, ligado al nacimiento y el desarrollo del Estado moderno, (...) vinculada a la coacción económica que explica el proyecto político emergente en las entrañas del Estado liberal (...) podemos entender entonces (...) las actividades que las policías han desempeñado en los países llamados centrales...”⁶¹

⁵⁸ *Óp. Cit.*, Valencia Ramírez, p. 12.

⁵⁹ *Cfr.* López Portillo Vargas, Ernesto, “La policía en México: función política y reforma, Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos”, México, *Smith Richardson Foundation*, 2000, p.3, En http://torresllamas.com/insyde/wp-content/uploads/2013/08/Policia_y_democracia.pdf.

⁶⁰ Recasens i Brunet, Amadeu, “La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía”, en Bergalli, Roberto, (Coordinador), *Sistema Penal y Problemas Sociales*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2003. P. 288.

⁶¹ Bergalli, Roberto, *Óp. Cit.* p.48.

Tenemos entonces que, como lo menciona Yolanda Martínez:

“...si la seguridad es un fin del Estado, se dirige a la protección de la seguridad humana e integral en una dimensión substancial, de igualdad ante la ley, se debe otorgar certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos frente a cualquier forma de intervención del Estado y del aparato policial en la esfera física de los ciudadanos, a través del diseño de políticas públicas que se sirvan del derecho y de la fuerza policial como último recurso.”⁶²

Podemos decir que, en cuanto al tema de la institución policial, aun cuando existen varias perspectivas en torno a su estudio, la mayoría de los autores proponen que sea realizado de forma integral, es decir, tomando en cuenta no sólo su historia y sus funciones, sino que además, se deben tomar en cuenta diversos factores igualmente importantes, entre ellos se puede mencionar el contexto social, el lugar que ocupa dentro del aparato de Estado, la percepción que la sociedad tiene de ella, así como el papel que desarrolla al interior de la misma.

⁶² Martínez, Martínez, *Óp. Cit.*, p. 289.

SEGUNDO CAPÍTULO

FUNDAMENTO LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

En la actualidad, todo Estado democrático debe estar constituido por un sistema jurídico claro y justo, debe contar con instituciones fuertes y además, desarrollar e implementar políticas públicas encaminadas al aseguramiento del bienestar y el desarrollo de sus ciudadanos, quienes deberán respetar dicho orden normativo y participar de manera activa en la implementación de dichas políticas.

En un Estado con estas características, podrá lograrse un equilibrio que “implica que los actores sociales y políticos respeten las reglas del juego democrático, el cual, constituye la base del poder y la obediencia a las leyes que proviene y se sustenta en el acuerdo...”⁶³

En el presente capítulo se analizará el marco jurídico relativo a la seguridad pública como función del Estado, así como la normatividad existente en torno a las instituciones encargadas de proporcionar la misma, sus reglamentos internos, modelos y manuales de operación en caso de existir.

Principios rectores de la Institución Policial desde la perspectiva de Robert Peel.

Al ser la Institución Policial la encargada de procurar y preservar la seguridad pública en nuestro país, consideramos oportuno mencionar los principios que en el año de 1829, Sir Robert Peel, presentó al parlamento inglés, mediante el London Metropolitan Police Act, documento a través del cual, se proponía la creación de una policía metropolitana formal para la ciudad de Londres.

⁶³ Aguilera Portales, Rafael, “Estado democrático, sistemas de legalidad y corrupción en América Latina”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Madrid, núm. 13, 2010, <http://www.rtfed.es/numero13/06-13.pdf>.

A continuación se transcriben de manera íntegra dichos principios, puesto que consideramos que continúan siendo un referente obligado al hablar de la Institución Policial.⁶⁴

1. Que la misión básica para la cual existe la policía es prevenir la criminalidad y el desorden público;
2. Que la capacidad de la policía de llevar a cabo su labor depende de la aprobación pública de sus acciones;
3. Que la policía debe asegurarse de la libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento voluntario de la ley, para asegurar y mantener el respeto de la población;
4. Que el grado de cooperación pública que puede asegurarse disminuye proporcionalmente a la necesidad de uso de la fuerza física;
5. Que la policía busca y conserva el favor público no por la vía de complacer a la opinión pública, sino demostrando constantemente un absoluto e imparcial servicio a la ley;
6. Que la policía utiliza la fuerza física sólo en el grado necesario para asegurar el cumplimiento de la ley o para restablecer el orden cuando el ejercicio de la persuasión, exhortación y advertencias resulta ser insuficiente;
7. Que la policía debe mantener una relación con la población que confirme aquella tradición histórica según la cual la policía es la gente y la gente es la policía, dado que los policías son solamente miembros de la población a quienes se les paga por realizar con dedicación exclusiva aquellas labores que incumben a cada ciudadano en relación con el bienestar y existencia de la colectividad;
8. Que la policía debe dirigir su acción estrictamente a sus funciones, y nunca aparecer usurpando los poderes del aparato judicial; y;
9. Que la prueba de la eficiencia policial es la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

⁶⁴ *Op. Cit.*, .Tudela, Patricio, p. 14.

Como podemos observar de los principios mencionados, Peel establece que las principales características de las Instituciones Policiales se derivan de la interacción que éstas tienen con la sociedad y los ciudadanos, así como en el objeto principal de sus funciones (el bien común).

2.1 Fundamento Constitucional de la Seguridad Pública

2.1.1 El Artículo 21° Constitucional

Al referirnos a estudio del marco jurídico relativo a la seguridad pública, es necesario remitirnos al artículo 21° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual menciona que:

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

El artículo anterior, establece que la seguridad pública, será una función del Estado, distribuye además la competencia que al tratarse de ésta tendrán los tres órdenes de gobierno, es decir, Federal, Estatal y Municipal. Así mismo, la define como la prevención, investigación y persecución de los delitos y sienta los principios a través de los cuales deberán regirse las instituciones encargadas de proveer dicha función.

El citado artículo, en un párrafo posterior menciona que:

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...

De lo anterior podemos deducir que se establecen las características que deberán cumplir las instituciones encargadas al logro de la seguridad pública.

La parte final del artículo 21° establece los criterios generales de selección, ingreso y permanencia de todos aquellos integrantes de las instituciones de seguridad pública. Menciona la creación de bases de datos, la formulación de políticas públicas y por último, los fondos de ayuda federal:

- 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.*

Del análisis final del artículo 21° Constitucional tenemos entonces que, la seguridad pública será una función exclusiva del Estado en sus tres órdenes de gobierno, las instituciones encargadas de dicha seguridad tendrán un carácter civil y además dichas instituciones deberán ser coordinadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es oportuno aclarar, que el término “civil”, se utiliza en el sentido que le dio Sir Robert Peel en el año de 1829, al proponer los nueve principios y rasgos ya mencionados, refiriéndose a la policía metropolitana de Londres.⁶⁵

De los mencionados principios, el séptimo establece:

...que la policía debe mantener una relación con la población que confirme aquella tradición histórica según la cual la policía es la gente y la gente es la policía, dado que los policías son solamente miembros de la población a quienes se les paga por realizar con dedicación exclusiva aquellas labores que incumben a cada ciudadano en relación con el bienestar y existencia de la colectividad...

Es decir, según el pensamiento de Peel, los cuerpos de policía deberán estar integrados por los mismos ciudadanos (civiles), puesto que, en principio, son ellos quienes conocen los conflictos de cerca, y además, al pertenecer al mismo grupo social, contarán con la confianza plena del mismo, lo cual propiciará que cumplan su labor y logren el citado bienestar de la colectividad.

⁶⁵ Cfr. Tudela, Patricio, “Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas”, 2007, en: <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>.

2.2 Leyes secundarias

2.2.1 El Sistema Nacional De Seguridad Pública

El día 2 de enero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁶⁶ la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual en su primer artículo menciona que es una ley reglamentaria del artículo 21° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho Sistema

(...) es la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública, siendo este último la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas.⁶⁷

A continuación, se estudiarán los artículos que consideramos de mayor relevancia para el desarrollo de la presente investigación.

*Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.
Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.*

Es decir, en este primer artículo, se establece el objeto de la ley, que será regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En él se establece la coordinación que deberá existir entre los tres órdenes de gobierno con el fin de lograr que dicho sistema funcione.

Continuando con la ley, el artículo 2° menciona que:

⁶⁶ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

⁶⁷ Cfr. http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_el_Sistema_Nacional

...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general⁶⁸ de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Como podemos observar en este artículo, además de establecer los fines que deben buscar las Instituciones pertenecientes al mencionado sistema, se establece también, que deberá procurarse la prevención especial y general de los delitos.

Lo anterior, deberá lograrse a través de la creación de políticas públicas integrales y de carácter social e inclusivo, buscando las causas que generan el delito, es decir el contexto social, económico, y cultural que le da origen a dicho fenómeno.

En el artículo 3° se establece en concreto, que la función de seguridad pública estará a cargo de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público y en general de todas aquellas que de acuerdo a sus atribuciones deban coadyuvar en el cumplimiento del objeto de la Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁶⁸ Hablando de prevención, la general es dirigida a la sociedad y la especial se orienta al individuo delincuente.

La Prevención General Positiva es dirigida a la sociedad, se busca la prevención de los delitos a través de la generación de mayor confianza en el Derecho y en la aplicación de las leyes. La Prevención General Negativa, dirigida también a la sociedad, postula la prevención de los delitos a través de la intimidación.

La Prevención Especial Positiva está dirigida al delincuente. La prevención de los delitos se busca mediante el logro de la readaptación o resocialización del individuo, lograda a través de la pena de prisión. Por su parte, la prevención especial negativa se refiere a la prevención de los delitos por medio de la segregación o neutralización del delincuente. (Cárcel de Máxima Seguridad).

El artículo quinto de la ley en comento, establece en su fracción VIII, las Instituciones a las que se les considerará como pertenecientes al Sistema Nacional de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y en general, todas aquellas dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal.

El artículo sexto menciona a la letra que:

...Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

Es decir, da las características que deben tener dichas instituciones, siendo a nuestra consideración, el “carácter civil” el más importante en cuanto al objeto de estudio de la presente investigación (la Institución Policial), se refiere, ya que como menciona Bustos Ramírez:

...desde un punto de vista democrático, la policía ha de tener un carácter civil, pues tiene que ejercer necesariamente una función participativa, propia a la de los ciudadanos. No puede por ello constituirse en un cuerpo aparte, burocratizado, centralizado o militarizado.⁶⁹

Así mismo, establece los principios que deberán regir su actuación, además de buscar la inclusión de la sociedad en la determinación de sus estrategias.

Posteriormente, en el artículo séptimo de la ley, se establecen de manera puntual, los fines para los cuales deberán coordinarse las instituciones del país cuya función es garantizar la Seguridad Pública.

⁶⁹ Cfr. Bustos Ramírez, Juan, “Las funciones de la policía y la libertad y seguridad de los ciudadanos”, *Nuevo Foro Penal*, Chile, núm. 32, 1986, p. 165 http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20080521_40.pdf.

A continuación, se transcriben de manera íntegra sólo algunos de los mencionados puntos, puesto que, a nuestra consideración, son de importancia para esta investigación, ya que en ellos se establecen de manera puntual los lineamientos estratégicos en materia de seguridad pública.

Artículo 7.-...las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;

III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;

IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;

V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;

VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;

VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;

X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;

XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;

XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

Como se puede observar en dichas fracciones, se determinan las funciones, obligaciones y facultades bajo las cuales deberán de operar las Instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además, dicho artículo establece también la implementación de políticas integrales, el seguimiento y evaluación de las mismas, la distribución adecuada de los integrantes del Sistema, determinar los procedimientos de selección, permanencia y certificación de todas aquellas personas que pertenezcan o que en un futuro quieran pertenecer a dichas Instituciones.

Continuando con el análisis del presente artículo, David Bayley, uno de los más destacados y reconocidos especialistas en materia policial a nivel internacional, destaca que, las actividades conferidas deberán realizarse siempre en el marco de las características de los cuerpos de seguridad en un Estado democrático, a saber:⁷⁰

1. Es un órgano público, porque es mayoritariamente dirigido y financiado por la comunidad o por el Estado, porque está sujeto a dirección por parte de dichos órganos públicos y, finalmente, porque sus fines son el servicio al público sin distinción alguna.
2. Es una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social.
3. es un cuerpo profesional, en el sentido de preocuparse de mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia.

Finalmente del análisis de dicho artículo y los principios mencionados, tenemos que al ser consideradas como instituciones públicas, las corporaciones policiales deberán estar siempre bajo la vigilancia institucional y social, y además, deberán regirse siempre por principios y valores inherentes a su función, debido a la importancia de la labor que desarrollan dentro de la comunidad.

Además, nuevamente menciona la participación que de manera activa, debe haber por parte de la sociedad en las políticas gubernamentales, lo cual consideramos de suma importancia, ya que al tratarse de la Seguridad Pública:

⁷⁰ *Ibidem.*

...no basta que esa función sea justa sino que es necesario que esté legitimada y para ello se requiere que de alguna manera todos los ciudadanos estén de acuerdo con ella y acorde con sus propios fines (...) dicha función es protectora, no represiva (...) Y la protección es respecto de todos (...) no se puede excluir o segregar a algunos. No hay malos ni buenos, sólo hay ciudadanos que merecen igual protección...⁷¹

Por último, dicho artículo añade un nuevo elemento a dicho sistema: la participación de las Instituciones académicas en la planeación e implementación de las políticas encaminadas al logro de la seguridad pública.

Para continuar con el análisis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consideramos oportuno mencionar aquellas instancias que en coordinación integran dicho Sistema.⁷²

Artículo 10.- El Sistema se integrará por:

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

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

De las entidades anteriores, procederemos en el siguiente punto, al análisis particular de aquellas mencionadas en las fracciones primera y séptima, que corresponden al Consejo Nacional de Seguridad Pública y al Secretariado Ejecutivo del mencionado Sistema.

⁷¹ Bustos Ramírez, *Op. Cit.*

⁷² Sin profundizar en cada uno de ellas, puesto que no constituyen el objeto de la presente investigación.

Así mismo, es oportuno aclarar que, se estudiarán de manera concreta las mencionadas entidades puesto que dentro del Sistema Nacional, son las dos avocadas al logro de la Seguridad Pública de manera específica.

2.2.2. El Consejo Nacional de Seguridad Pública

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es el órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del Sistema.⁷³

En el cuadro presentado a continuación, se elabora un análisis de las principales atribuciones y obligaciones encomendadas al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

CUADRO 1. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA⁷⁴

ATRIBUCIÓN	COMENTARIO
Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública.	Será el encargado de los planes de acción del Sistema.
Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones.	Es decir, será el enlace entre las instituciones que conforman el Sistema.

⁷³ Cfr. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Consejo_Nacional.

⁷⁴ Cfr. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Atribuciones_a.

Promover y evaluar la homologación del sistema de desarrollo policial y del modelo de procuración de justicia.	Procurará condiciones de igualdad al interior de dichas Instituciones, así como su progreso y desarrollo.
Vigilar la distribución y aplicación del FASP ⁷⁵ .	Será el Consejo quien determine las cantidades y las formas para distribuir su presupuesto.
Expedir políticas en materias de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información.	Dotará de infraestructura y recursos materiales al Sistema para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Tenemos entonces que, como lo establece el artículo 14° de la ley en comento, el Consejo Nacional de Seguridad pública será el organismo supremo, es decir, será el encargado de establecer los instrumentos y políticas tendientes a cumplir los objetivos y fines establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Finalmente, será también el encargado de vigilar y evaluar los criterios de distribución de recursos económicos y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas destinados a la consecución de la seguridad pública.

2.2.3. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuyo propósito es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y de definición de las políticas públicas

⁷⁵ El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

en materia de Seguridad Pública; por lo tanto es el órgano operativo, el eje de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales responsables de la función de salvaguardar la integridad de las personas, la seguridad ciudadana, así como de preservar el orden y la paz públicos.⁷⁶

Según el artículo 17° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

El Secretariado Ejecutivo es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros.

Del artículo anterior tenemos que el Secretariado Ejecutivo, será el órgano encargado de procurar la operatividad del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es decir, deberá conducir e impulsar el cumplimiento de los objetivos del mismo, dotando de infraestructura y de los medios necesarios a todas aquellas entidades que lo integran.

Por otro lado, el artículo 18° de la Ley en estudio, desglosa en un total de XXV fracciones todas aquellas funciones que le corresponden al Secretariado Ejecutivo, de entre las cuales podemos destacar las siguientes:

- Coordinar la realización de estudios especializados sobre las materias de Seguridad Pública y formular recomendaciones a las instancias de coordinación previstas en el presente ordenamiento;
- Proponer al Consejo Nacional las políticas, lineamientos, protocolos y acciones para el buen desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública;

⁷⁶ Cfr. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_el_Secretariado_Ejecutivo.

- Proponer los criterios de evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública en los términos de la ley;
- Colaborar con las Instituciones de Seguridad Pública que integran el Sistema, para fortalecer y eficientar los mecanismos de coordinación; en especial en el impulso de las carreras Policial y Pericial;
- Coordinar la homologación de la Carrera Policial, la Profesionalización y el Régimen Disciplinario en las Instituciones de Seguridad Pública;

De las fracciones anteriores tenemos que, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será el integrante con más responsabilidad dentro del Sistema, puesto que además de contar con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, será el encargado de crear, aplicar, coordinar y evaluar todas aquellas políticas públicas encaminadas a la consecución de la Seguridad Pública como fin del Estado.

Además, consideramos importante resaltar que en adición a las funciones técnicas y operativas del Secretariado Ejecutivo, éste será el encargado de implementar todos aquellos lineamientos necesarios para garantizar el adecuado acceso, desarrollo, capacitación y evaluación de todos aquellos servidores públicos del mencionado Sistema, ya que dichos funcionarios, deberán contar con las capacidades necesarias para llevar a cabo las funciones que les son encomendadas por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.3 Fundamento legal de la Institución Policial

Una vez realizado el estudio del marco jurídico correspondiente a la función de seguridad pública, así como el relativo a los principales órganos encargados de ejercer dicha función, procederemos ahora al estudio particular del fundamento legal de aquello que constituye el objetivo general de la presente investigación, es decir, la Institución Policial.

2.3.1 El Artículo 21° Constitucional como fundamento legal de la Institución Policial

El artículo 21° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona a la letra que:

...La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

Del artículo en comento podemos observar que, sólo se hace mención de la policía como coadyuvante en la investigación de los delitos, sin embargo a lo largo del texto Constitucional no se establece de manera objetiva, qué es dicha Institución o cuáles son sus objetivos principales.

Y es que, aun cuando se menciona la palabra policía en algunos otros artículos de la Constitución Federal (16°, 32°, 115°, etc.), dicha mención está relacionada con bandos de policía y buen gobierno, infracciones a dichos bandos y por último, como policía preventiva, esto en la fracción tercera del artículo 115°, la cual hace referencia a dicha institución como la encargada de realizar una función o servicio público (no se especifica), a cargo de los municipios.

Como consecuencia de lo mencionado anteriormente, se procederá al estudio de aquellos ordenamientos secundarios relativos a la Institución Policial, en los que se establecen las funciones y estructura sobre los que se rige.

2.3.2 Leyes secundarias de la Institución Policial

2.3.3 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Como se ha mencionado anteriormente, La Ley General del Sistema de Seguridad Pública, es el ordenamiento por medio del cual se sientan las bases para el logro de la seguridad pública, así como los organismos encargados de dicha función y las características que éstas deberán tener.

A continuación, podemos observar que, es en el presente ordenamiento, en el cual se define de manera más específica a qué organismos se considerará como Instituciones Policiales, así como los fines, funciones, y características con las cuales deberán cumplir.

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, (...) así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Como podemos observar en el artículo anterior, se establece que las Instituciones Policiales serán las encargadas de realizar la función encaminada a la consecución de la seguridad pública en cada uno de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, es en el artículo quinto, en el cual se define de manera concreta qué se entenderá por Instituciones Policiales:

...a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;

El artículo 29° de la Ley en estudio, establece la organización y las reglas de operación de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, la cual tiene por objeto “impulsar la coordinación de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública, de conformidad con el artículo 29 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”⁷⁷

A continuación se transcriben las fracciones del mencionado artículo 29° en las que se mencionan las funciones atribuidas a la Institución Policial en particular:

...I. Impulsar la coordinación de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública;

II. Promover la capacitación, actualización y especialización de los miembros de las Instituciones Policiales, conforme al Programa Rector de Profesionalización;

IV. Formular, de conformidad con los criterios del Consejo Nacional, el Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones Policiales, cualquiera que sea su adscripción;

VII. Promover criterios uniformes para el desarrollo policial en términos de la presente Ley;

XIII. Procurar que en las Instituciones Policiales se aplique homogénea y permanentemente, el protocolo de certificación correspondiente, aprobado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación;

XIV. Proponer los requisitos que debe contener el Certificado Único Policial;

XV. Definir criterios homogéneos para la recopilación, sistematización y manejo de información por parte de las Instituciones Policiales y promover su aplicación;

XVI. Proponer al Centro Nacional de Información, criterios para el funcionamiento de las bases de datos criminalísticos y de personal de las Instituciones Policiales y para el manejo de información;...

⁷⁷ Cfr. http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/367/1/images/LINEAMIENTOS_CNSSP.pdf.

Como podemos observar, el artículo en comento, establece el impulso y coordinación de las Instituciones Policiales, crea el Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones Policiales, así como un protocolo universal para certificar a todas aquellas personas que pertenezcan a las dichas Instituciones.

Por último, propone la creación de sistemas informáticos destinados a la recopilación, y manejo de las Instituciones Policiales así como la creación de bases de datos criminalísticos y de personal de dichas Instituciones y para el manejo de información.

Es decir, de manera general, da las bases técnicas y de operación bajo las cuales deberán regirse todos aquellos organismos que la misma Ley denomina como Instituciones Policiales.

En el Título Tercero de la ley en comento, relativo a las disposiciones comunes a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en su Capítulo primero se establecen de manera particular cuáles serán las obligaciones y las sanciones a las cuales estarán sujetas todas aquellas personas que pertenezcan a dichas Instituciones.

Continuando con la lógica de la ley, se transcribe el artículo 40° del mencionado ordenamiento así como algunas de sus fracciones.⁷⁸

Artículo 40.-Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

⁷⁸ Consideramos pertinente aclarar que, se hace de manera íntegra, puesto que en el capítulo tercero de la presente investigación, se analizará de manera puntual, la organización, funciones y obligaciones que tienen las Instituciones Policiales, así como las condiciones reales bajo las cuales se desarrollan.

- I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;
- II. Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- IV. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;
- V. Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- VII. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;
- VIII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- IX. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;
- X. Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;
- XI. Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública;
- XIII. Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;

XVI. Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;

XVII. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;

XVIII. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;

XIX. Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables;

XX. Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;

XXI. Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;

XXII. Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda;

XXVI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;

De las fracciones anteriores tenemos entonces que, primero, se establecen todas aquellas funciones que deberán llevar a cabo quienes pertenezcan a cualquiera de las Instituciones Policiales (y en general de Seguridad Pública); segundo, se enuncian los principios que dichos elementos deberán respetar en el desarrollo de sus funciones y por último, se hace especial énfasis en el respeto con el cual

deberán conducirse todos aquellos que integren dichas Instituciones siempre hacia la ciudadanía.

Como consideración final, tenemos que del estudio del marco jurídico realizado en el presente apartado, salta a la vista, que ninguno de los ordenamientos analizados, establece una definición precisa de aquello que deberá ser considerado como una Institución Policial, ya que, si bien se mencionan quienes serán consideradas como tales, las funciones que deberán realizar, así como todos aquellos principios rectores de su actuación, no se especifica qué es dicha Institución.

2.3.4 La Comisión Nacional de Seguridad

El 25 de marzo del año en curso, la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, emitió el Dictamen por el que se ratifica el nombramiento del ciudadano Monte Alejandro Rubido García como Comisionado Nacional de Seguridad mediante el siguiente Acuerdo:⁷⁹

Único. Se ratifica el nombramiento del ciudadano Monte Alejandro Rubido García, para ocupar el cargo de Comisionado Nacional de Seguridad, que hiciera el titular del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con la Ley.

Dado en el salón de sesiones del Pleno del Senado de la República, a los 25 días del mes de marzo de 2014.

Dicho Comisionado estará al frente de la Comisión Nacional de Seguridad, que será la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos.⁸⁰

⁷⁹

Cfr. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-25>

1/assets/documentos/Dic_Comisionado_Seguridad_Nacional.pdf.

⁸⁰ Cfr. http://www.cns.gob.mx/portaWebApp/wlp.c?__c=186a3.

Sin embargo, si tomamos en cuenta el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no se hace mención de dicha Comisión. Por otro lado, en lo que se refiere a la figura del Comisionado, es sólo en la fracción VII del apartado A, del artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en donde se hace mención de la misma.

Por otra parte, en un Decreto publicado el día 01 de abril de 2013, en el cual se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se establece en su artículo segundo transitorio lo siguiente:

SEGUNDO. Las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública, transferidos a la Secretaría de Gobernación en términos de lo dispuesto en los artículos Cuarto y Octavo transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, continuarán ejerciendo las facultades que les corresponden de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y demás normas aplicables.⁸¹

Es decir, una vez desaparecida la Secretaría de Seguridad Pública Federal, todas las funciones que ésta ejercía, quedarán bajo el encargo temporal de la Secretaría de Gobernación por el tiempo que sea necesario. Dicho de otra forma, como se enuncia en el artículo transitorio tercero del Decreto en comento:

En tanto se expiden las normas reglamentarias a que se refieren los artículos transitorios tercero, séptimo y octavo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, y demás disposiciones aplicables, el Comisionado Nacional de Seguridad tendrá a su cargo la coordinación y supervisión de la operación y funcionamiento de los órganos y unidades administrativas a que se refiere el artículo segundo transitorio del presente Decreto.⁸²

⁸¹ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284139&fecha=04/01/2013.

⁸² *Ibidem*.

Tenemos entonces que, según el estudio de los artículos anteriores, será la Comisión Nacional de Seguridad (supliendo a la Secretaría de Seguridad Pública Federal), la encargada de crear, dirigir, implementar, vigilar y mejorar la implementación de políticas públicas en materia de Seguridad.

Sin embargo, si tomamos en cuenta que “La seguridad pública funciona desde la ley (...) y se practica desde el reconocimiento de los derechos de los gobernados, en función de ello se construye legítimamente el proceder de la autoridad...”.⁸³

Podemos cuestionarnos entonces ¿se respetan verdaderamente los mencionados derechos al no existir un claro y adecuado ordenamiento jurídico en materia de seguridad pública?

Entonces tenemos que:

...para el Estado mexicano, la seguridad pública es un servicio que está obligado a proporcionar a la ciudadanía, pero también una función para la cual está habilitado a ejercer. El sistema de seguridad pública propicia el orden y la paz social, en el que están garantizados tanto la integridad física y los derechos de los individuos y sus bienes, como la reparación del daño para las víctimas de un delito. Es decir, no es suficiente garantizar la estabilidad del gobierno y sus instituciones (“mantener el orden público”), sino también crear las condiciones —mediante la prevención y el castigo de la delincuencia— para que los individuos puedan gozar plenamente de los derechos que la Constitución mexicana les otorga.⁸⁴

Y es que, al ser una de las principales razones de existencia del Estado (la protección de sus ciudadanos), además de una función que le corresponde a él de manera particular, la seguridad pública y todo aquello que se relacione con su

⁸³ Cfr. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt5.pdf>.

⁸⁴ Cfr. *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, Insyde Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004, en: <http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/forosegupu.pdf>.

logro, debería ser una de las principales preocupaciones de aquellos encargados de legislar en torno a ella.

Como hemos podido observar a lo largo del presente capítulo, dentro del orden jurídico nacional relativo a las Instituciones de Seguridad Pública y en particular, en lo referente a la Institución Policial, existe un enorme vacío en cuanto a la conceptualización de dichas Instituciones, lo cual no es de menor importancia.

Y es que al ser el principal (y primer), contacto que los ciudadanos tenemos con el Estado, la policía debería ser uno de los órganos mejor definidos no sólo en su objeto, sino además en sus funciones, atribuciones y facultades debido a la importancia que dicha Institución tiene no sólo en la relación Estado-sociedad, sino también en su relación directa con los problemas de inseguridad y delincuencia en nuestro país.

Es por las razones anteriormente expuestas, que en el capítulo tercero de la presente investigación, se llevará a cabo el estudio de la situación actual de la Institución Policial en nuestro país, haciendo especial hincapié, en las condiciones materiales y sociales que han provocado su enorme deterioro y como consecuencia, la falta de confianza de la sociedad hacia ella.

TERCER CAPÍTULO

3.1 LA IMAGEN PÚBLICA DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL.

En nuestro país, desde principios de la década de los noventa, el tema de la seguridad pública y en particular de la policía, han sido recurrentes en todos los ámbitos y esferas de nuestra sociedad, se ha utilizado a las instituciones policiales como eje fundamental de campañas políticas argumentando su reestructuración, depuración y profesionalización; se han realizado estudios académicos por parte de instituciones educativas y Organizaciones no gubernamentales para mejorar su actuación, y sin embargo, sus condiciones lejos de mejorar han empeorado. Actualmente, se ha convertido en una de las instituciones con peor imagen pública en nuestro país.

3.1.1 Identificación del policía con el delincuente común.

Al referirnos a la identificación que los integrantes tienen con la delincuencia común, nos referimos al conjunto de prácticas y tradiciones corruptas que desde hace ya muchos se encuentran arraigadas al interior de las instituciones policiales. Dicha prácticas crean un régimen de para legalidad, que en último término forma parte de la llamada cultura policial, la cual...

...logra instaurarse a través de un saber informal que circula, que se comparte entre los miembros de la policía y que produce, al mismo tiempo un sentido de pertenencia, de identidad. Forma parte de este saber informal el conocimiento que circula acerca de la historia o de las historias que se relatan y se intercambian entre los policías acerca de las prácticas y los procedimientos que eran comunes durante el régimen de partido único en que la policía podía operar sin rendir cuentas y dentro de márgenes muy amplios de discrecionalidad.⁸⁵

⁸⁵ Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia (FLASUD), Ediciones Coyoacán, 2006, p. 41.

Como podemos observar en la cita anterior, es necesario conocer el contexto en cual se estudiarán las condiciones al interior de la institución policial, sus prácticas y en general, todas aquellas conductas que van en contra de los principios ideales de la institución, conductas que al final de cuentas, afectan la precepción que la sociedad tiene de ellos.

3.1.1.1 Antecedentes.

A lo largo de este apartado, se presentan y analizan algunas notas periodísticas, y aunque su contenido pudiera interpretarse como información subjetiva, se recurre a ellas en virtud de la poca información oficial que ha logrado obtenerse en la presente investigación.

En ese sentido iniciaremos con la mención de algunos artículos de Rafael Ruíz Harrell⁸⁶, quien a través de sus columnas periodísticas, desde finales del siglo pasado evidenciaba ya la situación en la que, en ese entonces, se encontraba la policía en nuestro país, refiriéndose en particular a las corporaciones pertenecientes al Distrito Federal.

De la columna publicada semanalmente por el citado autor, se hacen las siguientes referencias:

Diario Metro, Columna Subterráneo,
21 de Octubre de 2004
Cometen varios delitos

Por diferentes delitos, 42 agentes judiciales del Distrito Federal han sido consignados ante un juez penal durante los últimos 9 meses.

⁸⁶ Fallecido en el año 2008, Rafael Ruiz Harrell fue uno de los criminólogos más reconocidos de México. Licenciado en Derecho y Doctor en filosofía de la ciencia. Fue profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México durante muchos años. Desde 1970 se dedicó al estudio de la criminalidad, particularmente de las causas del crimen y de los medios para controlarlo. Publicó su trabajo en artículos, libros, así como en artículos en el periódico Reforma en el Distrito Federal.

De acuerdo a estadísticas oficiales de la Policía Judicial, los agentes de distintas áreas fueron sujetos a proceso penales dentro de 19 averiguaciones previas por delitos como extorsión, robo, plagio, cohecho, abuso de autoridad, e inclusive homicidio.

Diario Reforma, Sección Justicia,
29 de noviembre de 2007
Encarcelan a ocho policías cada mes

Cada mes, 8 policías de la Secretaría de Seguridad Pública del DF (SSP) son consignados a diferentes reclusorios, acusados de cometer delitos.

Entre enero y septiembre de este año, 69 agentes de la SSP fueron acusados de homicidio, robo en diferentes modalidades, lesiones, secuestro, extorsión, evasión de presos, cohecho y abuso sexual, principalmente.

En los últimos 7 años, el acumulado es de 447 policías de la SSP que fueron enviados a prisión.

Los registros de la página web de la SSP indican que del 2000 al 2005 se registraron 375 casos de policías que enfrentaron un proceso penal.

Diario Reforma, Sección Justicia,
30 de noviembre de 2007:
Montan extorsión judiciales de élite

Los dos agentes judiciales del Distrito Federal que plagiaron a un joven para extorsionar a su familia con 10 mil pesos laboraban en la Dirección de Operaciones Especiales del Estado Mayor Policial (EMP), un área de inteligencia de la corporación...

La madrugada del jueves, Meléndez Apaseo y López González se enfrentaron a balazos con policías preventivos en la Colonia Del Valle, Delegación Benito Juárez.

Los agentes llevaban en una camioneta, junto con otros cómplices, a un joven al que detuvieron afuera de un bar acusado de portar droga y por el que exigían a la familia 10 mil pesos para dejarlo en libertad...

López González, con 6 años en la Policía Judicial del DF, murió; y Meléndez Apaseo, con 5 años en la corporación, resultó herido, al igual que la víctima.

Los agentes citaron al padre de familia antes de las 3:00 horas en avenida Universidad y Miguel Ángel de Quevedo, en la glorieta de Los Coyotes.

La voz por el teléfono fue clara con Juan Carlos Bussey: "somos policías, tenemos a tu hijo con marihuana, si lo quieres libre danos 10 mil pesos."

Al anuncio de extorsión siguió la advertencia de no solicitar ayuda o Ricardo Bussey Sollero sería enviado a prisión, argumentando que tenía un considerable paquete de droga.

De 23 años de edad, fue detenido sin motivo a la medianoche por los agentes Surissaday Lebni Meléndez Apaseo y Ricardo López González afuera del bar La Bipolar, en el centro de Coyoacán, después que se despidió de sus amigos...

Los preventivos planearon un operativo, pero a su llegada encontraron que los delincuentes eran judiciales, que en horario de descanso salieron a extorsionar...

Diario Reforma, Sección Justicia, 10 de diciembre de 2007:
Acusan a dos agentes de extorsión

"Dos policías de la Unidad de Protección Ciudadana, sector Moctezuma, fueron detenidos este lunes por extorsionar a un grupo de jóvenes con mil pesos, ya que éstos viajaban en un vehículo con faros con estrobos, los cuales no están permitidos.

Alrededor de las 03:00 horas Juan Carlos Ponce, de 24 años de edad, circulaba por el Circuito Interior y Ferrocarril de Cintura, en la Colonia Morelos, después de haber ido a escuchar mariachis con sus amigos.

Sin embargo, policías del sector Moctezuma detuvieron a los jóvenes y les indicaron que estaba prohibido circular con ese tipo de luces en los automóviles, por lo que los presentarían ante el Ministerio Público, sino les entregaban mil pesos.

Los jóvenes juntaron 400 pesos, pero los agentes los llevaron a un cajero automático, ubicado en Boulevard Puerto Aéreo, para que retiraran lo que les faltaba.

Sin embargo, las víctimas no contaban con saldo a su favor, por lo que los policías Artemio Cortés y Armando Espinosa, les exigieron que les entregaran el estéreo y las bocinas del vehículo para dejarlos en libertad.”

Como se puede observar, al analizar las notas anteriormente expuestas, Ruíz Harrell documentó a lo largo de varios años, las condiciones en las cuales operaba la policía del Distrito Federal. Desde el robo, cohecho, extorsión, abuso de autoridad, plagio, e inclusive hasta llegar a cometer homicidio. Es decir, el tipo de delitos en los cuales se veían inmiscuidos los policías aumentaron en gravedad con el paso de los años.

3.1.1.2. Situación Actual.

En lo que respecta a la misma situación en su percepción actual, las siguientes notas pueden ser ilustrativas.

El pasado 25 de abril del año en curso, Ernesto López Portillo, director del INSYDE (Instituto para la Seguridad y la Democracia), publicó en el Diario El Universal, la siguiente nota:

El secuestro crece sin parar. “Entre 2007 y 2013 —incluido el primer año del presidente Enrique Peña Nieto— las denuncias por secuestro aumentaron 253 por ciento al pasar de 0.4 a 1.4 por cada cien mil habitantes, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”

El pasado lunes 21 de abril el Senado aprobó la duplicación del tope máximo de prisión contra secuestradores, de 70 a 140 años. La medida no servirá para bajar el secuestro. Ninguna de las reformas anteriores en el mismo sentido ha funcionado para eso.

“El secuestro es un negocio policial”, me han dicho informantes desde principios de los años noventa. Y si no hay información agregada, confiable y sistematizada que respalde este hallazgo es precisamente porque la documentación, investigación y persecución eficaz del secuestro es muchas veces neutralizada precisamente desde el circuito policial y para-policial.

Es necesario recordar que nuestras instituciones policiales organizan su desempeño principalmente a través de procesos informales de gestión y sólo excepcionalmente funcionan sobre estándares y procedimientos operativos regulados. La policía en México es, para decirlo gráficamente, una institución suelta, dejada al autogobierno, encerrada en esquemas operativos respecto de los cuales el ciudadano, por increíble que parezca, sabe muy poco o nada.

El autogobierno de uniformados armados es el caldo de cultivo para la desviación crónica y desde ahí fluye la articulación de la policía a negocios criminales diversos, como el secuestro...⁸⁷

De la nota anterior, llama fuertemente la atención la frase “el secuestro es un negocio policial”, puesto que la policía debería ser la Institución encargada de proteger los derechos y garantías de los ciudadanos (y no violentarlos).

Sin embargo, la corrupción, las precarias condiciones de trabajo, así como otros factores, han llevado al completo deterioro de la misma, y que además, como lo menciona el propio Ernesto López Portillo, la policía en nuestro país, es una institución suelta, dejada al autogobierno, encerrada en esquemas operativos respecto de los cuales el ciudadano, por increíble que parezca, sabe muy poco o nada.

⁸⁷ Cfr. El Universal en línea, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/04/69924.html>, consultado el día 19 de junio de 2014.

3.1.2. Identificación del policía con la delincuencia organizada.

El creciente incremento de la delincuencia y su transformación en los últimos años, ha ocasionado que de la misma forma, se constata la incursión indebida de algunos agentes de policía en actividades de la delincuencia organizada.

3.1.2.1 Antecedentes

En el año 2007, el entonces gobernador de Aguascalientes Luis Armando Reynoso, comentó en una entrevista, que “tenía información confiable de que poco más de 70 policías de todas las corporaciones en la entidad tienen vínculos con el narcotráfico”, en la nota, se puede leer lo siguiente:

Diario Reforma, Sección justicia,
11 de diciembre de 2007
Indagan a policías de Aguascalientes

Tengo información certera, si hablamos de números les puedo decir que hay 50 elementos de seguridad municipal involucrados, hay veintitantos elementos en la ministerial y algunos de la estatal”, dijo Reynoso...

En el mes de marzo, elementos del Ejército detuvieron a cinco policías ministeriales y a uno municipal acusados de estar involucrados con sicarios que el 15 de febrero acribillaron a cuatro policías.

En otro artículo, podemos observar que no sólo las corporaciones del Distrito Federal se encuentran infiltradas por el narcotráfico, ya que en el año 2007, el Diario Reforma publicó lo siguiente:

Investigan por narco a más agentes de la PFP

El Procurador Eduardo Medina-Mora informó ayer que más elementos de la Policía Federal Preventiva son investigados en Tamaulipas por sus presuntos nexos con el narcotráfico.

Agregó, en entrevista, que están pendientes órdenes de presentación en contra de distintos elementos de esa corporación, de los cuales no precisó los cargos que desempeñan...

La PGR informó ayer que los 16 policías de la división de Seguridad Regional, quienes fueron detenidos el viernes pasado en Tampico, Tamaulipas, fueron arraigados por 90 días...

El Juzgado 14 de Distrito de Procesos Federales Penales, con sede en la Ciudad de México, concedió la medida cautelar, por la presunta responsabilidad de los servidores públicos en delincuencia organizada, delitos contra la salud y violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

El viernes, la Secretaría de Seguridad Pública federal detuvo a 25 agentes de la División de Seguridad Regional, comisionados en Tampico y los acusó de brindar protección a Juan Carlos de la Cruz Reyna, "El JC", quien era el principal operador del Cártel del Golfo en esa localidad.

Sin embargo, el Ministerio Público federal concedió la libertad a nueve de los agentes, al considerar que no había elementos que probaran su presunta vinculación con el crimen organizado.⁸⁸

El día 22 de enero de 2008, el Diario reforma en línea, en su sección justicia publicó un reportaje en el cual se daba a conocer la existencia de "El cártel de la Charola", considerándolo como una las organizaciones más poderosas del crimen organizado, conformado por policías de diversas corporaciones que se ligan a las mafias, señala un informe de la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF).

En dicho reportaje, se puede leer lo siguiente:

Un documento al que REFORMA tuvo acceso, denominado Operación de los Cárteles en la Ciudad de México, elaborado por las áreas de inteligencia de la PGJDF, indica que el grupo criminal compite a nivel nacional con los diversos cárteles de la droga.

Al grupo se le conoce de esa manera porque los policías utilizan su credencial e identificaciones oficiales para intimidar a sus rivales.

⁸⁸ Reforma, sección justicia, 18 de octubre del 2007.

El cártel de la Charola proporciona seguridad a los narcotraficantes, les da información sobre operativos, vigila cargamentos, permite su ingreso a puertos y terminales aéreas, y cobra favores a los grupos delictivos.

La organización está conformada por policías federales, estatales y hasta municipales que pactan con los narcos; en la Ciudad de México, al cártel de la Charola se le vincula principalmente con los cuerpos de seguridad asignados al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) y las carreteras.

El informe elaborado por las autoridades capitalinas señala que los cárteles del Pacífico, del Golfo y de la Charola se están disputando el control del AICM, pues es el centro primordial para la llegada y salida de droga, lo que representa millones de dólares.

En el estudio se señala que la mayor parte de los mandos policiacos federales y del DF asesinados durante los últimos 10 años estuvieron relacionados de alguna manera con la seguridad en la terminal aérea o investigaciones contra el narcotráfico.

...Fuentes de la PGJDF afirmaron que en ocasiones son los propios integrantes del cártel de la Charola los que cometen homicidios de narcotraficantes e incluso de otros policías cuando se meten con los grupos que ellos protegen...

Por último, se presenta una nota, la cual consideramos de gran importancia, y que explica cómo el comportamiento de algunos policías del Estado de Michoacán influyó en la situación que se vive actualmente en ese Estado.

Encarcelan a 32 narco policías ⁸⁹

Los 32 policías municipales de Apatzingán, Michoacán, detenidos por su presunto vínculo con "Los Zetas", fueron consignados ayer al Reclusorio Norte de la Ciudad de México.

"Se les atribuye la probable responsabilidad de la comisión del delito de delincuencia organizada, con la finalidad de cometer delitos contra la salud, ya que presumiblemente valiéndose del servicio público que desempeñaban como agentes de la Policía Municipal de Apatzingán,

⁸⁹ Reforma, sección justicia, 22 de agosto del 2006.

colaboraban con la organización delictiva “Los Zetas”, explicó la dependencia.

Según la PGR, con la ayuda de policías de Apatzingán "Los Zetas" controlan el tráfico de drogas.

Con este revés, Apatzingán perdió a buena parte de su policía. Los 32 efectivos consignados representan casi el 30 por ciento de la guardia de 110 policías que patrullan las calles de esa localidad michoacana.

El desmantelamiento de la corporación municipal inició el pasado 8 de julio, con la captura de 11 agentes.

La nota final llama fuertemente la atención debido a que es un antecedente documentado de la situación por la cual atravesaban las policías en ese Estado, la corrupción e infiltración por parte de grupos de la delincuencia organizada, dio paso a que en el año 2013 surgieran los denominados “grupos de autodefensa”, con la finalidad de terminar con la impunidad e inseguridad derivada de dicha infiltración en las instituciones policiales.

3.1.3. Condiciones laborales y materiales de trabajo de los integrantes de la Institución Policial

SITUACIÓN LABORAL

Hoy en día, al hablar de los problemas y/o carencias existentes al interior de las instituciones policiales en nuestro país, uno de los primeros temas es el relacionado con la situación laboral en que se encuentran. Y es que, aun cuando la mejora de las condiciones (laborales, materiales, operativas), de dichas instituciones ha sido utilizada en el discurso con fines políticos, su realidad es otra.

Un ejemplo de lo anterior, es la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia,⁹⁰ derivada de Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, la cual, se sustenta en diez apartados, dentro de los cuales, el tercero, establece que deberá buscarse la Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía.

Sin embargo, al día de hoy, 25 de septiembre de 2014, aún no se cuentan con estadísticas oficiales actualizadas respecto del monto económico que reciben los policías en nuestro país.

Los últimos datos publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pertenecen al año 2011. En dicho reporte se puede observar lo siguiente:

IMAGEN #1 SALARIOS POLICIAS ESTATALES ⁹¹

Entidades Federativas con sueldo por debajo del promedio nacional			Entidades Federativas con sueldo por arriba del promedio nacional		
Entidad Federativa	Sueldo	Grado	Entidad Federativa	Sueldo	Grado
Coahuila	\$8,615	Policía	Aguascalientes	\$18,173	Policía
Colima	\$7,685	Policía	Baja California	\$17,636	Policía
Chihuahua	\$7,967	Policía	Campeche	\$13,234	Agente A
Durango	\$9,000	Policía	Jalisco	\$10,091	Policía
Guanajuato	\$8,257	Policía	Nuevo León	\$9,460	Policía
Guerrero	\$7,736	Policía	Querétaro	\$9,494	Policía
México	\$8,827	Policía R-3	San Luis Potosí	\$11,277	Policía
Michoacán	\$8,508	Policía	Sonora	\$11,000	Policía
Nayarit	\$5,762	Policía	Veracruz	\$9,523	Policía
Oaxaca	\$5,951	Policía	Zacatecas	\$12,000	Policía
Quintana Roo	\$4,894	Policía			
Sinaloa	\$8,652	Policía			
Tabasco	\$6,271	Policía			
Tamaulipas	\$3,618	Policía			
Yucatán	\$7,625	Policía			

Entidades Federativas pendientes de proporcionar información: Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos,

⁹⁰ Cfr. <http://www.presidencia.gob.mx/politicadeseguridad/>.

⁹¹ Cfr. http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_15_09%2011.pdf.

Como podemos observar en la imagen anterior, el promedio nacional (menor) de las policías estatales en la República Mexicana es de \$9,250.28 pesos.

Quintana Roo es la entidad federativa que más bajo promedio tiene, con un salario mensual de \$4,894 Pesos Mensuales.

Por otro lado, es el Estado de Aguascalientes que más alto promedio tiene con un salario mensual de \$18, 173 pesos.

Sin embargo, al analizar el informe se puede observar que no todas las entidades federativas enviaron la información relativa a los salarios de sus policías, información que, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, les fue requerida con tiempo suficiente.

Una vez realizado el análisis de la situación laboral en la que se encuentran los elementos pertenecientes a las instituciones policiales en el apartado anterior, continuaremos ahora con el estudio de las condiciones materiales de trabajo que deben afrontar día con día la mayoría de los policías en nuestro país. Es decir, la falta de capacitación, de adiestramiento y de equipo necesario, entre otras.

El Manual del Policía editado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en el 2003, en el apartado relativo a los derechos de la prestación del servicio, menciona lo siguiente:

Equipo de trabajo

Además de contar con el equipo necesario para garantizar su seguridad en el trabajo, el policía debe ser dotado de los uniformes reglamentarios, así como de las herramientas y útiles que requiera en el ejercicio de su labor, sin que por ello el agente deba pagar o sufrir algún descuento a su salario. Esto es válido también para el caso de policías en formación.⁹²

⁹² *Manual del Policía*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Metepec, México, 2003, p. 33.

Como se puede observar claramente, según el manual en comento, aquellos elementos pertenecientes a las corporaciones policiales, deben contar con las condiciones materiales de trabajo adecuadas, y de hecho, el Manual resalta la importancia que esto tiene al citarlo como un derecho inherente a los policías.

Sin embargo, al analizar algunas notas periodísticas relativas a las condiciones de trabajo que viven los policías día con día, podemos observar que, en la gran mayoría de las instituciones policiales de este país, no se cumple con el derecho mencionado en el párrafo anterior.

El día 30 de julio de 2010, el sitio web Noroeste, publicó la siguiente nota:

Sitio *web* Noroeste
Denuncian los policías que trabajan sin equipo
30 de junio de 2010
Netzahualcóyotl Ceballos

MAZATLÁN. Cuando los policías municipales de Mazatlán se enfrentan a miembros del crimen organizado, de principio, se encuentran en desventaja.

En la calle muchos agentes de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal dicen que sólo cuentan con un revolver con seis tiros útiles, que no todos tienen chalecos antibalas, que sus vehículos regularmente fallan, igual que su sistema de comunicación, y por si fuera poco, saben que en caso de morir su seguro de vida puede hacerse "perdedizo" como en los últimos casos.

Entrevistados por separado, bajo el anonimato, agentes de la SPPM reprobaron las condiciones en las que se encuentran para mantener en orden la ciudad y sobre todo, defenderse de los delincuentes.

"Aquí sinceramente nos hacen falta chalecos, dicen que sí hay pero son mentiras, no todos tienen. Muchos compañeros sólo tienen un revólver con seis tiros, ¿qué hacen ellos contra alguien que te saca un 'cuerno de chivo'?", comentó un policía.

"Nos hace falta mejor equipamiento, los revólver no se deberían seguir usando, los radios no sirven y las patrullas también fallan, hay muchas en el Taller Municipal. Con todo eso no se puede hacer frente a las balaceras".

Dicen que es mentira lo que dice Acuña Armenta y Trinidad Olvera sobre que hay chalecos antibalas para todos, ya que eso es falso, sólo alcanzan chalecos los más allegados a ellos...

Un grupo de uniformados que se encontraba en una caseta de vigilancia coincidió en los seguros de vida, a fin de cuentas, no son tan seguros.

"La gente critica que nunca hacemos nada, pero con lo que nos dan la verdad es que no podemos hacer mucho", expresó un policía.⁹³

Como podemos observar, ahora en otra entidad federativa como lo es el caso de Sinaloa y en particular en el municipio de Mazatlán, uno de los Estados de la República donde se encuentra más arraigado el problema del narcotráfico y, donde más fuerte es la lucha contra la delincuencia organizada, las instituciones policiales se encuentran en condiciones materiales de trabajo deplorables; armamento antiguo, equipos de comunicación defectuosos, falta de chalecos antibalas y finalmente, patrullas que fallan constantemente.

La Jornada

Domingo 13 de enero de 2013

Sin policías suficientes ni equipo, 58 por ciento de municipios de NL.

Monterrey, NL, 12 de enero. La delincuencia tiene secuestrados más de 30 de los 51 municipios de Nuevo León; es decir, 58 por ciento no cuentan con suficientes policías y equipamiento, además carecen de apoyo estatal o federal, afirmó Manuel González Arizpe, quien renunció a la dirección de policía y tránsito del municipio rural de Doctor González, de 6 mil habitantes, por falta de condiciones para ejercer su labor.

⁹³ Portal digital Noroeste, <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=596637>, consultado el 07 de Octubre de 2014.

...Manuel González afirmó que debido a esta situación 18 municipios del Estado no cuentan con policías y otros tantos los tienen, pero carecen de armas, "porque aparte de todos esos exámenes que deben pasar los elementos, se debe aprobar una licencia única para el uso de armas, así que si presentan 10 elementos y uno reprueba el examen toxicológico, la licencia ya no se concede. ¿De qué cerebro salieron semejantes planes?

Es increíble que en Nuevo León haya 18 municipios sin una sola patrulla, ya sea de la Federación, el Estado o de los municipios, y así tengan que enfrentar a una delincuencia armada hasta los dientes, expuso en entrevista con La Jornada.

Recuerda: Yo llegué a tener cinco elementos, con sólo toletes y la buena fe. Cuando llegaron 20 delincuentes a la plaza, no nos quedó más que aplicar tácticas de evasión, pues con qué les hacíamos frente. Pero, bendito sea Dios, ni ellos entraron por nosotros, porque sólo nos querían asustar, o porque son incompetentes.

"Pasé un mes atendiendo cada uno de los 250 llamados que me hicieron; no es fácil que te digan que personas armadas disputan tierras; tú no sabes si es una ancianita con una 22, como fue el caso, o si son 10 tipos con cuernos de chivo, y tú tienes que ir armado sólo con tu valor y un tolete.

Creo que los policías también tienen derechos humanos y mandarlos a combatir la delincuencia sin armas ni es derecho ni es humano, expuso.

Asaltos, secuestros y robos a mano armada en carreteras

En noviembre pasado, Eduardo Arguijo Baldenegro, diputado local perredista, aseguró que 35 de los 51 municipios del Estado carecen de policía propia, aunque el entonces secretario estatal de Seguridad Pública, general Javier del Real Magallanes, había reconocido en una comparecencia ante el Congreso local, que eran 18 en esa situación.

Arguijo Baldenegro dijo que los alcaldes firmaron con el gobierno estatal el acuerdo de mando único, pero la autoridad estatal no tiene capacidad para ofrecer seguridad y ahora los ayuntamientos carecen de recursos para pagar policías, agentes de tránsito y personal de protección civil.

En compañía de la legisladora panista Imelda Alejandro de la Garza, el legislador denunció que encapuchados realizan a diario asaltos, secuestros y robos a mano armada en carreteras de los municipios

de Anáhuac, Salinas Victoria, Bustamante, Villaldama y Lampazos, en el norte de la entidad, sin que intervenga ningún cuerpo de seguridad.

Expusieron que sólo ese día fueron despojados de sus vehículos cuatro maestros que iban a laborar a Bustamante, así como el secretario del ayuntamiento de Villaldama que regresaba de Monterrey, mientras Raúl Farfán Bocanegra, titular del juzgado civil y familiar oral con asiento en Villaldama, fue perseguido hasta su oficina, donde se puso a salvo.

Arguijo Baldenegro recordó que algunas localidades no cuentan con policías preventivos porque no pasaron las pruebas de control de confianza o renunciaron por miedo a ser víctimas del crimen organizado.⁹⁴

Al analizar la nota anterior, podemos darnos cuenta con información de primera mano (esto, ya que es Manuel González Arizpe, quien renunció a la dirección de policía y tránsito del municipio rural de Doctor González en Monterrey quien brinda la información), de la situación que se vive en muchos de los municipios de nuestro país, en este caso, en el Estado de Nuevo León.

A continuación, se transcribe la segunda parte de una investigación especial llevada a cabo por el sitio de internet Reporte Índigo,⁹⁵ en la cual se describe la situación actual por la que atraviesa la policía capitalina.

Sitio *web* Reporte índigo
Jueves 26 de junio de 2014
Policías sin balas ni justicia
Jonathan Villanueva

Surge la Unión de Fuerzas Policiacas por la Dignificación Laboral para denunciar las carencias, irregularidades, abusos y presiones que sufren los elementos de la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

⁹⁴ La Jornada en línea, domingo 13 de enero de 2013, Sin policías suficientes ni equipo, 58 por ciento de municipios de NL., p. 26, <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/13/Estados/026n1est>, consultado el 07 de Octubre de 2014.

⁹⁵ Consideramos oportuno aclarar que se transcribirá sólo la segunda parte de la mencionada investigación, puesto que, en el apartado final del presente trabajo (relativa a la corrupción), será analizada la primera parte.

"Cuando un policía es asesinado, también enfrentamos una serie de conflictos para que la dependencia asuma los gastos por riesgos de trabajo"

... Y es que no sólo son obligados a trabajar de forma continua durante más de 24 horas, sino que reciben una mala paga, no tienen ajustes salariales desde hace más de 10 años, les faltan balas, chalecos, armas y son obligados a desacatar la ley.

Sin aumento ni equipo en policía capitalina

...Además, recurrentemente son enviados a operativos especiales como policía de apoyo, sin tener una capacitación y equipo para resistir las agresiones de los manifestantes, como sucede con los denominados anarquistas....

...Otro ejemplo está en la Policía Auxiliar, que no cuenta con las herramientas básicas para trabajar, pues recientemente fueron robadas más de 2 mil balas y hasta la fecha no hay un responsable por ello...

...Por si fuera poco, sostienen que cada vez es más frecuente que los obliguen a doblar turnos y acusarlos de no pasar los exámenes de control de confianza si se resisten a acatar las órdenes de sus superiores... (Sic)

Como se puede observar, los elementos pertenecientes a la policía del Distrito Federal, se encuentran en condiciones similares a los del resto de la república, sin embargo consideramos que en su caso, el problema se agrava, puesto que, como lo menciona la nota, es en la capital del país en donde se concentra el mayor número de elementos policiales, y por lógica, el problema se acentúa también.

Para finalizar el análisis de las condiciones en las que se encuentran las instituciones policiales en nuestro país, se analizará un reportaje de la Revista Proceso del mes de junio de 2014, en el cual se expone de manera clara las condiciones en las que se encuentra la Policía Federal en el Estado de Michoacán.

En la guerra de Tierra caliente, policías federales sin logística

Patricia Dávila

Policías federales destacamentados en Michoacán sostienen que la federación no tiene la capacidad de mantener el despliegue contra el crimen organizado en la zona. “La Secretaría de Gobernación (Segob) carece de recursos para solventar la permanencia de los elementos de la Policía Federal (PF) que operamos en esta zona del Estado”, afirma un agente que es secundado por sus compañeros.

“A quienes nos asignan a bases de operaciones en lo inhóspito de la Sierra Madre pasamos días sin agua y sin alimento. Cuando lo hay, es una sopa Maruchan”.

...“Estamos bajo las órdenes de las autodefensas. Con estas acciones el gobierno federal quebranta nuestra imagen. ¡Vulnera nuestra moral! Así combatimos...”.

...Los agentes revelaron que les falta equipo de comunicación y combustible para las patrullas...

...“Por otro lado, desde que se inició este operativo los grupos de autodefensas se han hecho cargo de nuestra alimentación y hospedaje, ya que el comandante Corona Zamora comentó abiertamente que la Secretaría de Gobernación carece de recursos para solventar nuestra alimentación y el hotel, por lo que estamos al mando de los jefes de las autodefensas. En zonas como Huahua y Caleta de Campos nos dicen que ellos nos mantienen y, por lo tanto, ellos nos mandan” confesaron.

“Comunicarnos con nuestra familia también puede ser imposible, porque permanecemos mucho tiempo en la sierra. Incluso mamás o esposas de muchos de nosotros han ido a preguntar a la Base de Contel-Iztapalapa, en la Ciudad de México, si estamos bien o si nos sucedió algo...”

...actualmente, diez agentes duermen en casas de campaña para dos personas, en plena Sierra Madre Occidental. “A nosotros nos tocó que no teníamos ni en donde pasar la noche, dormíamos en el agua...”

...El responsable sanitario de cada unidad transporta lo básico para primeros auxilios y medicamentos muchas veces insuficientes para atender una gripa. Va un doctor por cada 30 o 40 elementos...⁹⁶

⁹⁶ Revista Proceso, No. 1962, junio de 2014, pp.14-16.

Como se aprecia en la nota anterior, aún la Policía Federal, utilizada como estandarte en la lucha contra la delincuencia organizada, y tan exaltada por el gobierno federal como un ejemplo para el resto de las instituciones policiales en el país, por lo menos en lo que respecta al caso de Michoacán está completamente abandonada.

Lorenzo Meyer, al respecto de las condiciones en las que se encuentra la policía en nuestro país, menciona lo siguiente:

En el pasado, a la policía

...sólo se le exigió eficacia contra los enemigos políticos... A ningún Presidente se le ocurrió ir más allá y crear una policía realmente profesional, entre otras cosas porque habría que destinarle recursos y los resultados sólo se verían en sexenios posteriores; además, una policía de verdad podría ser menos fácil de manipular. El resultado es que hoy, cuando el Estado realmente está urgido de profesionales que confronten al crimen organizado -narcotraficante, secuestrador, bandas de ladrones-, simplemente no los tiene...⁹⁷

Es decir, la policía está abandonada, no ha sido valorada, profesionalizada, reivindicada, y como resultado, hoy en día, no tenemos la policía que necesitamos.

A manera de conclusión, comentaremos que derivado del análisis realizado de forma ilustrativa en los apartados relativos a las condiciones materiales y reales respecto de las instituciones policiales de nuestro país, existe un gran rezago en el cumplimiento de las peticiones de sus elementos para mejorar las mismas, y además una gran falta de interés (del Estado), por dignificar a dicha institución.

⁹⁷ Blog electrónico Lorenzo Meyer, <http://lorenzomeyer.blogspot.mx/search?q=polic%C3%ADa>, consultado el 07 de Octubre de 2014.

Consideramos también, que los temas antes mencionados, no deben ser tomados a la ligera, ya que como se ha mencionado anteriormente en el presente trabajo, al ser la policía, el primer contacto que tenemos los ciudadanos con el sistema penal, consideramos que, debería ser una institución ejemplar en todos los sentidos, tanto al interior, como en el trato que tiene para con la sociedad.

Con los puntos tratados con anterioridad puede inferirse la percepción que tiene la ciudadanía del desempeño policial.

Un indicativo que lo corrobora, pueden ser las encuestas aplicadas en dicho tema, como las que se mencionan en el siguiente punto.

3.1.4. Encuestas de percepción ciudadana en torno al desempeño policial

ENCUESTA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA URBANA

Como punto final del presente capítulo, a continuación se presentará La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, con la finalidad de ejemplificar la opinión acerca de la percepción que la gente tiene en nuestro país respecto del tema de la seguridad pública, que por consecuencia lógica, está directamente relacionada con el desempeño de las instituciones policiales.

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) se lleva a cabo durante los primeros veinte días del último mes de cada trimestre en una muestra de 2,336 viviendas urbanas distribuidas en todas las entidades federativas del país.

El entrevistado, que debe contar al menos con 18 años de edad, es seleccionado aleatoriamente. Su esquema de muestreo es probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados; tiene como última unidad de selección las viviendas particulares y como unidad de observación a las personas.

La ENSU se aplica en 32 ciudades del país que comprenden las capitales de 25 Estados, 6 ciudades seleccionadas de 100, 000 habitantes y más de los seis Estados restantes (Tijuana, Baja California; León, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Cancún, Quintana Roo; Tampico, Tamaulipas y Veracruz, Veracruz) y el Distrito Federal.

A continuación se muestran los resultados obtenidos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al mes de septiembre de 2014.⁹⁸

IMAGEN 2



Nota: Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más. Excluye "No sabe o no responde".
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Como se observa en la imagen anterior, De acuerdo con el quinto levantamiento de la ENSU realizada por el INEGI, en lo que respecta al pasado mes de septiembre de 2014.

En lo que respecta al tema de la delincuencia, el 67.0% de la población de 18 años y más consideró como inseguro vivir en su ciudad actual.

⁹⁸ Cfr. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/percepcionsp.pdf>.

En comparación con el resultado de septiembre de 2013, que fue de 68.0%, implica una disminución de un punto porcentual.

Percepción del desempeño de las policías estatales y municipales para prevenir y combatir la delincuencia.

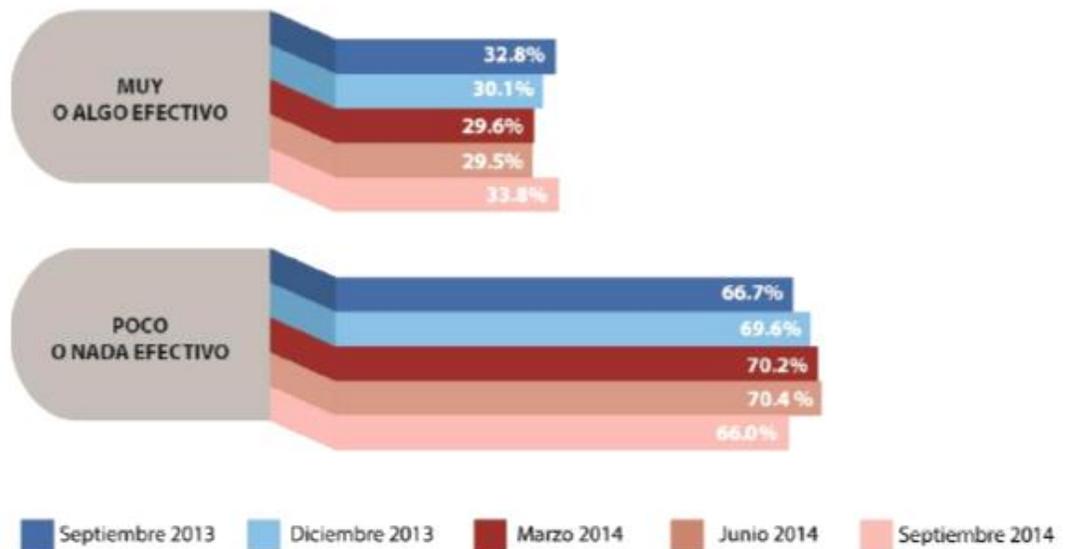
En septiembre de este año, 33.8% de la población de 18 años y más que reside en las ciudades objeto de estudio manifestó que percibió el desempeño de la policía como “muy o algo efectivo”, mientras que 66.0% consideró este desempeño como “poco o nada efectivo” en sus labores relativas a la prevención y combate a la delincuencia.

Se puede observar que es mayor la proporción de población que considera que el desempeño de los policías estatales y municipales para prevenir y combatir la delincuencia es “poco o nada efectivo”, manteniéndose en el mismo nivel de percepción en comparación con septiembre de 2013.

En cambio, como se puede observar en la imagen 3, hay un aumento en la percepción del desempeño de los policías estatales o municipales como “muy o algo efectivo” de un punto porcentual respecto de septiembre de 2013.

IMAGEN 3

PERCEPCIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS POLICÍAS ESTATALES Y MUNICIPALES
A SEPTIEMBRE DE 2014



Nota: Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más. Excluye "No sabe o no responde".
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).

Como podemos observar, la mayoría de los ciudadanos de este país, se sienten inseguros, no confían en el desempeño de los cuerpos de seguridad, en específico en la policía, además su percepción a futuro, es que la situación actual empeorará.

3.1.5. Acciones del Gobierno Federal en torno a la Institución Policial

Las notas periodísticas transcritas dan una clara idea de la imagen que la población en general se ha creado respecto de la institución policial, donde si bien no todos sus integrantes son partícipes de conductas ilegales, sus acciones sí inciden en la percepción ciudadana.

En este sentido, el Estado se ha dado a la tarea de mejorar la institución, y se han diseñado políticas en torno a la estructura, organización y función de la misma, a fin de generar, en la población, confianza en dicha institución.

Las medidas que se han tomado en los últimos años son:

- Iniciativa Mando Único Policial
- La Gendarmería Nacional
- Comisión para la seguridad y el desarrollo de Michoacán

3.1.5.1. Iniciativa Mando Único policial

Una de las primeras acciones encaminadas a mejorar la operación y sobre todo la percepción que los ciudadanos tenían de las instituciones policiales, fue la iniciativa para crear un Mando Único Policial, enviada a la Cámara de Senadores por el entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa en el año 2010. Dicha iniciativa propone crear un mando único a efecto de que todos los cuerpos policiales de las entidades federativas estén en manos del gobernador de cada entidad.

La propuesta adopta el principio de corresponsabilidad que establece el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí y permite la existencia de policía municipal en la medida que cumpla con condiciones objetivas de desarrollo institucional.⁹⁹

La mencionada iniciativa está basada en siete premisas.

- a) Crear o fortalecer policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social

⁹⁹ Cfr. <http://calderon.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/mando-unico-policial/>.

- b) Concentra el mando de todos los cuerpos policiales en el Gobernador de cada entidad
- c) Adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual establece que el orden de gobierno mayor no debe hacer lo que el más cercano a la ciudadanía puede hacer
- d) Adiciona el “principio de corresponsabilidad”, el cual consiste en la obligación compartida de las instituciones de seguridad pública de brindarse apoyo para el cumplimiento de sus atribuciones
- e) Defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal
- f) Reconoce al factor humano como componente principal de la fuerza policial
- g) Apuesta por la carrera policial como proyecto personal de vida.¹⁰⁰

Durante la inauguración del Centro Integral de Prevención y Participación Ciudadana en Puebla, el pasado 07 de febrero de 2014, el secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, comentó:

"Tenemos 26 Estados que ya han logrado algún tipo de convenio de coordinación de Mando Único Estatal, ¿Qué quiere decir esto? Que han platicado con las autoridades municipales y han Estado de acuerdo"...

...Lo importante es que "la gran mayoría de los presidentes municipales estén de acuerdo con sus gobernadores." La meta de ese proyecto es que no fracase como hace unos años "cuando se quedó parado"...

...una vez que se completen las 32 entidades, el gobierno federal llevará la reforma de ley en dicha materia, al Senado de la República, a la Cámara de Diputados, a fin que se analice y en su momento sea aprobada, "porque no es solamente un acuerdo, un convenio, va mucho más allá"...

¹⁰⁰ Cfr. Iniciativa de Decreto por el que se Reforman Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf>.

...insistió que es necesario que los presidentes municipales de cada entidad realicen un consenso con los gobiernos de sus Estados, para que se llegue a un acuerdo y así la federación lleve en este mismo periodo de sesiones la iniciativa...

"Una vez que todas las entidades del país cuenten con esta figura, el gobierno federal llevará al Poder Legislativo la reforma de ley en esta materia para que el mando único se instituya constitucionalmente con la intención de que los municipios, que actualmente ya acordaron sumarse a este proyecto ahora deban hacerlo por ley",...¹⁰¹

Es decir que, mientras el resto de las entidades federativas aprueban la Iniciativa del Mando Único Policial, las condiciones en las que se encuentran las instituciones policiales respecto de su estructura orgánica, la opacidad en la línea de mando y falta de certeza jurídica en su actuación seguirán siendo las mismas.

3.1.5.2. La Gendarmería Nacional

En el año 2012, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, tenía como una de sus principales propuestas de campaña, la creación de un nuevo cuerpo de seguridad pública: "La Gendarmería Nacional", la cual según su ofrecimiento:¹⁰²

...estaría integrada por militares, pero bajo un mando civil, para apoyar a las policías estatales y municipales donde sea requerida, la cual contará con 90,000 elementos...

...este grupo se concentrará en los municipios de poca presencia policiaca...

...se ampliará la Policía Federal de 36,000 a 50,000 elementos...

¹⁰¹ Milenio en línea, http://www.milenio.com/region/Faltan-Mando-Unico-Osorio-Chong_0_241176137.html, consultado el 15 de octubre de 2014.

¹⁰² Cfr. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, <http://www.imdhd.org/doctos/sistematizacion-propuestas-EPN-campana-electoral-12.pdf>, consultado el día 20 de agosto de 2014.

En el presente, a más de dos años de dicha propuesta, dicha corporación recién inició operaciones, por lo cual no se conocen las características, funciones y el marco normativo bajo el cual actuará dicha corporación.

Aunado a lo anterior, el día 08 de agosto del año en curso, la revista Proceso, en su versión electrónica publicó la siguiente nota:

MÉRIDA, Yuc. (apro).- Postergada una y otra vez, el titular de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), Monte Alejandro Rubido García, le puso nueva fecha a la presentación en sociedad de la Gendarmería Nacional: el próximo viernes 22.

En conferencia de prensa en esta ciudad, Rubido García manifestó que la Gendarmería Nacional “sería una nueva división de la Policía Federal, la Séptima División de la Policía Federal, y tiene sus funciones específicas y focalizadas”.

El titular del CSN adelantó que empezará a operar “con cinco mil elementos que se van a estar moviendo de manera focalizada, de acuerdo con las condiciones que se requieran y conforme a las funciones que se le atribuyen”.

Asimismo, descartó que esa estrategia vaya a duplicar las tareas encomendadas a las fuerzas armadas, cuya función primordial es “la salvaguarda de la seguridad nacional y de la seguridad interior”, en tanto que la Gendarmería “será una división más de la Policía Federal encargada de la seguridad pública”, puntualizó.

La Gendarmería será una división de la Policía Federal. Los gendarmes de proximidad de encargarán de la disuasión en donde las policías Estatal o Municipal estén rebasadas, pero sus misiones serán temporales, por lo que operarán como unidades móviles, mientras que los de reacción por su naturaleza también serán itinerantes...¹⁰³ (sic)

¹⁰³ Cfr. Rosa Santana, La Gendarmería Nacional el 22 de agosto: Monte Rubido, 08 de agosto de 2014, Proceso en línea, <http://www.proceso.com.mx/?p=379122>, consultado el día 20 de agosto de 2014.

Al confrontar la propuesta de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto con el artículo periodístico citado, se evidencia una inconsistencia en su discurso, puesto que, en el transcurso de su campaña a la presidencia de la República, menciona que La Gendarmería Nacional estaría conformada por elementos militares, mientras que en artículo de la revista proceso citado con anterioridad, se hace mención que dicha corporación estará dedicada al logro de la seguridad pública y no contará con elementos militares.

3.1.5.3. Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán

Derivado a los altos niveles de inseguridad e incidencia delictiva en el Estado de Michoacán, el pasado 15 de abril de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por medio del cual, se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán.

Dicho organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es el encargado de coordinar el esfuerzo institucional de todas las dependencias del Gobierno de la República para restablecer las condiciones de seguridad y del desarrollo de la entidad.¹⁰⁴

Al frente de la comisión fue nombrado el licenciado Alfredo Castillo, quien en su carácter de Comisionado tendría, entre otras, las siguientes funciones:

Ser el conducto del Secretario de Gobernación para la coordinación interinstitucional...

Formular y ejecutar políticas, programas y acciones orientadas a la prevención de delitos, fortalecimiento institucional, reconstrucción del tejido social, restablecimiento de la seguridad y desarrollo integral en

¹⁰⁴ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014.

el Estado de Michoacán, y aplicarlas en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.

Promover la coordinación de las autoridades locales y municipales en el Estado de Michoacán con las autoridades federales, en los ámbitos político, social, económico y de seguridad pública, para el cumplimiento del objeto de este Decreto.

...Disponer, ordenar y coordinar las acciones de apoyo y auxilio por parte de las instituciones federales de fuerza pública, necesarias para el cumplimiento del objeto de este Decreto y aquellas que requieran las autoridades locales y municipales en el Estado de Michoacán...

...Solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas, en términos de las disposiciones aplicables, a fin de dar cumplimiento al objeto del presente Decreto.

Solicitar al Secretario de Gobernación la designación o remoción de los servidores públicos en términos del artículo Noveno de este Decreto...

Acordar los asuntos de su competencia con el Secretario de Gobernación y, cuando sea necesario, con los titulares de las demás dependencias, entidades e instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo Federal.¹⁰⁵

Del análisis de las fracciones anteriores, puede observarse que, según el discurso oficial, el Comisionado será el encargado de coordinar todas aquellas acciones necesarias para restablecer el Estado de derecho en Michoacán, dirigir esfuerzos de las diferentes corporaciones policiales, ser el enlace directo con la Secretaría de Gobernación, y en general, implementar todas aquellas acciones necesarias para lograr la restauración del tejido social.

Resultado de la Gestión del Comisionado

¹⁰⁵ Cfr. <http://www.presidencia.gob.mx/cuales-son-las-funciones-del-comisionado-para-la-seguridad-y-el-desarrollo-integral-en-el-Estado-de-michoacan/>.

Con la finalidad de contrastar la información oficial relativa a la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, a continuación, se presentará una investigación realizada por la Revista Proceso.

Con todo y “virrey”, el crimen se dispara en Michoacán
Anabel Hernández, Agosto 2014

El pasado enero, cuando el presidente Enrique Peña Nieto nombró a Alfredo Castillo comisionado para la Seguridad y Desarrollo Integral de Michoacán, el objetivo era pacificar el Estado y dar mejores condiciones de vida y seguridad a la población. Pero tras su llegada la violencia y el crimen crecieron a niveles nunca antes vistos.

Actualmente en esta entidad se vive la mayor crisis de inseguridad de la última década en el marco de una política pública de justicia selectiva.

De acuerdo con un análisis realizado por Proceso tomando como base las “cifras de incidencia delictiva” del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), de enero a junio de 2014 se dispararon las cifras de homicidios, secuestros, extorsiones y robos de vehículos, comparadas con las de iguales períodos de años anteriores, incluyendo 2011, el más violento del sexenio de Felipe Calderón...

No obstante, las cifras oficiales del SNSP muestran que dicha estrategia federal ha fracasado rotundamente y con un alto costo para la ciudadanía, que ahora es víctima de más delitos.

En tan sólo 10 años (desde enero a junio de 2004 hasta el mismo período de 2014) los homicidios dolosos en Michoacán se duplicaron; los secuestros crecieron 13 veces; las extorsiones se triplicaron; el robo de auto con violencia es 12 veces mayor, y el robo de auto sin violencia se duplicó. En esa década el número de delitos registrados por el SNSP creció 2.5 veces.

El análisis de las estadísticas del SNSP también arroja que en 2011 se registró el mayor número de homicidios dolosos, secuestros, extorsiones y robo de autos más alto en todo el sexenio de Felipe Calderón.

...Aun así, se comparan las cifras de la incidencia delictiva en Michoacán de enero a junio de 2011 con las de enero a junio de 2014 –con la llegada de Castillo y la estrategia federal para rescatar a Michoacán–, el homicidio doloso creció 33%, el secuestro 40% el

robo de auto con violencia 57%, sin violencia 12% y la extorsión se triplicó...¹⁰⁶

A manera de reafirmar de manera ilustrativa el artículo anterior, se presenta la siguiente imagen siguiente extraída del mismo.

IMAGEN 4

Delito	Ene-Jun 2004	Ene-Jun 2005	Ene-Jun 2006	Ene-Jun 2007	Ene-Jun 2008	Ene-Jun 2009	Ene-Jun 2010	Ene-Jun 2011	Ene-Jun 2012	Ene-Jun 2013	Ene-Jun 2014
Homicidio doloso	242	215	268	269	281	366	327	416	357	384	555
Secuestro	7	4 ¹	7	18	37	41	56	65	67	89	91
Extorsión	64	54	60	92	87	229	85	81	153	157	225
Robo de vehículo con violencia	64	41	43	96	119	116	225	513	333	726	810
Robo de vehículo sin violencia	1,332	1,018	1,834	2,008	1,965	2,218	2,330	2,267	2,821	2,231	2,559
Total de hechos delictivos	1,709	1,332	2,212	2,483	2,489	2,970	3,023	3,342	3,731	3,587	4,240

Fuente de información: Cifras de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/111/cifras_publicacion_junio14.pdf

Al analizar el reportaje de la Revista Proceso, y en palabras de la propia autora “la estrategia federal para la pacificación y el desarrollo de Michoacán Funcionó al revés: la incidencia de prácticamente todos los delitos subió este año”. Es decir, las acciones implementadas por el gobierno federal, son meramente discursivas, basadas en campañas publicitarias y manejo de los medios de comunicación, buscan incidir en la percepción subjetiva de la ciudadanía, más allá de buscar verdaderas soluciones a los problemas que existen en el Estado de Michoacán.

¹⁰⁶ Revista Proceso, No. 1970, agosto de 2014, pp.6-7.

3.1.6. Acciones de las ONG's en torno a la recuperación de la imagen policial

En la actualidad, el papel que juegan las organizaciones no gubernamentales, en una sociedad, es de suma importancia. A través de ellas, los ciudadanos tenemos acceso a información pública que de primera mano, es difícil conseguir.

Además, dichas organizaciones colaboran con el fortalecimiento de la sociedad mediante la elaboración de estudios, programas y protocolos dirigidos a mejorar la creación e implementación de políticas públicas favorables a los ciudadanos.

Como un ejemplo de lo arriba descrito, está la organización ALTHUS¹⁰⁷, la cual en un intento por entender y además proponer soluciones a todos aquellos problemas en los cuales se encuentra inmersa la policía en nuestro país, a finales del año 2013, impulsó la VII Semana de Visitas a Estaciones de Policía en nuestro país.

El principal objetivo de la mencionada dinámica, consistió en acercar a los ciudadanos a las estaciones de policía locales, por medio de la observación directa y mediante la utilización de un *kit* especial desarrollado por Altus para guiar su visita, siguiendo protocolos estandarizados a nivel mundial.

Inmediatamente después de cada visita, los asistentes contestan 20 preguntas sobre lo que observaron para, a partir de esas consideraciones, elaborar el informe correspondiente.

Para llevar a cabo dichas visitas, se contó con la participación de integrantes de la sociedad civil así como un equipo de 7 investigadores pertenecientes al INSYDE, según consta en el mencionado informe:

¹⁰⁷ Altus es una alianza global cuyo propósito es mejorar la seguridad ciudadana y la justicia, desde una perspectiva multicultural, a través de los continentes. Está conformada por Seis ONG's y varios centros académicos reconocidos. Altus cuenta con miembros procedentes de los cinco continentes y ofrece una perspectiva global con respecto a los temas relacionados con la seguridad y la justicia.

Este año se realizaron 47 visitas en 12 Estados de la República Mexicana: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y Veracruz. Las visitas válidas para este informe son 42, que cumplen con lo requerido para su evaluación.¹⁰⁸

En la descripción metodológica del informe en comento y a manera de explicación del contenido de las tablas que a continuación se presentan, encontramos que, los criterios utilizados para la evaluación a las distintas instituciones, fueron:

- I. Orientación a la comunidad
- II. Condiciones físicas
- III. Tratamiento igualitario al público
- IV. Transparencia y rendición de cuentas
- V. Condiciones de detención

En la siguiente imagen se presentan los resultados que según los observadores, al aplicar los criterios anteriormente enunciados, corresponden a las 10 mejores estaciones de policía visitadas en el 2013.

¹⁰⁸ Cfr. Informe Nacional ALTUS INSYDE México, http://insyde.org.mx/wpcontent/uploads/2014/06/INFORME_NACIONAL_ALTUS_INSYDE_M%C3%89XICO-junio2014.pdf.

IMAGEN 5
ESTACIONES DE POLICÍA MEJOR EVALUADAS, INFORME
ALTUS, MÉXICO 2013¹⁰⁹

<i>Ranking de las 10 Estaciones de Policía mejor evaluadas en México 2013</i>							
<i>No.</i>	<i>Institución</i>	<i>I*</i>	<i>II*</i>	<i>III*</i>	<i>IV*</i>	<i>V*</i>	<i>Total.</i>
1.	Subsede Regional de Cadereyta	100	98.33	98.33	100	100	99.33
2.	Agencia del Ministerio Público de Tequisquiapan	98.75	100	88.75	97.50	97.50	96.50
3.	Unidad Especializada para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar y de Género	75	100	96.67	91.67	0**	90.83
4.	Grupo Policía Ministerial de la ciudad Guanajuato	83.33	96.67	78.33	75	90	84.67
5.	Coordinación Territorial Iztapalapa-3	77.50	87.50	78.75	90	87.50	84.25
6.	Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana	80	93.33	86.67	70	0**	82.50
7.	Unidad de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar	71.67	85	81.67	81.67	0**	80
8.	Subestacion Centro Industrial Pacífico	75	88.33	78.33	68.33	0**	77.50
9.	Subsecretaría Estatal de Seguridad Pública	81.67	66.67	53.33	90	83.33	75
10.	Estación de Policía 20 de noviembre. Tijuana	78.33	71.67	80	66.67	0**	74.17

Como podemos observar en la tabla anterior, la sub sede Regional de Cadereyta fue la institución que mejor evaluación obtuvo, al conseguir casi el 100% de los puntos sobre los cuales se determinó la escala para dicha evaluación; el segundo lugar lo ocupa la Agencia del Ministerio Público de Tequisquiapan y el tercer lugar la Unidad Especializada para la Atención a Víctimas de Violencia Familiar y de Género, todas pertenecientes al Estado de Querétaro.

¹⁰⁹ Imagen tomada del Informe Nacional Altus - INSYDE, apartado México, 2013, http://insyde.org.mx/wpcontent/uploads/2014/06/INFORME_NACIONAL_ALTUS_INSYDE_M%C3%89XICO-junio2014.pdf.

Cabe mencionar que el líder del equipo que evaluó las instalaciones que obtuvieron los tres primeros lugares, al respecto, mencionó lo siguiente:

Pude apreciar que los recursos públicos están siendo bien invertidos, no solamente en infraestructura sino que afortunadamente se ve a funcionarios públicos más preparados y más profesionales, se aprecia el esfuerzo por mejorar la atención al ciudadano y por considerar a los grupos vulnerables.¹¹⁰

En la parte final del informe ALTUS, se dan a conocer que cinco de las instalaciones visitadas de un total de 47, no cuentan con atribuciones ni áreas para que la ciudadanía pueda acudir a realizar denuncias, condición primordial para considerar válida la visita.

Los integrantes de las organizaciones participantes en la elaboración del Informe en comento, mencionan que al ser parte de la semana de visitas a estaciones de policía, tomaron parte en un importante ejercicio de construcción de ciudadana; el cual les proporcionó un panorama más amplio acerca del trabajo que realizan las instituciones, los procedimientos que llevan a cabo y también las carencias que éstas presentan.

Para finalizar, comentaremos que el informe ALTUS es un ejemplo a través del cual se puede observar y analizar la problemática actual por la que atraviesan las instituciones cuyo fin es el logro de la seguridad pública, ya que se tuvo una buena metodología y se procuró que los integrantes del equipo se desempeñaran con objetividad.

Es por eso que, en el capítulo siguiente de la presente investigación, nos avocaremos al estudio de modelos de transparencia y rendición de cuentas policial, como una propuesta para mejorar el desempeño y además la imagen pública de las instituciones policiales en nuestro país.

¹¹⁰ Cfr. http://insyde.org.mx/wpcontent/uploads/2014/06/INFORME_NACIONAL_ALTUS_INSYDE_M%C3%89XICO-junio-2014.pdf.

CUARTO CAPÍTULO

HACIA UNA PROPUESTA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Analizada la problemática concerniente a las instituciones policiales en nuestro país en el desarrollo del capítulo anterior, a continuación se partirá del estudio de las características de los modelos de organización policial más utilizados hoy día.

Al ser la Institución Policial el objeto de la presente investigación, se considera pertinente conocer dichos modelos, su estructura, organización, fines y funciones; para que, una vez logrado esto, se pueda identificar con qué modelo o modelos, se identifican las corporaciones policiales en nuestro país.

Una vez detectadas las características organizativas del modelo policial mexicano, se procederá al estudio de la problemática general del mismo, para finalmente, en el apartado final del presente capítulo, proponer el *accountability*¹¹¹ (modelo policial de rendición de cuentas), como coadyuvante en la resolución de la mencionada problemática.

4.1 Características de los modelos actuales de Organización Policial

Se ha planteado que el tema del estudio de la policía es por demás complejo, en él intervienen distintos factores como son el contexto histórico, social, cultural, institucional, etc.

Sin embargo, se considera que la mayoría de los trabajos realizados en el tema policial, van más enfocados a presentar las fallas de dicha institución desde un punto de vista meramente operativo, es decir, agresiones, violencia policial, y detenciones arbitrarias.

¹¹¹ Consideramos oportuno aclarar que el término “*Accountability*”, será estudiado a fondo en el punto número cuatro del presente capítulo.

Aun cuando lo anterior es de gran importancia para conocer el problema general de las corporaciones policiales en nuestro país, debemos analizar también su estructura orgánica, las jerarquías o cadenas de mando que hay a su interior, así como el sistema bajo el cual es administrada la función policial a su interior, para tener una visión más amplia al respecto.

En su obra *la Sociedad Policial*, Diego Torrente menciona lo siguiente:

La policía es un subuniverso particular. Su espacio está lleno de simbolismos, de conflictos, de situaciones cotidianas que para otras personas son extraordinarias y de contactos con “subculturas marginales” (...) además (...) del hermetismo y los estereotipos con que la policía (...) aparece ante la sociedad y ante los ojos de los investigadores.¹¹²

Así, para comprender la actuación policial, se debe partir del estudio de los factores mencionados en la cita anterior, ya que al entender su estructura, funciones, la imagen que tienen de sí mismos los policías como parte de la institución y en la opinión pública, esto ayudará a comprender que, “en cierto sentido, la policía que representa simbólicamente el orden, la moral y la norma dominantes, es la línea divisoria entre “lo bueno y lo malo” definido en una sociedad,”¹¹³ por lo cual resulta necesario comprender la organización y el funcionamiento de dicha institución.

El conocer las características de los modelos de organización policial más comunes al día de hoy, es entonces, uno de los primeros factores que deben ser tomados en cuenta para poder entender su funcionamiento, ya que partiendo de ello, podrán identificarse las carencias particulares en las instituciones policiales en nuestro país, con lo cual se tendrá una base objetiva y material para realizar un mejor estudio.

¹¹² Torrente, Diego, “Investigando a la Policía”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Universidad de Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 297. Documento recuperado de internet. http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_059_13.pdf.

¹¹³ *Ibidem*, p. 290.

Como lo menciona Torrente, todas aquellas corporaciones o instituciones consideradas como policías tienen rasgos muy particulares, como pueden ser la influencia del poder político, la excesiva burocratización a su interior, lealtad y sentido de pertenencia hacia ella, una orientación legalista, o finalmente, un sentido de deber hacia la comunidad.

Y es que aun cuando los rasgos mencionados en el párrafo anterior pueden diferir entre ellos, toda corporación o institución policial, actualmente

...se distingue por ser una organización contra la desorganización social, (...) algo que (...) no depende solo de ella. Es una organización conservadora por definición, su misión es mantener el *status quo* en medio de una sociedad que, paradójicamente, cambia a ritmos acelerados. Tiene que compaginar la necesidad burocratizadora y racional de las organizaciones con la irracionalidad e imprevisibilidad de las situaciones (...) conflictivas y de urgencia que atiende. Además, tiene que tomar decisiones en ese entorno. La policía es una organización volcada hacia el medio exterior que necesita desplegarse en el para poder incidir sobre el con eficacia...¹¹⁴

Sin embargo, una de las principales problemáticas en nuestro país en cuanto al tema policial se refiere, es precisamente la falta de un modelo de organización policial homólogo en todas sus corporaciones, además de prácticas obsoletas y vicios generalizados dentro de sus elementos.

Es entonces a partir de las premisas anteriores, que se procederá al estudio de los cuatro principales modelos policiales que existen actualmente, los cuales están diferenciados entre sí de acuerdo a sus fines y características organizacionales, esto con el fin de identificar dentro de ellos, aquél cuyas características correspondan al modelo policial mexicano.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 291.

4.1.1 Modelo Policial de Organización Tradicional

Con el nombre de modelo policial de organización tradicional, son conocidas todas aquellas corporaciones policiales que han sido creadas desde los orígenes de lo que conocemos como la policía moderna¹¹⁵, hasta las primeras décadas del siglo XX.

Su principal característica reside en la importancia que tiene el liderazgo (por lo general de un solo individuo), para que exista la cohesión al interior de dicha organización.

Algunas de las principales características del modelo de organización policial en comento, son las siguientes:

- a) El carácter de la organización se modifica según quien se encuentre al frente de ella
- b) La burocracia es pequeña y las líneas de mando son difusas
- c) Son cuerpos que registran la influencia directa del poder político o están supeditados a él
- d) Para acceder a ellas abunda el favoritismo y la corrupción¹¹⁶

Como podemos observar, el modelo policial de organización tradicional se caracteriza por una marcada discrecionalidad y arbitrio de quien (es) estén al frente de ella, son policías politizadas o políticas, en ellas abunda el favoritismo y el ingreso a la institución se realiza desde posiciones laterales (por medio del pago de cuotas o sobornos a los comandantes), son organizaciones policiales supeditadas al poder político, de corte evidentemente reactivo.

¹¹⁵ Cabe aclarar, que al hablar del surgimiento de la policía moderna, se toma como punto de referencia el año de 1829, en el transcurso del cual, Sir Robert Peel (en ese momento Ministro del Interior), presentó al parlamento inglés, el *London Metropolitan Police Act*, documento a través del cual, se proponía la creación de una policía metropolitana formal para la ciudad de Londres.

¹¹⁶ Torrente, Diego, *La sociedad policial Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Madrid, España, Universidad de Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997, p.17.

No cumplen con funciones de mantenimiento del orden o de un efectivo cumplimiento de la ley.

4.1.2 Modelo Policial de Organización Racional - Burocrático

El modelo de organización racional – burocrático, surge a partir de los años cincuenta, bajo la premisa de lograr un control policial con características más efectivas y sobre todo modernas, esto debido a las grandes mejoras y al surgimiento de una serie de tecnologías en materia de telecomunicaciones.

Torrente menciona que algunas de las características principales de este modelo son:

- A) Parten del presupuesto de que un personal formado, un equipo moderno y formas organizativas similares a las empresas privadas logran mayor eficiencia y control sobre los agentes
- B) Incentiva el cumplimiento de la Ley más que el cumplimiento del orden, puesto que aporta racionalidad para definir el trabajo, control y legitimidad a la organización
- C) El policía pasa a ser un funcionario que aplica la Ley
- D) La orientación legalista hace que la influencia de los políticos en la organización sea menor que la de juristas y jueces¹¹⁷

De los supuestos anteriores, podemos observar que, en principio, son de carácter complejo, ya que, debido al crecimiento exponencial de las grandes ciudades (norteamericanas en particular), y a la complejidad de los problemas existentes derivados de la interacción de sus habitantes, este modelo está basado en una racionalidad distinta al modelo tradicional, puesto que, a diferencia de éste, escapa a la influencia de los diferentes grupos o actores políticos, para en adelante, ser cuerpos centralizados, racionales, apolíticos y burocratizados.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 18.

Es decir, es la mencionada orientación legalista, la que a los ojos de los integrantes de este modelo organizativo, legitima no sólo su función como policías, sino que además, se deben proporcionar informes diarios acerca del trabajo que realizan, logrando así (la institución), un mayor control sobre sus elementos, tendiente este, a evitar que exista la corrupción generalizada en su interior.

4.1.3 Modelo Policial de Organización Profesional

Implementado a partir de la década de los 60's, el modelo de organización profesional, surge bajo la premisa de formar policías con miras a poder intervenir y resolver necesidades más concretas dentro del grupo social, dicho de otra manera, se busca la formación de policías profesionales.¹¹⁸

Las características más sobresalientes de este modelo policial, siguiendo con la lógica de Diego Torrente, son las siguientes.

- A) Se basa en la autonomía del profesional (policía)
- B) Insiste en la selección y formación de los agentes como base de la eficacia policial
- C) Se caracterizan por ser estructuras corporativas, tener sistemas normativos colectivos y cierta capacidad de autorregulación¹¹⁹

Como podemos observar, el modelo de organización profesional, al igual que el modelo racional – burocrático, está orientado al cumplimiento de la ley, por encima del mantenimiento del orden público.

¹¹⁸ Para efectos del presente apartado, el adjetivo “profesional”, será utilizado según la conceptualización propia del autor del texto en comento, la cual nos dice lo siguiente: Las profesiones son grupos sociales organizados que monopolizan un sector del mercado mediante el control de un cuerpo de conocimientos exotéricos que venden al resto de la sociedad.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 20.

Además, en el modelo en comento, es el policía, quien a partir del contexto en el cual actúa y derivado del conocimiento experto con el que cuenta, será el encargado de tomar decisiones para una mejor y más pronta resolución de los conflictos que se le presenten.

En dicho modelo, existe a nuestra consideración, un gran problema, ya que al ser considerado como el eje de la corporación el profesional (policía), va creando un sentimiento de individualismo, derivado de la autonomía que la misma institución (y su conocimiento especializado), le proporcionan.

4.1.4 Modelo Policial de Organización Comunitaria

El modelo policial de organización comunitaria, surge en la década de los ochenta, sus principales aportes son el análisis de la función policial, la responsabilidad que dicha institución tiene hacia la sociedad, y la relación directa que esta guarda con la comunidad local.

Es decir, cambia la racionalidad bajo la cual se organizan los modelos policiales descritos en los apartados anteriores, ahora dicho modelo tiene como principal característica, la interacción directa de los policías con las personas de la comunidad en la que desarrollan sus labores.

El modelo policial comunitario se basa en las siguientes premisas:

- A) Considera que la comunidad es el mayor recurso de la policía para la resolución de problemas.
- B) Su prioridad es mantener el orden y no tanto aplicar la ley
- C) La flexibilidad es un criterio importante de actuación

D) Se contrata personal poco calificado¹²⁰

Como podemos observar, aun cuando dicho modelo está orientado más a la resolución de conflictos con el menor uso de la fuerza, en la práctica presenta varias complicaciones.

Por ejemplo, el mencionado modelo sólo funciona adecuadamente en comunidades relativamente pequeñas, en las cuales los ciudadanos se conocen entre todos ellos.

Otro problema que el modelo comunitario presenta, radica en los extensos períodos de tiempo que los agentes deben pasar adscritos dentro de sus zonas, puesto que al ser elegidos dentro de la misma comunidad, los integrantes de la misma crean lazos afectivos hacia el policía, perdiendo así el sentido de respeto hacia la autoridad que él representa.

4.1.5. Modelo Policial de Organización Mixta

Para finalizar con la descripción de las características de los principales modelos de organización policial, analizaremos ahora aquellos modelos conocidos como mixtos. Se consideran así, puesto que cuentan con una o más características de los cuatro modelos estudiados en los puntos anteriores.

El modelo de organización mixta, surge a partir del fracaso que en general, tuvieron los modelos anteriores, esto lleva a la idea de intentar adoptar lo mejor de cada uno de ellos e integrarlos en el desarrollo de un nuevo modelo, que si bien se formará a partir de principios de los modelos anteriormente utilizados, deberán ser organizados para funcionar de manera adecuada.¹²¹

¹²⁰ *Ibidem*, p.p. 21-24.

¹²¹ *Ibidem*, p.27.

Como un ejemplo del modelo policial de organización mixta, tenemos a la Guardia Urbana de *L' Hospitalet del Llobregat* en Barcelona, el cual.

Se basa en una organización flexible que integra los estilos comunitario y burocrático. Cuenta con unidades y grupos con principios organizativos distintos que se integran en el marco de un proyecto común que se gestiona desde la cúpula de la organización. La organización en su conjunto se caracteriza por su flexibilidad para articular métodos de trabajo, especialización y autonomía distintos pero con objetivos comunes.¹²²

Para este modelo, el principio fundamental se encuentra en los llamados “equipos de barrio”, pequeños grupos de trabajo basados en la filosofía de protección y trabajo comunitario, y tienen como objetivo buscar la resolución de problemas de manera directa y rápida.

Finalmente, del análisis de los modelos anteriores, podemos concluir que si bien cada uno cuenta con principios, características, y racionalidades distintas, es el modelo de organización comunitaria el que trata de recuperar lo mejor de cada uno de ellos. Sin embargo, es conocido que al día de hoy, dicho modelo sigue en evolución, por lo que aun cuando se toma como punto de referencia, se entiende que es falible como los demás.

4.2 Características organizativas el Modelo Policial en México

En la actualidad, al estudiar del modelo de organización policial aplicado en nuestro país, se encuentran muchos obstáculos. Y es que, dicho estudio, implica no sólo la implementación de políticas públicas eficientes por parte del Estado, sino además, requiere de aportaciones teóricas de académicos e investigadores expertos en este tema y finalmente, la participación ciudadana en la implementación de dichas políticas.

¹²² *Ibidem*, p.28.

La mayoría de los autores que tratan el tema de la seguridad pública y en particular de la institución policial, opinan que en México no existe un modelo policial específico, si no que:

Más que un modelo policial se puede decir que lo que existe en el país es un patrón inercial de prácticas policiales desarrolladas a lo largo de décadas en un entorno de poca participación ciudadana, un sistema político hegemónico y un sistema procesal inquisitivo y arbitrario. La policía, como se ha dicho, fue relegada a la aplicación selectiva, de ordenamientos administrativos, así como a una labor de auxilio a las autoridades en materia penal.¹²³

Y es que ya en septiembre de 2008, el entonces Secretario de Seguridad Pública Federal aseguró que “se trabaja para transformar el actual modelo policial que tiene un rezago estructural de más de 30 años y no responde a las necesidades de combate al crimen organizado” y que “parte de la estrategia policial se labora en un proyecto que busca redefinir el papel de las corporaciones policiacas, sus alcances técnicos, su tecnología y sus capacidades de investigación”.¹²⁴

Sin embargo, en el caso específico del modelo de organización policial en México, esto aún no se ha logrado.

La organización de las instituciones policiales en nuestro país, está distribuida entre los tres ámbitos de gobierno, es decir, a nivel municipal, estatal y federal, cada uno con atribuciones y responsabilidades particulares.

Para describir la actual organización de la policía en México, partimos de las características de los modelos policiales más comunes estudiados en los puntos anteriores.¹²⁵

¹²³

Zepeda, Lecuona, Guillermo,
“La Policía Mexicana dentro del Proceso de Reforma del Sistema Penal”, Informe del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 2010, p.7.

¹²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 5.

¹²⁵ Vid. *Supra*, p. 9.

En la actualidad, las instituciones policiales en México, se encuentran bajo un Modelo policial de Organización Mixta, es decir, que cuentan con una o más características de los cuatro modelos policiales más aplicados en el mundo.

TABLA 1
 CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES MODELOS POLICIALES VS
 CARACTERÍSTICAS DEL MODELO MEXICANO

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	PRINCIPALES MODELOS	MODELO MEXICANO
<ul style="list-style-type: none"> -Las líneas de mando son difusas -Son cuerpos que registran la influencia directa del poder político -Para acceder a ellas abunda el favoritismo y la corrupción 	Modelo Tradicional	Existe correspondencia
<ul style="list-style-type: none"> -Incentiva el cumplimiento de la Ley más que el cumplimiento del orden -El policía pasa a ser un funcionario que aplica la Ley 	Modelo Racional Burocrático	Existe correspondencia
<ul style="list-style-type: none"> -Se basa en la autonomía del profesional (policía) -Insiste en la selección y formación de los agentes como base de la eficacia policial -Se caracterizan por ser estructuras corporativas 	Modelo Profesional	Existe correspondencia

<ul style="list-style-type: none"> -Considera que la comunidad es el mayor recurso de la policía para la resolución de problemas. -Su prioridad es mantener el orden y no tanto aplicar la ley -Se contrata personal poco calificado 	<p>Modelo Comunitario</p>	<p>Existe correspondencia</p>
---	---------------------------	-------------------------------

Como se puede observar en la tabla anterior, el modelo de organización policial en México es de carácter mixto, ya que en él se encuentran características específicas de los modelos policiales más comunes, lo cual, es una de las principales problemáticas de las instituciones policiales en nuestro país, ya que al no contar con un modelo de organización bien estructurado, dichas instituciones fallarán al momento de establecer sus objetivos y funciones.

Es decir, un nuevo paradigma en el estudio de las instituciones policiales, supondría la puesta en marcha de un modelo de organización policial claro y homologado. Este modelo permitiría una mayor interacción entre la policía y la sociedad, para de esta forma, conocer más de cerca los problemas prioritarios de la comunidad y resolverlos de la manera más adecuada.

4.3 Problemática general del Modelo de Organización Policial en México

A mediados del 2009, la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal, publicó un documento denominado: “El nuevo modelo policial”. Dicho documento propone la creación e implementación de un nuevo modelo organizativo de policía en todo el País.

Dicho modelo, estará basado en:

...el funcionamiento y desarrollo de las instituciones policiales, estructurado por un Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL), que comprende en un marco jurídico modernizado: los esquemas de profesionalización la carrera policial, el régimen disciplinario y la certificación de integrantes a través de evaluaciones de control de confianza; homologación de jerarquías en los grados, salarios, normas y protocolos de actuación; uso de la fuerza de manera racional, congruente oportuno y con respeto a los derechos humanos...a través de la efectiva coordinación de los tres órdenes de gobierno...¹²⁶

Sin embargo dicho modelo policial aún no está siendo implementado, los protocolos de actuación no han sido homologados, no existe una verdadera profesionalización de la carrera policial, y más aún, “el nuevo modelo policial”, está pensado a nivel federal, dejando de lado a las policías estatales y municipales.

Lo anterior resulta por demás contradictorio, puesto que uno de los principales objetivos del modelo propuesto por la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal era lograr la coordinación institucional e interinstitucional para lograr la homologación del modelo en comento.

Una vez analizados los diversos modelos de organización policial así como sus características, en lo que se refiere a la problemática de las instituciones policiales en nuestro país, esta puede resumirse en los siguientes puntos.

- a) La tendencia a someter las políticas, estrategias e instituciones de seguridad pública a los intereses políticos, lo cual se refleja en la selección y nombramiento de los mandos de las corporaciones policiales.
- b) Una crisis de liderazgo entre los operadores del sistema, lo que se refleja en falta de pertenencia hacia la institución.

¹²⁶ Cfr. Documento denominado “Nuevo Modelo Policial Federal”, disponible en www.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf.

- c) La corrupción, identificada como una práctica común, incentivada por los altos mandos hacia los uniformados.
- d) La ausencia de sistemas de inteligencia y contrainteligencia policial, además de la falta de cooperación interinstitucional.
- e) Una grave crisis de identidad y autoestima de los propios uniformados, reflejada en su labor diaria.
- f) La ausencia de un modelo policial claro, por lo que no se genera doctrina policial propia ni manuales de procedimientos y protocolos de actuación.¹²⁷

Es decir, observando los puntos anteriores, y en concordancia con Zepeda Lecuona, en su informe titulado “La Policía Mexicana dentro del Proceso de Reforma del Sistema Penal”, lo que se necesita, es una reforma profunda e integral de las policías la cual requiere de voluntad política y de valentía, pues implica acción concertada y continua de diseño, planeación e implementación de un programa de reformas, ya que las resistencias frente a la iniciativa de adoptar un modelo de organización policial moderno y acorde con una sociedad democrática, parten del argumento de que la policía no está preparada para este reto.¹²⁸

Como se ha podido observar, para mejorar los niveles de seguridad en un país, lo más importante no es la cantidad de recursos que se inviertan, deben existir las condiciones materiales para que las instituciones policiales tengan la capacidad para vigilar un territorio.

Además, deben contar con todo el equipo que sea necesario, un alto nivel de entrenamiento, y lo más importante, la colaboración por parte de los ciudadanos.

¹²⁷ *Cfr.*, Recomendaciones al Sistema Policial Mexicano, Acervo virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/ens/ens14.pdf>.

¹²⁸ *Cfr.* Zepeda Lecuona, *Op. Cit.*, p. 26.

Es el anterior, el punto más importante, puesto que para lograr una reforma policial integral, ambas partes (instituciones del Estado e instituciones de la sociedad), tendrán que lograr sus mejores esfuerzos para modificar todas aquellas conductas que afectan la relación entre policías y ciudadanos. Una vez logrado esto, podrá trabajarse entonces en un modelo de organización policial que cubra las necesidades de la sociedad mexicana en particular.

4.4 El *Accountability* como propuesta a la problemática de las Instituciones Policiales en México

En el apartado anterior se observó que, ante la falta de un modelo de organización policial definido, en el tema de la reforma policial, se debe comenzar con la decisión de seleccionar el más conveniente, para una vez realizado esto, ajustar todo el sistema policial al modelo elegido.

La implementación de este nuevo modelo llamado *accountability*, implicaría realizar todos los cambios necesarios para lograr de esta manera, una reforma policial verdadera, para lo cual, deberán crearse cadenas de comunicación institucional e intercambio real de información entre todos aquellos participantes en la implementación de dicha reforma.

Al establecer un modelo de organización policial claro, se dará inicio a un proceso de transformación radical de la institución policial a partir de la implementación del *accountability*, como un sistema policial de rendición de cuentas, en el cual:

La transparencia y evaluación de los comportamientos policiales deben estar controladas por diversos procesos y mecanismos, tanto en función de la eficacia de las tareas policiales, como del desempeño estricto de dichas tareas dentro de la legalidad y el respeto de las garantías individuales.¹²⁹

¹²⁹ Haro Reyes, Dante, “Comentarios sobre el nuevo Modelo Policial en México”, en revista Letras Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, núm. 12, primavera de 2011, p. 32.

Al poner en práctica el *accountability* en las instituciones policiales mexicanas, se podrá coadyuvar entonces, en la implementación de un modelo de organización policial efectivo, basado en controles internos y externos, no solo de carácter administrativo, sino además, acorde al desempeño de los elementos pertenecientes a dichas corporaciones.

4.4.1 ¿Qué es el *Accountability* policial?

En su uso en inglés, el término *accountability*, hace referencia a un adjetivo, el cual, traducido al español puede entenderse como el acto de “responsabilizar a alguien por sus conductas, teniendo que explicarlas, o dar cuenta de ellas”.¹³⁰

El término *accountability* no es sencillo de traducir, en nuestro país, la expresión más común para referirnos a dicho término, sería rendición de cuentas. Generalmente con esta expresión se relacionan temas de carácter administrativo como por ejemplo, la elaboración de un reporte o informe acerca del manejo de recursos públicos.

El mencionado término tiene además una connotación de responsabilidad y control fiscal, y no incluye la noción de un proceso sancionador que determina e impone consecuencias si se establece que derivada del mencionado reporte, deriva una acción inapropiada o ilícita.

En consideración a lo expuesto en el párrafo anterior, al referirnos al *accountability*, se hará en relación a las características siguientes:

¹³⁰ Cfr. <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/american-english/accountable?q=accountability>, la traducción es nuestra.

El término *Accountability* implica no solo el proceso de rendir cuentas ante un determinado constituyente en cuanto a actos y resultados relevantes, sino que también implica, con un énfasis especial, el adjuntar consecuencias materiales a la detección y evaluación del desempeño presentado, sea este ejemplar o abismal.¹³¹

A continuación se estudiarán los conceptos más comúnmente utilizados por los investigadores principales en este sistema de rendición de cuentas.

Samuel Walker, catedrático de la Universidad de Nebraska en Omaha, y uno de los principales investigadores del Instituto Nacional de Justicia (NIJ por sus siglas en inglés), es además uno de los pioneros en el tema del *accountability*.

En palabras de Walker:

Es un principio fundamental de una sociedad democrática que la policía pueda ser responsabilizada por sus acciones.

El *accountability* incluye ambas, lo que la policía hace y como lo hace.

El *accountability* institucional involucra el comportamiento de agencias dedicadas al mantenimiento de la ley en lo que respecta al control del crimen y el desorden, a proveer servicios al público de manera respetuosa y con un trato igual a los ciudadanos.¹³²

¹³¹ Varenik, Robert, O., *Accountability Sistema Policial de Rendición de Cuentas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., México, 2005, p. 19.

¹³² Walker, Samuel, *Police Accountability: Current Issues and Research Needs, Paper presented at the National Institute of Justice (NIJ), Policing Research Workshop: Planning for the Future, Washington, DC, November 28-29, 2006*, p. 4.

It is a fundamental principal of a democratic society that the police should be held to account for their actions. Accountability includes both what the police do and how they perform.

Agency-level accountability involves the performance of law enforcement agencies with respect to controlling crime and disorder and providing services to the public.

Individual-level accountability involves the conduct of police officers with respect to lawful, respectful, and equal treatment of citizens.

Para *Walker*, *accountability* debe entenderse como un sistema, dentro del cual intervienen un conjunto de variables que deben interactuar de manera lógica y coordinada, el cual debe tener un enfoque común para lograr el establecimiento de dicho sistema, respetando siempre la ley y el trato igual ante los ciudadanos.

Por otro lado, Robert O. Varenik nos proporciona una traducción al español, y nos menciona que debe utilizarse el término original en inglés, ya que al insertarlo en el discurso público, la ciudadanía tendrá un mejor entendimiento de la dinámica que este sugiere.

Accountability es el mecanismo o, más bien, el principio operativo detrás de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño.

Es decir, el reto consiste en ajustar el ejercicio de la discrecionalidad a un sistema de controles institucionales y sociales. La posibilidad de lograrlo reside en el núcleo de la reforma sustentable, ya que ésta tiende a asegurar la ganancia en torno a otras inversiones, como pueden ser un mejor salario, capacitación y equipo.¹³³

De la cita anterior podemos observar que, existe concordancia entre el concepto propuesto por Samuel Walker y el propuesto por Varenik, es decir ambos buscan el responsabilizar la mala actuación policial por medio del control de la discrecionalidad en el actuar de los elementos de las corporaciones policiales, por medio de controles internos y externos.

Para ambos autores, el *accountability* es una estrategia hacia la credibilidad, ya que el término implica tener los mecanismos de control y evaluación, como elementos de una gerencia policial moderna.

Dichos elementos le permitirán al mando policial saber qué hacen los elementos pertenecientes a su corporación y cuáles son los resultados que éstos obtienen en sus tareas diarias.

¹³³ Varenik, *Op. Cit.*, p. 25.

Se implementaría por ejemplo, un verdadero servicio civil de carrera, aumento recursos económicos y materiales, etc., cambios sin los cuales sería difícil demostrar el impacto de las mejoras obtenidas a interior de las instituciones policiales y por ende conseguir el apoyo de los ciudadanos.

Independientemente de la estrategia policial específica empleada, todas aquellas medidas eficaces de *accountability* policial, serán una gran herramienta para, con el tiempo, asegurar, tanto a las instituciones policiales como a la sociedad en su conjunto, que dichas estrategias, estarán encaminadas a combatir el problema de la excesiva discrecionalidad policial.

4.4.2 ¿Cómo se implementa el *Accountability* Policial?

Aun cuando en nuestro país el estudio del *accountability* policial es relativamente reciente, ya desde 1988 la revista *Perspectives on Policing*, publicaba trabajos enfocados a demostrar la importancia que dicho tema tenía en la reestructuración de las policías norteamericanas.

En su edición del mes de noviembre del mismo año, se leía lo siguiente:

La responsabilización individualizada de oficiales de policía es una cuestión fundamental para los funcionarios de la policía. Esta es la cuestión: los oficiales de policía son los servidores públicos que la sociedad ha autorizado e incluso obligado a usar la fuerza. Asegurar que los oficiales de policía ejecuten esa orden de manera equitativa, legal y económicamente en beneficio de los ciudadanos, debe ser el núcleo de la administración policial.¹³⁴

¹³⁴ Wasserman, Robert, *Police Accountability and Community Policing*, in *Perspectives on Policing*, A publication of the National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, no. 7, November 1988, p.1.

The accountability of individual police officers is a fundamental issue for police executives. This is fitting: police officers are the public official's society has authorized even obliged, to use force. Ensuring that police officers use that warrant equitably, legally, and economically on behalf of citizens is at the core of police administration.

Como su puede observar, ya desde hace 27 años, expertos en temas de administración policial, se han dado a la tarea de escribir acerca de la importancia que tiene la implementación del modelo de *accountability* policial en las sociedades del siglo XX.

Sin embargo, al día de hoy, la mayoría de los autores coinciden que si bien no existe un definitivo para la implementación del *accountability* policial, existen premisas o lineamientos generales a partir de los cuales podrá comenzar a trabajarse en dicho modelo de rendición de cuentas.

Según Robert O. Varenik, existen una serie de factores a considerar previamente cuando se trata de implementar un sistema de *accountability* policial.

Según el autor, dicha implementación deberá de:

- Evaluar la diligencia y eficacia de los elementos y sus supervisores.
- Dar seguimiento a patrones de conducta al nivel de individuos, unidades y la institución entera, que ofrezca lecciones para modificar el reclutamiento, formación, normas de actuación, etc. es decir, que muestre como mejorar la institución.
- Sensibilizar y educar al público sobre lo que la institución está haciendo para reconocer y enfrentar sus problemas, y ajustar las expectativas de acuerdo con la dificultad de esta transición institucional mostrando el desarrollo de estos sistemas y procesos. Cabe notar que un público informado puede ser un apoyo importante para un proceso de reforma que inevitablemente encontrará resistencias fuertes en el ámbito interno de la policía.
- Ayudar en el proceso de definir para el público y la policía cuáles son las cosas que se quieren de ella. Puede ser que un público informado expresaría preferencia por más servicios de la policía y menos detenciones — es decir, querría un cuerpo que defina su mandato con menos énfasis en el uso de su fuerza y más en la oferta de otros servicios policiales.¹³⁵

¹³⁵ Varenik, Robert O., Explorando caminos hacia la Reforma Policial: Seis Recomendaciones, *Lawyers Committee for Human Rights*, p.15, documento recuperado de internet, disponible en: https://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/Daytalk2002_sp.pdf.

Según O. Varenik, los puntos anteriores no deben ser considerados como como la solución al problema *per sé*, ya que son recomendaciones generales, y aun implementadas, no terminarán por completo con la problemática existente en torno de la institución policial dentro de la cual se busca implementar el *accountability* policial.

Sin embargo, como una medida para mejorar su desempeño, las recomendaciones anteriores, influirán directamente en las decisiones futuras sobre cómo administrar los cuerpos policiales de manera más eficiente.

Además, coadyuvarán de manera directa al momento de decidir qué tipo de mecanismos se necesitan y se desean dentro de la institución, qué nivel de transparencia ante el público, que mezcla de controles internos y externos, etcétera.

Es oportuno aclarar que, partiendo de las recomendaciones mencionadas en los párrafos anteriores y una vez hecha la aclaración acerca de la falta de un modelo definitivo de *accountability* policial, en adelante, se estudiarán aquellos lineamientos generales que mejores resultados han arrojado al momento de ser implementados.

Para Samuel Walker, uno de los procedimientos de *accountability* policial que mejores resultados ha demostrado en su implementación es el llamado *Administrative Rulemaking*; el cual es considerado como un procedimiento de *accountability* individual - interno, es decir, implementado al interior de la misma institución.

Walker, establece que dicho concepto...

...involucra la dirección y control del uso que el oficial de policía hace de la autoridad policial a través de políticas públicas formales.

Este enfoque, conocido genéricamente como reglamentación administrativa, es una característica básica no solo de la gestión policial moderna, si no de todas las organizaciones del sector público y privado.

La Reglamentación administrativa consta de tres elementos: la especificación de las medidas aprobadas y prohibidas en las políticas escritas; requiere que los oficiales presenten informes escritos sobre acciones específicas; requiere revisión administrativa de los informes realizados por los oficiales...¹³⁶

Según el concepto de Walker, la Reglamentación Administrativa como mecanismo de *accountability* policial interno, deberá estar basada en cinco premisas:

- 1) El establecimiento de políticas públicas institucionales basadas en el uso de la autoridad policial
- 2) Inspecciones de rutina realizadas por supervisores directos
- 3) Evaluaciones regulares de desempeño policial
- 4) El diseño de sistemas de intervención temprana diseñados para identificar problemas de desempeño
- 5) La implementación de procedimientos adecuados para la investigación de acusaciones de mala conducta por parte de los oficiales de policía

Herrera Verdugo, al tratar el tema de la implementación de los modelos de *accountability* policial, argumenta que, esta práctica pública relaciona el rendir cuentas con el dar explicaciones acerca de la conducta realizada.

¹³⁶ Walker, Samuel, *Police Accountability: Current Issues and Research Needs*, Paper presented at the National Institute of Justice (NIJ) Policing Research Workshop: Planning for the Future, Washington, DC, November 28-29, 2006, p.8.

...involves the direction and control officer use of police authority through formal agency policies. This approach, generically known as administrative rulemaking, is a basic feature of modern police management, if not all public and private sector organizations. Administrative rulemaking consists of three elements: specifying approved and forbidden actions in written policies; requiring officers to file written reports on specific actions; requiring administrative review of officer reports.

Lo anterior conlleva aportaciones significativas al desarrollo de los sistemas de inteligencia al interior de las corporaciones policiales, del aprendizaje institucional y de la igualdad política, ya que todos los individuos involucrados en dicha implementación participan de manera activa en él.¹³⁷

De esta forma, según al autor en comento, el modelo de *accountability* policial que se pretenda implementar, dependerá entonces de la finalidad, frecuencia y tipo de control que se busque, como se muestra a continuación en la siguiente imagen.

IMAGEN 1
MODALIDADES DEL CONTROL POLICIAL¹³⁸

Modalidades del Control Policial			
Nombre	Finalidad	Frecuencia	Tipo
1) Control Jurisdiccional	Realizado mediante fallo de recursos judiciales e investigación judicial de delitos imputados a policías	A petición de partes agraviadas	externo
2) Control Legislativo	Las comisiones parlamentarias pueden solicitar información del Ejecutivo e incentivar cambios en las tácticas y procedimientos policiales fortaleciendo instancias de control mediante enmiendas legislativas y asignaciones presupuestarias	Depende de las demandas generadas en el Congreso y de la respuesta de las mayorías parlamentarias	externo
3) Defensoría del Pueblo	Recibe denuncias de los afectados, requiriendo sean investigadas por los órganos competentes y prepara informes públicos para el Congreso	Se realiza regularmente en respuesta a las demandas producidas	externo
4) Dirección de Asuntos Internos de la Policía	Investiga posible involucramiento de policías en la comisión de delitos a solicitud de Defensorías de Pueblo, del Ministerio Público, o debido al inicio de oficio de investigaciones sobre la conducta policial	Conforme a la demanda proveniente de los organismos mencionados	interno
5) Control Jerárquico (estratégico, táctico u operacional)	Realizado por la propia policía a partir de la cadena de mando y consistente en la supervisión realizada por las Inspectorías de la actuación de diversos organismos policiales	Se lleva a efecto conforme a un plan de trabajo o de manera sorpresiva	interno

Continúa en la siguiente página...

¹³⁷ Cfr. Herrera Verdugo, Arturo, El control social sobre la policía – Accountability y rendición de cuentas, policía de Investigaciones de Chile, Santiago, febrero de 2007, p. 3, disponible en: <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/controlsocialsobrepolicia.pdf>.

¹³⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 7-8.

6) Control de los Resultados de la Gestión	Llevado a cabo de acuerdo con indicadores de impacto o información menos metódica	Llevado a efecto de manera acorde con las rutinas y actuaciones de los diversos servicios policiales	interno
7) La prensa	Actividad que desenvuelven los medios de comunicación a través de investigaciones periodísticas	De acuerdo con la frecuencia con la que se presenten situaciones que los medios consideren son noticia	externo
8) Organizaciones No Gubernamentales y Académicas	Actividad de supervisión que involucra el seguimiento sistemático de la actuación policial, la realización de estudios sobre la policía y la representación judicial de personas afectadas por ésta	Se realiza en respuesta a peticiones o denuncias de personas y en función de la percepción de que existen problemas de carácter sistemático en el accionar policial	externo
Fuente: Fruhling, 2005, en base a la presentación de Renato Vieira de Souza y Gilberto Protásio dos Reis: "El control de la Policía en Brasil" en la Conferencia "Police Accountability in Times of Political Change" organizada por ALTUS en La Haya los días 19 a 21 de Octubre de 2005.			

Al revisar la imagen, podemos observar que para Herrera Verdugo, todos aquéllos modelos y mecanismos en los cuales se basan los modelos de *accountability* policial, se clasifican según dos propósitos fundamentales: aquellos que sirven a una finalidad de gestión y administración y los que sirven a una intención de tipo sociopolítico.

De esta forma, la supervisión del desempeño de las instituciones o corporaciones policiales será de carácter jurídico y/o evaluativo. En el primer caso, será evaluada la eventual discordancia entre una conducta policial y el ordenamiento jurídico al cual está supeditada dicha conducta; mientras que en el caso de la supervisión evaluativa, se juzga la eficiencia respecto de una conducta aislada o de un programa puesto en práctica por la institución policial.¹³⁹

¹³⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 6.

En suma, respecto al *accountability* policial, los autores analizados en el presente apartado concuerdan que la gestión de los sistemas de rendición de cuentas de las instituciones públicas son herramientas necesarias para lograr una mejor relación entre las instituciones públicas, y en este caso la policía, y la sociedad en general, ya que mediante esta relación se podrá garantizar su adecuado funcionamiento.

El *accountability* policial entonces, es un elemento que aportará al logro de la transparencia al interior de las instituciones policiales y además, fomentará la confianza en ellas, ya que se trata de un esfuerzo por medio del cual se busca lograr que cada integrante de la sociedad, participe de manera activa en las definiciones y decisiones de aquellos ámbitos de la vida pública que son relevantes para ellos y sus familias.

Y es que como se ha comprobado a lo largo de la presente investigación, la implementación de un modelo policial de rendición de cuentas, en este caso el *accountability* policial, no es tarea sencilla. Esto, ya que en dicha implementación existen una serie de factores importantes a ser tomados en cuenta; el contexto histórico, social, económico, político y sobre todo el cultural.

Es por lo anteriormente mencionado, que como resultado del presente trabajo, se considera oportuna la implementación del modelo de *accountability* policial en las instituciones policiales de México.

Y es que si bien no existe un modelo particular para implementarlo, las premisas, características y condiciones mencionadas en el capítulo cuarto, pueden ser consideradas como un punto de partida para, en un futuro no lejano, conseguir la homologación estructural y funcional en las corporaciones policiales de nuestro país, lo cual coadyuvará en la mejora de la imagen pública de dichas instituciones, y por consecuencia, la sociedad recobrará la confianza en ellas.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA. La relevancia de la policía como institución nos lleva a considerar que su abordaje teórico es imprescindible para su estudio social. En este sentido debemos considerar que ésta se constituye como institución de corte estatal relacionada con el objetivo propio de la seguridad pública, es decir, el logro del orden público a través de funciones específicas tales como la vigilancia.

SEGUNDA. La institución policial, catalogada desde el punto de vista de Althusser como aparato represivo, es considerada como un elemento indispensable en el control social ejercido por el Estado. Su sola presencia simboliza una parte de este control simbolizando la lucha contra el delito mediante la dependencia del Estado que le permite el uso y aplicación de la fuerza.

TERCERA. La institución policial se encuentra inserta en un marco jurídico que se sustenta desde el ámbito constitucional hasta los reglamentos que establecen su estructura orgánica y funcionamiento. El Artículo 21 Constitucional indica como función exclusiva del Estado a la seguridad pública. En este orden de ideas existen leyes tales como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual estructura al Sistema Nacional de Seguridad Pública, organismo encargado de definir e implementar las políticas de seguridad pública en México.

CUARTA. La imagen de la institución policial que actualmente tiene la ciudadanía, lamentablemente no es la deseable. En algunas ocasiones, a esta imagen se asocian conductas delictivas, de corrupción, exceso de fuerza, abuso de autoridad, etc.

En contrapartida, las condiciones laborales en que se encuentran los integrantes de la institución policial también dejan mucho que desear. En este marco, y sólo por mencionar algunas, se habla de niveles salariales, cargas de trabajo, pobre o nulo equipamiento, así como falta evidente de capacitación al interior de las mencionadas instituciones.

QUINTA. El funcionamiento de la institución policial se basa en modelos de organización determinados por el contexto histórico, el social, el cultural e institucional vigentes en cada país.

SEXTA. Teóricamente puede hablarse de Modelos de organización Policial con diversas características organizacionales y funcionales.

SÉPTIMA. El Modelo Policial de Organización Racional – Burocrático tiene una marcada orientación legalista, la cual legitima la función policial. Además, en la implementación de este modelo, se deben proporcionar informes diarios acerca del trabajo policial, logrando así, un mayor control sobre los elementos, pertenecientes a la corporación.

OCTAVA. El Modelo Policial de Organización Profesional está orientado al cumplimiento de la ley, por encima del mantenimiento del orden público. Es el policía, el encargado de tomar decisiones para una mejor y más pronta resolución de los conflictos que se le presenten. En dicho modelo, existe a nuestra consideración, un gran problema, ya que al ser considerado como el eje de la corporación, el policía crea un sentimiento de individualismo, derivado de la autonomía que la misma institución y el conocimiento especializado que esta le proporciona.

NOVENA. En lo que respecta al Modelo Policial de Organización Comunitaria, cambia la racionalidad de organización, dicho modelo tiene como principal característica, la interacción directa de los policías con las personas de la comunidad en la que desarrollan sus labores. Dicho modelo está orientado hacia la resolución de conflictos con el menor uso de la fuerza, sin embargo, el mencionado modelo sólo funciona adecuadamente en comunidades relativamente pequeñas.

DÉCIMA. Finalmente, el Modelo Policial de Organización Mixta surge a partir de las fallas encontradas en los modelos anteriores, esto lleva a la idea de intentar adoptar lo mejor de cada uno de ellos e integrarlos en el desarrollo de un nuevo modelo, para el cual, el principio de organización fundamental, se encuentra en pequeños grupos de trabajo que tienen como objetivo buscar la resolución de problemas de manera directa y rápida.

DÉCIMA PRIMERA. En México, se aplica el Modelo de Organización Mixta, puesto que en su implementación se toman elementos y funciones características de los cuatro modelos de organización policial más comúnmente implementados.

DÉCIMA SEGUNDA. El ejercicio de este modelo, sin embargo no ha logrado los fines que se han propuesto para la institución, lo que no ha llevado a realizar un análisis de las necesidades y demandas de la población a la luz de los modelos ya mencionados.

DÉCIMA TERCERA. La aplicación del modelo de *Accountability* policial, significaría cambios estructurales y de función en la operación de las prácticas policiales que se considera son necesarios. En este sentido los cambios a los que asistiríamos en el caso de que este modelo fuera implementado en la institución, serían entre otras:

- 1) El establecimiento de políticas públicas institucionales basadas en el uso de la autoridad policial
- 2) Inspecciones de rutina realizadas por supervisores directos
- 3) Evaluaciones regulares de desempeño policial
- 4) El diseño de sistemas de intervención temprana diseñados para identificar problemas de desempeño
- 5) La implementación de procedimientos adecuados para la investigación de acusaciones de mala conducta por parte de los oficiales de policía

DÉCIMA CUARTA: Finalmente, tenemos entonces que partiendo de las premisas anteriores, es que, como ha sido mencionado, aún cuando no existe un modelo particular para implementar el *accountability* policial en México, dichas pueden ser consideradas como un punto de partida para, en un futuro no lejano, conseguir la homologación estructural y funcional en las corporaciones policiales de nuestro país, lo cual coadyuvará en la mejora de la imagen pública de dichas instituciones, y por consecuencia, la sociedad recobrará poco a poco la confianza en sus policías.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Portales, Rafael, “Estado democrático, sistemas de legalidad y corrupción en América Latina”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, Madrid, núm. 13, 2010.
- Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*, México, Quinto Sol, 1970.
- Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia (FLASUD), Ediciones Coyoacán, 2006.
- Beck, Ulrich, *La Sociedad del riesgo*, Barcelona, 1998.
- Bergalli, Roberto. “Control social y sistema penal”, en *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel)*. Barcelona, BOSCH, 1996.
- Bergalli, Roberto, “Reflexiones sobre el control social en América Latina”, en - Pavarini, Massimo, *Control y Dominación, Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Argentina, Siglo XXI, 2002.
- Bergalli, Roberto, *Sistema penal y problemas sociales*, España, Tirant lo Blanch, 2003.
- Bustos Ramírez, Juan, “Las funciones de la policía y la libertad y seguridad de los ciudadanos”, *Nuevo Foro Penal*, Chile, núm. 32, 1986.
- Chinchilla, Laura y Rico, José María, *Seguridad Ciudadana en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.
- Christie, Nils, *La Industria del control del delito*, Buenos Aires, Editores del Puerto, segunda edición, 1993.
- Documento denominado “Nuevo Modelo Policial Federal”, disponible en www.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf.
- Frühling E. Hugo - López Portillo Vargas Ernesto, *Responsabilidad Policial en Democracia: Una propuesta para América Latina*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC., Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2008.

-García García, Guadalupe Leticia, Derecho ejecutivo Penal, México, Porrúa, 2005.

-Garland, David, La cultura del control, Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, España, Gedisa, 2005.

-Haro Reyes, Dante, “Comentarios sobre el nuevo Modelo Policial en México”, en revista Letras Jurídicas, Universidad de Guadalajara, México, núm. 12, primavera de 2011.

-Herrera Verdugo, Arturo, El control social sobre la policía – Accountability y rendición de cuentas, policía de Investigaciones de Chile, Santiago, febrero de 2007. Disponible en: <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/controlsocialsobrepolicia.pdf>.

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

-Manual del Policía, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Metepec, México, 2003.

-Martínez Martínez, Yolanda, La Responsabilidad del Aparato Policial, México, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, 2010.

-Pavarini, Massimo, Control y Dominación, Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico, Argentina, Siglo XXI, 2002.

-Recasens i Brunet, Amadeu, La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía, en Bergalli, Roberto, (Coordinador), Sistema Penal y Problemas Sociales, - Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2003.

-Recasens i Brunet, Amadeu, Policía y control social: Problemas de construcción y definición jurídica y social, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 1992, inédita.

-Recasens i Brunet, Amadeu, “Violencia policial y seguridad ciudadana”, en Imágenes del control social, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1994.

-Recasens i Brunet, Amadeu, “La configuración del aparato policial contemporáneo”, en Derecho y sociedad, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

-Recomendaciones al Sistema Policial Mexicano, Acervo virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/ens/ens14.pdf>.

-Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos, Insyde Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004.

-Torrente, Diego, "Investigando a la Policía", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Universidad de Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas. Documento recuperado de internet. http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_059_13.pdf.

-Torrente, Diego, La sociedad policial Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía, Madrid, España, Universidad de Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.

-Varenik, Robert, O. Accountability Sistema Policial de Rendición de Cuentas, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., México, 2005.

-Varenik, Robert O., Explorando caminos hacia la Reforma Policial: Seis Recomendaciones, Lawyers Committee for Human Rights, documento recuperado de internet, disponible en: https://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/Daytalk2002_sp.pdf.

-Vargas Morgado, Jorge, La Policía Régimen laboral y otros temas relacionados, Colección Actualidad del Derecho Administrativo en el mundo, núm. 3, Revista AIDA, México, FES Acatlán, 2009.

-Walker, Samuel, Police Accountability: Current Issues and Research Needs, Paper presented at the National Institute of Justice (NIJ) Policing Research Workshop: Planning for the Future, Washington, DC, November 28-29, 2006.

-Wasserman, Robert, Police Accountability and Community Policing, in Perspectives on Policing, a publication of the National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, no. 7, November 1988.

-Zepeda, Lecuona, Guillermo, "La Policía Mexicana dentro del Proceso de Reforma del Sistema Penal", Informe del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 2010.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Sitio web presidencia de la República 2006-2012

-<http://calderon.presidencia.gob.mx>

Sitio web Diario Oficial de la Federación

-<http://www.dof.gob.mx>

Sitio web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

-<http://www.inegi.org.mx>

Sitio web Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

-<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx>

Diario el universal en línea

-<http://eluniversal.com.mx>

Sitio web Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.

-<http://www.imdhd.org>

Sitio web Instituto para la Seguridad y la Democracia

-<http://insyde.org.mx>

Diario La Jornada en línea

-<http://www.jornada.unam.mx>

Blog electrónico Lorenzo Meyer

-<http://lorenzomeyer.blogspot.mx>

Diario Milenio en línea

-<http://www.milenio.com>

Diario noroeste en línea

-<http://www.noroeste.com.mx>

Revista Proceso en línea

-<http://www.proceso.com.mx>

Sitio web Comisión Nacional de Seguridad

-http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=186a3

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

-<http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/forosegupu.pdf>.

Sitio web Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

-<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt5.pdf>.

Centro de Investigación y desarrollo policial

-<http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>.

HEMEROGRAFÍA

-Revista Proceso, No. 1962, junio de 2014.

-Revista Proceso, No. 1970, agosto de 2014.

-Reforma, sección justicia, 22 de agosto del 2006.

-Reforma, sección justicia, 18 de octubre del 2007.