

## COMENTARIOS SOBRE EL NUEVO MODELO POLICIAL EN MÉXICO

### COMMENTS ON THE NEW MODEL POLICE IN MEXICO



**Dante Jaime Haro Reyes<sup>1</sup>**

---

*Sumario:* I. Introducción. II. Antecedentes III. Marco Jurídico de Actuación. IV. Nuevo Modelo Policial. 1. Inteligencia. 2. Tecnología de la información. 3. Infraestructura. V. Nuevas Facultades. VI. Sistemas de información. VII. Evaluación y Control de Confianza. VIII. Realidad actual de la Policía. 1. Estado de fuerza. 2. Salarios, preparación y capacitación 3. Estabilidad laboral. IX. Conclusiones. X. Análisis Propositivo. Fuentes de Información. Fecha de Recepción 04/enero de 2011/ Fecha de Aceptación 03 de abril de 2011.

---

**RESUMEN:** El actual trabajo pretende otorgar una serie de reflexiones sobre el nuevo modelo policial que se pretende aplicar en nuestro país. Para ello se realiza en primer término los antecedentes históricos inmediatos, asimismo el análisis descriptivo, tomando como referencia a la Policía federal, ya que es en este nivel donde se ha implementado este modelo. Posteriormente se otorga el análisis crítico, plasmando una serie de consideraciones que se derivan del análisis de la realidad actual de la policía, donde se muestran las debilidades y amenazas existentes. Por último se otorgan las conclusiones a manera de

---

1 Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor Investigador Titular de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

reflexiones y se cierra con un análisis propositivo que coadyuve a resolver la problemática existente.

**PALABRAS CLAVE:** Policía, Seguridad Pública, Modelo Policial y Derechos Humanos.

**ABSTRACT:** The present work aims to provide a series of reflections on the new policing model that is intended to apply in our country. To this end, we first of the immediate historical background, also the descriptive analysis, by reference to federal police, as it is at this level has been implemented this model. Subsequently gives critical analysis, capturing a number of considerations that are derived from analysis of the current reality of the police, showing the weaknesses and threats. Finally the conclusions are given way to reflection and closes with a propositional analysis that contributes to solving existing problems.

**KEYWORDS:** Police, Public Safety, Police and Human Rights Model.

## I. Introducción

Una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común de la sociedad: Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado le debe garantizar. El Estado, a través de las instituciones de seguridad pública, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos. La policía surge con la formación del Estado y da respuesta a la necesidad social de la seguridad pública.

Sin embargo la Policía en México, a lo largo del tiempo, ha sido identificada como un órgano represor, brazo ejecutor de la ley del Estado represor, y organismo encargado de velar por los intereses de quienes ostentan poder social, económico o político, antes que por la seguridad de los ciudadanos y de la sociedad en general.

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.

Por ello se pretende por parte del actual Gobierno Federal dar un cambio de timón, y recientemente<sup>2</sup> se habla de la entrada en vigor de un nuevo modelo policial.

## II. Antecedentes

En México, hasta finales del siglo XX, la principal preocupación se centró en la construcción de bases democráticas mínimas para un Estado cuyo régimen de gobierno, autoritario y hegemónico, presentaba ya síntomas innegables de agotamiento y debilidad. “Durante los años noventa, en México se llevó a cabo una larga discusión en torno a la llamada reforma política, cuyo contenido fue exclusivamente electoral. En retrospectiva, lo que hubiera permitido una transición política más tersa y con mayor probabilidad de éxito en el caso mexicano, hubiera sido una reforma más amplia que incluyera una transformación institucional que pudiera darle forma a la nueva democracia, así como capacidad para procesar los conflictos y ajustes que inevitablemente vienen asociados a esos procesos”<sup>3</sup>.

El logro de estas aspiraciones fue una prueba tangible del paso hacia un sistema democrático que sin embargo aún no termina de consolidarse en muchas de las estructuras que de antaño fueron las bases del régimen que terminaba.

---

2 Para diciembre de 2008, se publica la versión definitiva del documento Nuevo Modelo Policial, que perfila el cambio estructural y de modelo operativo que realiza la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

3 Rubio, L. y E. Jaime, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*. FCE-CIDAC, México 2007, pág. 125 -126.

La Policía como institución, fue una de las bases más importantes y fuertes del régimen autoritario que caracterizó a nuestro país durante la mayor parte del siglo XX. Las transformaciones que México ha vivido hacia un sistema político con mayor representatividad y participación ciudadanas y respeto las garantías individuales, sin embargo, olvidaron por mucho tiempo la trascendencia de esta institución, y hoy en día nos encontramos con instituciones policiales anquilosadas, con estructuras que siguen trabajando como en el viejo régimen y que no responden a las necesidades sociales e incluso políticas del país.

Se creó en el año de 1995 el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), cuyos objetivos son:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la federación, estados y municipios con respeto a su ámbito de competencia.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer los elementos que propicien la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas encaminadas a mejorar los servicios de seguridad pública.

Otra reforma importante aunque no fue integral, fue la de 1998, año en que se crea la Policía Federal Preventiva, en concordancia con lo establecido en el artículo 21 Constitucional de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos” y con la fusión de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal e incluso personal proveniente de la Armada de México. Se crea como brazo operativo en la lucha contra la delincuencia organizada y actualmente depende de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

En 2005, el tema de integrar un nuevo modelo policial es retomado por el entonces Presidente de la República, Vicente Fox, mismo que de acuerdo a lo publicado en esas fechas, iniciaría con la creación de Agencias Estatales de

Investigación, e incluso se ofrecieron recursos para iniciar tal proyecto<sup>4</sup>. Su propuesta de reforma incluyó cuatro puntos básicos: la creación de la Policía Federal; otorgar facultades de investigación a las policías federal, estatales y municipales; integrar un Sistema Policial Nacional, que incluya un currículo policiaco nacional y un sistema de carrera policial; y la integración de un sistema de inteligencia policiaca<sup>5</sup>.

Durante la VI Reunión Nacional de Secretarios y Directores Estatales de Seguridad Pública se anunció la alineación de acciones para combatir delincuencia, por parte de la SSP federal, además del seguimiento a las acciones de los gobiernos estatales que permitan la alineación de medidas a nivel municipal y estatal con las políticas federales<sup>6</sup>. En septiembre de 2008, el 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”<sup>7</sup>.

La tendencia a la unificación de cuerpos policiales para concentrar las funciones de policía preventiva e investigadora ha sido retomada a nivel local, aunque las trayectorias son radicalmente distintas. A través del denominado Programa de Mando Único de la Policía UNIPOL<sup>8</sup>, el gobierno del Distrito

---

4 Periódico El Universal, Sección Nacional, 19 de febrero de 2005.

5 González, S. E. Mendieta, E. Buscaglia y M. Moreno, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica*. 2ª edición, Fontamara, México 2005, p. 589.

6 Periódico El Universal, Sección Nacional, 2 de junio de 2008.

7 Diario Milenio, Sección Nacional, 23 de Septiembre de 2008.

8 El Gobierno del Distrito Federal (GDF) opera el programa de Mando Único Policial (Unipol) puesto en marcha en cuatro delegaciones y en el corredor Polanco-Lomas de Chapultepec en Mayo del 2008.

Federal determinó un esquema de combate a los delitos en el que se integrarán elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia.

Sin embargo, el operativo realizado en el antro New's Divine puso en la mira las fallas estructurales del Programa UNIPOL, mismo que fue desaparecido en el mes de julio, a menos de dos meses de su puesta en marcha<sup>9</sup>.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por gobernadores y encabezado por el Presidente Felipe Calderón, aprobó la creación de 32 policías estatales con un mando único<sup>10</sup>. Se acordó llevarla al Congreso de la Unión para su aprobación.

La reforma policial mexicana ha sido impulsada a través de diferentes espacios. La que promueve el gobierno federal busca liderar estos esfuerzos y consolidar un sistema unificado que funcione coordinadamente para mejorar las condiciones de inseguridad en el país. Estas intenciones no han concretado debido a un conjunto de obstáculos que han obligado a modificar la política pública sobre la marcha. Pero aún más grave que esto, la reforma policial no está avanzando por la senda única que busca marcar el gobierno Federal.

### **III. Marco Jurídico de Actuación**

---

9 Periódico El Universal, Sección Local, 11 de agosto de 2008.

10 El 02 de Junio del 2010 en el marco de la XXVIII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Se dio a conocer la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman los artículos 21, párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero; 73, fracción xxiii; 115, fracción ii, párrafo segundo; fracción iii, inciso h) y el párrafo primero de la fracción vii; se adicionan el párrafo décimo, así como los incisos b) y c), recorriéndose en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción vii del artículo 115; un párrafo tercero y cuarto, así como los incisos a) a la c) a la fracción vii del artículo 116; todos de la CPEUM.

La organización policial y la seguridad pública como función estatal están distribuidas en México en los tres ámbitos de gobierno de una república federal: a nivel municipal, estatal y federal, cada uno con atribuciones y responsabilidades.

La actual conformación del sistema de seguridad pública en México es producto de diversas reformas históricas en nuestro país. La que se impulsó en el año 1994 ha sido una de las más importantes, ya que configuró el sistema de seguridad pública mexicano como lo conocemos, y entre sus aspectos más notables destacan la incorporación al Artículo 21 Constitucional del actual concepto de seguridad pública, que puntualiza la actuación de los cuerpos policíacos; la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN) así como las reformas a la Constitución para establecer como una responsabilidad explícita del Estado la seguridad pública, compartida entre los tres órdenes de gobierno.

**Artículo 21.** *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...*

*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.*

*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...*<sup>11</sup>

---

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 2010. Se encuentra disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>12</sup>, en su artículo 5 Fracción V, VIII, X, XIV y XVI, en su artículo 7, establece que conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 “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”.

Título Tercero: Disposiciones comunes a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública y Título Quinto: Del Desarrollo Policial. En el Artículo 29, por otra parte, establece como funciones de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública: “II. Promover la capacitación, actualización y especialización de los miembros de las Instituciones Policiales, conforme al Programa Rector de Profesionalización;...”

El capítulo IX de la nueva ley distribuye las competencias, estableciendo que los ámbitos de concurrencia entre Federación estados y municipios son:

**A.** Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:

...

**II.** Respecto del Desarrollo Policial:

**a)** En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:

**1.-** Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;

**2.-** Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;

**b)** En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:

**1.-** El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;

**2.-** Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;

**3.-** Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y

**4.-** El desarrollo de programas de investigación y formación académica.

...

**B.** Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

...

**III.** Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;

---

12 Texto Vigente, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 30-11-2010.



IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;

Este mismo artículo incluye el siguiente párrafo: “Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios”. La ambigüedad de la redacción abre la puerta a un problema con la coordinación no obligatoria y a la necesidad de un trabajo de convencimiento y labor política mucho más amplia y efectiva.

Los artículos 47 y 48, describen las funciones de las academias e institutos de capacitación policial, y las facultades de la federación en materia de profesionalización:

**Artículo 47.-** La Federación y las entidades federativas establecerán y operarán Academias e Institutos que serán responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización que tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

- I. Aplicar los procedimientos homologados del Sistema;
- II. Capacitar en materia de investigación científica y técnica a los servidores públicos;
- III. Proponer y desarrollar los programas de investigación académica en materia ministerial, pericial y policial, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables;
- IV. Proponer las etapas, niveles de escolaridad y grados académicos de la Profesionalización;
- V. Promover y prestar servicios educativos a sus respectivas Instituciones;
- VI. Aplicar las estrategias para la profesionalización de los aspirantes y servidores públicos;
- VII. Proponer y aplicar los contenidos de los planes y programas para la formación de los servidores públicos a que se refiere el Programa Rector;
- VIII. Garantizar la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas de Profesionalización;
- IX. Revalidar equivalencias de estudios de la Profesionalización;
- X. Colaborar en el diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de aspirantes y vigilar su aplicación;
- XI. Realizar los estudios para detectar las necesidades de capacitación de los Servidores Públicos y proponer los cursos correspondientes;
- XII. Proponer y, en su caso, publicar las convocatorias para el ingreso a las Academias e Institutos;
- XIII. Tramitar los registros, autorizaciones y reconocimiento de los planes y programas de estudio ante las autoridades competentes;
- XIV. Expedir constancias de las actividades para la profesionalización que impartan;
- XV. Proponer la celebración de convenios con Instituciones educativas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, con objeto de brindar formación académica de excelencia a los servidores públicos;
- XVI. Supervisar que los aspirantes e integrantes de las Instituciones Policiales se sujeten a los manuales de las Academias e Institutos.

**Artículo 48.-** En materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación de esta ley lo siguiente:

- I. Los contenidos básicos de los programas para la formación, capacitación y profesionalización de los mandos de las Instituciones policiales;
- II. Los aspectos que contendrá el Programa Rector;
- III. Que los integrantes de las Instituciones Policiales se sujeten a los programas correspondientes a las Academias y de estudios superiores policiales;
- IV. El diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de candidatos a las Instituciones Policiales y vigilar su aplicación;

- V. Estrategias y políticas de desarrollo de formación de los integrantes de las Instituciones Policiales;
- VI. Los programas de investigación académica en materia policial;
- VII. El diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de candidatos a las Instituciones Policiales;
- VIII. La revalidación de equivalencias de estudios de la Profesionalización en el ámbito de su competencia.

También es necesario mencionar a la Ley de la Policía Federal<sup>13</sup> y al Reglamento de la Ley de la Policía Federal<sup>14</sup>. Ya que el esquema de organización federal que caracteriza a nuestro país representa, en términos de seguridad pública, uno de los elementos más difíciles de conciliar. De acuerdo con los documentos estudiados, se infiere que la reforma policial busca concretar un modelo policial centralizado con predominancia de la autoridad federal para dirigir y coordinar los esfuerzos en esta materia. Sin embargo, los estados y municipios del país, en apego al orden federal y a las atribuciones y responsabilidades que sus leyes internas establecen y sin detrimento de los mandatos constitucionales, realizan acciones propias en esta materia, complicando de esta forma la consecución de objetivos nacionales. El caso del Estado de México ejemplifica esta afirmación, al informarse en diferentes medios los planes de capacitación para la corporación policial estatal, la creación de un centro de control de confianza estatal, y la presentación de un modelo de seguridad pública para el Estado de México.

#### **IV. Nuevo Modelo Policial**

De acuerdo con el documento, el Nuevo Modelo Policial para la Policía mexicana<sup>15</sup>, es el resultado de la reingeniería de procesos policiales, sumando

---

13 Nueva ley publicada en el diario oficial de la federación el 1 de junio de 2009, texto vigente, última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 30/11/2010.

14 Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17/05/2010.

15 El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma al Artículo 21 Constitucional, que favorece la creación de una policía más profesional y con herramientas para la investigación científica.

las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales y se basa en la investigación científica para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, a partir de la recopilación y uso intensivo de la información, de su análisis y de la generación de inteligencia policial susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia.

El documento explica que el Nuevo Modelo Policial<sup>16</sup> parte de una concepción integral de la seguridad pública en la cual la prevención y la persecución del delito no son hechos aislados, sino que sus acciones son interdependientes e interrelacionadas, para lo cual se requieren cambios orgánico-funcionales en los tres ámbitos de gobierno, que trasciendan las estructuras tradicionales de organización y operación de las policías, para evolucionar hacia un modelo lógicamente estructurado, con una visión común encauzada hacia la prevención en la seguridad pública. Esta afirmación confirma que en función del liderazgo que se ejerce en materia de coordinación, se busca reformar integralmente el sistema de seguridad pública en el país.

El objetivo general del NMP es lograr la transformación de las corporaciones policiales en el país, bajo un modelo que incorpore la actuación de los cuerpos de seguridad pública y penitenciaria, estándares de operación unificados, mediante la homologación de procesos, procedimientos, métodos y protocolos de operación policial y administración penitenciaria, en los tres órdenes de gobierno; y la utilización compartida de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que aseguren su desempeño eficaz y eficiente en la prevención y persecución de los delitos, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía. En la redacción de este objetivo no está especificada concretamente la importancia de la capacitación y la profesionalización.

El Nuevo Modelo Policial se integra por once componentes básicos que se interrelacionan entre sí, y que son la base de la reestructuración de la organización y funciones de la Policía y de la administración penitenciaria de

---

16 Documento denominado Nuevo Modelo Policial federal. Disponible en [www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO\\_MODELO\\_POLICIAL\\_FEDERAL\\_080709VP.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL_080709VP.pdf).

los tres órdenes de gobierno, con el fin de mantener el equilibrio entre las funciones de prevención, investigación y reacción características de las corporaciones policiales y de los centros de reclusión.

1. Coordinación.
2. Modernización.
3. Homologación.
4. Participación Ciudadana y Proximidad Social.
5. Prevención del Delito.
6. Desarrollo Policial.
7. Evaluación y control de confianza
8. Organización y estandarización salarial
9. Tecnologías de la información y telecomunicaciones
10. Operación policial
11. Transparencia y evaluación de la actuación policial

A partir de este momento, la capacitación y profesionalización se concentran, junto con el rubro de servicio civil de carrera o carrera policial, dentro del llamado Sistema de Desarrollo Policial, proyecto que aún se elabora en la Secretaría de Seguridad Pública.

De la revisión que permite realizar este capítulo, se desprenden puntos importantes. El primero de ellos es que la deficiencia fundamental en el planteamiento de la Reforma y en la construcción del Nuevo Modelo Policial, es no partir de un diagnóstico real y preciso del estado de las instituciones policiales en el país. El argumento de no publicar los resultados de los diagnósticos en materia de seguridad pública, por considerarse estratégico y con información delicada para la operación de las instituciones policiales, no es suficiente para que la planeación nacional no se base en un dictamen exacto de las condiciones de un fenómeno.

Los diagnósticos en materia de seguridad pública, de capacitación policial, y temas relativos, son prácticamente inexistentes y en caso de haberlos, no son publicados ni abiertos al público. Por ello, hay muy pocos referentes estadísticos para valorar la situación de la organización policial. Aún así, a través de la estructura organizacional, es posible decir que se trata de un sistema extremadamente complejo, cuya reforma no se concretará en el corto plazo.

El planteamiento del Nuevo Modelo Policial y los elementos con que se construye no son nuevos, sino que se plantearon ya en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994- 2000), prácticamente de la misma forma, y recopila los aspectos que en ese momento ya se sabía era necesario atender en la Policía. Aún así, y al día de hoy, la reforma de la Policía Mexicana es una necesidad cuya solución es impostergable.

El éxito de este proyecto está basado, de acuerdo a lo visto en los siguientes elementos: la coordinación institucional e interinstitucional; el servicio civil de carrera policial; la homologación de la formación y la profesionalización; la vinculación con la sociedad y en alcanzar estándares internacionales, mismos que no son descritos en ningunos de los documentos revisados. La base de la seguridad pública en México, donde por mandato constitucional la responsabilidad se comparte y fragmenta, debe ser la coordinación y la colaboración. La tendencia de la reforma promovida a partir de 2006 es centralizar y concentrar en la mayor medida posible las decisiones y formas de actuación de las policías del país en un mando único o al menos, lo más cercano a ello, y con ello garantizar la eficiencia de la Policía evitando la dispersión y la ambigüedad en las decisiones.

Los autores revisados coinciden en que el liderazgo de quien realiza la reforma es condición necesaria para su éxito. La creación de una nueva ley cambia las reglas del juego, establece nuevos liderazgos (si lo hace) y diluye el efecto concentrador de los planteamientos iniciales de la reforma. En el caso de la SSP, que ya no presidirá el Consejo Nacional de Seguridad Pública, queda con la posibilidad de realizar los cambios necesarios para la Policía Federal y proponer modelos que funcionen para el resto del país. Sin embargo, se hace énfasis en varios de los documentos que la seguridad pública es una política de Estado.

En dos años, la reforma policial ha cambiado de alcances, perspectivas y estrategias, en muchos casos por necesidad ya que sus creadores concibieron dichos cambios con fundamento en cambios que no se realizaron (la fusión PFPFI) o que se han dado en forma parcial y no necesariamente como se propusieron (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública). Los documentos que ha emitido el área promotora de la reforma, la SSP federal, se caracterizan por presentar inconsistencias entre sí, y por responder a las

diferentes coyunturas que en el marco de su presentación se fueron dando. El documento más reciente ya no refiere la integración de la AFI-PFP, y no retoma muchas de las acciones concretas que se establecieron en la Estrategia Integral. Esto demuestra una inconsistencia muy seria en la política de seguridad pública de nuestro país.

Dados los cambios que se presentan en los planteamientos de la política, es lógico pensar que los resultados presentados por la SSP no digan mucho sobre el avance global de la política pública.

### **Esquema Nuevo Modelo Policial:**

#### 1. Inteligencia

- Desarrollar un sistema de inteligencia táctico que sustente la operación de la Policía Federal.
- Desarrollo de una estructura de operaciones policiales dirigidas por la inteligencia, basado principalmente en las investigaciones, que se sustente del principal insumo básico Informe Policial Homologado.
- Sistema que implica que los jefes de División asuman un liderazgo que transmita conocimiento, experiencia y doctrina a todo el personal (fortalecimiento institucional).
- Integración y fusión de cuatro componentes del nuevo modelo policial:

#### 1. Investigación/Recopilación (capacidades de recabar información con fines de inteligencia IPH).

#### 2. Análisis de la información recabada sistematizada (SUIC).

#### 3. Técnico (aprovechar las herramientas tecnológicas y jurídicas de que dispone la PF).

#### 4. Operación de la inteligencia generada y capacidades elevadas de la PF.

#### 2. Tecnología de la información

- La tecnología de la información contribuye a la toma efectiva de decisiones, al detectar el delito de forma temprana, georeferenciarlo y con ello direccionar adecuadamente el despliegue y las acciones operativas pertinentes.

- El Sistema de Interconexión para la Generación de Inteligencia Operativa (SIOP) en Plataforma México representa una ventaja estratégica para la planeación y ejecución de operaciones policiales contra el crimen organizado. El uso de esta herramienta constituye un cambio significativo en la forma de operar de las policías, ya que por primera vez se cuenta con una aplicación tecnológica de punta para generar procesos de análisis e inteligencia operativa.
- Integración y carga en los siguientes dispositivos:
  - a. Informe Policial Homologado.
  - b. Mapas Delicuenciales Georeferenciados.
  - c. Kardex Policial.
  - d. Sistema Gerencial Operativo.
  - e. SUIC.

### 3. Infraestructura

- Centro de mando de la policía federal.
  - primero en su tipo en México.
  - infraestructura que permite tomar acciones de prevención, investigación y reacción conectando a plataforma México.
- Centro de inteligencia de la policía federal.
  - Instalación estratégica con tecnología de vanguardia para combatir el crimen.
  - Con los más altos estándares de seguridad. Una instalación subterránea con tres niveles, dividido en cuatro módulos:
- Seguridad.
- Operaciones.
- Alertas Nacionales.
- Instalaciones Estratégicas.
- Estaciones de policía.
  - Se están construyendo y remodelando 14 estaciones de la policía federal para fortalecer la capacidad operativa de la policía federal.
  - Se localizan en: Uruapan ; Querétaro; Hermosillo; Matamoros; Cuernavaca; Matehuala; Chihuahua; Culiacán, Mazatlán; Veracruz; Aguascalientes; Tepatlán; Tapachula; Tlalnepantla y El Centro de mando en Ciudad Juárez.

## V. Nuevas Facultades<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> El 29 de abril, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de la Policía Federal. Entró en vigor el 1 de junio de 2009. Esta nueva Ley de la Policía Federal no da las bases para mejorar el desempeño, pero sí se corre el riesgo de una extralimitación de las facultades

- Investigar para prevenir los delitos.
- Realizar operaciones encubiertas y de usuarios simulados.
- Solicitar información y referencia geográfica de equipos de comunicación móvil en tiempo real.
- Intervención de comunicaciones privadas para la investigación de delitos.
- Vigilancia, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet.

## **VI. Sistemas de información**

La Plataforma México es un concepto avanzado que integra todas las tecnologías de la información y las pone accesibles al profesional de la seguridad pública, con la finalidad de que cuente con todos los elementos de información para el combate al delito, mediante el desarrollo e instrumentación de protocolos, metodologías, sistemas y productos tecnológicos que operen en forma homologada a través de la misma en todas las instancias policiales y de procuración de justicia del país.

Plataforma México<sup>18</sup> forma parte esencial de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Se fundamenta en el diseño e instrumentación de un modelo vanguardista de desarrollo tecnológico y comunicaciones cuyo propósito último es fortalecer la seguridad ciudadana. Consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos a fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar a la criminalidad.

El Programa opera a nivel nacional y contempla las siguientes tres etapas.

---

operativas de la policía y por lo tanto, no contaremos con una policía federal más democrática.

18 Véase programas del Gobierno Federal en: <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=35018>.



**Etapa 1:** Red de Datos Encriptada

En esta etapa, se incorporan las 32 entidades federativas y al menos los 150 municipios de mayor incidencia criminal del país a una moderna red de telecomunicaciones, en donde toda la información viaja de manera segura y confidencial. Es mediante esta Red de Datos que se tiene acceso a las Bases de Datos y Sistemas de Seguridad Pública.

**Etapa 2:** Sistema Único de Información Criminal (SUIC)

A través del SUIC se proporciona a las dependencias responsables de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno sistemas para el registro, uso y explotación de información, como herramientas de apoyo para la generación de inteligencia policial.

**Etapa 3:** Equipamiento de Estaciones de Policía

En esta etapa, se integra y aprovisiona de tecnología a las estaciones de policía para que tengan acceso ágil a las bases de datos y sistemas de Plataforma México.

## **VII. Evaluación y Control de Confianza**

El modelo prevé la evaluación y control de confianza de todos los integrantes de las instituciones policiales del país y el seguimiento a elementos dados de baja, a través del establecimiento del Sistema nacional de Acreditación y Control de Confianza. Para ello, se impulsará la creación de Centros Estatales de Control de Confianza certificados.

Las evaluaciones de control de confianza tienen por objetivo evaluar bajo un solo mecanismo y criterios uniformes, a elementos en activo y seleccionar a personal de nuevo ingreso responsable de prevenir la comisión de delitos, salvaguardar la seguridad e integridad de los bienes y las personas.

Con el fin de obtener una visión psicosocial de los elementos policiales para verificar el apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los Centros Nacionales y Estatales de Control y Confianza aplicarán 5 pruebas:

- Evaluación Médica
- Evaluación Toxicológica
- Evaluación Psicológica
- Evaluación Poligráfica, y
- Evaluación Socioeconómica.

## **VIII. Realidad Actual de la Policía**

No obstante la cantidad de recursos y el enfoque cuantitativo adoptado por las autoridades, no se ha desarrollado una auténtica carrera policial. Ser policía en México significa tener un empleo mal pagado, de alto riesgo y con un estigma social muy negativo; por lo que se ha convertido en una actividad secundaria que se deja en cuanto surge una mejor opción. Existe una gran rotación en el personal de las corporaciones<sup>19</sup>.

Para describir la actual organización de la Policía en México, partimos de la clasificación de los modelos más comunes en América Latina. De acuerdo con Rico existen "...según la organización general de cada estado, dos grandes tipos de policía: una policía centralizada, estructurada de forma perfecta y definida en relación con los demás organismos gubernamentales, que cubre el conjunto del territorio nacional...y una policía descentralizada con una jurisdicción limitada y a menudo compleja a causa de la multiplicación de los servicios policiacos, que posee criterios diferentes en lo referente a su organización, a las normas de reclutamiento y formación de su personal y a la utilización de los medios de que dispone...<sup>20</sup>". Para el caso mexicano, el modelo es el que se describe como Policía Descentralizada, ya que responde a la organización federal de la república que el artículo 40 de la CPEUM establece. Por otra parte, "existen en general dos tipos de policía. La gendarmería, está encargada teóricamente de la prevención y comprende los agentes de la circulación y todos aquellos que deben estar en contacto directo con el público. La Policía judicial, cuya principal misión es la de investigar los crímenes, suele intervenir a petición de un juez o del ministerio público. En México, la Policía generalmente se divide por funciones en Policía Preventiva y Policía Judicial. "En los países políticamente organizados según un régimen federal (Argentina, Brasil, México), existen, además de la Policía federal, servicios provinciales de policía, con una organización casi idéntica y con

---

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

20 Rico, José M. *Crimen y justicia en América Latina*. Siglo XXI, México 1998, pp. 247-248.

misiones y funciones análogas.<sup>21</sup> En la actualidad, los niveles de gobierno federal, estatal y municipal tienen responsabilidad en materia de seguridad pública, por lo que existen: Policía Federal, policías Estatales y policías Municipales. Para los dos primeros niveles, se prevé la existencia de policías preventivas (en general) y policía Judicial. Para el nivel municipal, solamente la Policía preventiva. Finalmente, la Policía Preventiva se subdivide en un amplio espectro de agrupamientos o divisiones más o menos especializados, con funciones diferenciadas en mayor o menor medida y que responden a las decisiones y políticas que en los respectivos ámbitos de gobierno se tomen para su funcionamiento. Este breve esbozo de la organización policial basta para vislumbrar un sistema de gran complejidad.

Debemos comenzar a entender al policía como un reflejo de la sociedad. El policía, con sus buenas y malas prácticas, no surge del vacío, sino que proviene del seno social. No es extraño, entonces, que los problemas sociales se encuentren también dentro de las instituciones policiales. A pesar de que visten uniformes, los policías son personas y ciudadanos. Todos queremos lo mismo: seguridad, salud, respeto, etcétera. Pero el policía no recibe casi nada de esto<sup>22</sup>. Se debe tener presente en todo momento que la policía, es una institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y las incivildades, del mantenimiento de la tranquilidad, del orden público y de la paz social, así como de auxiliar a la justicia en la persecución y la sanción penales<sup>23</sup>.

---

21 Idem, p. 249.

22 Rebuffo Rubens, *Policía y derechos humanos, una agenda común*, en Serie de Cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), Número 20, México 2007, p.15.

23 Moloeznik, Marcos Pablo, *La espada de Damocles, condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, en Suárez de Garay, Moloeznik, Shirk (coords.) *Justiciabárometro*, Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara, editorial Universidad de Guadalajara, México, 2010, p. 113.

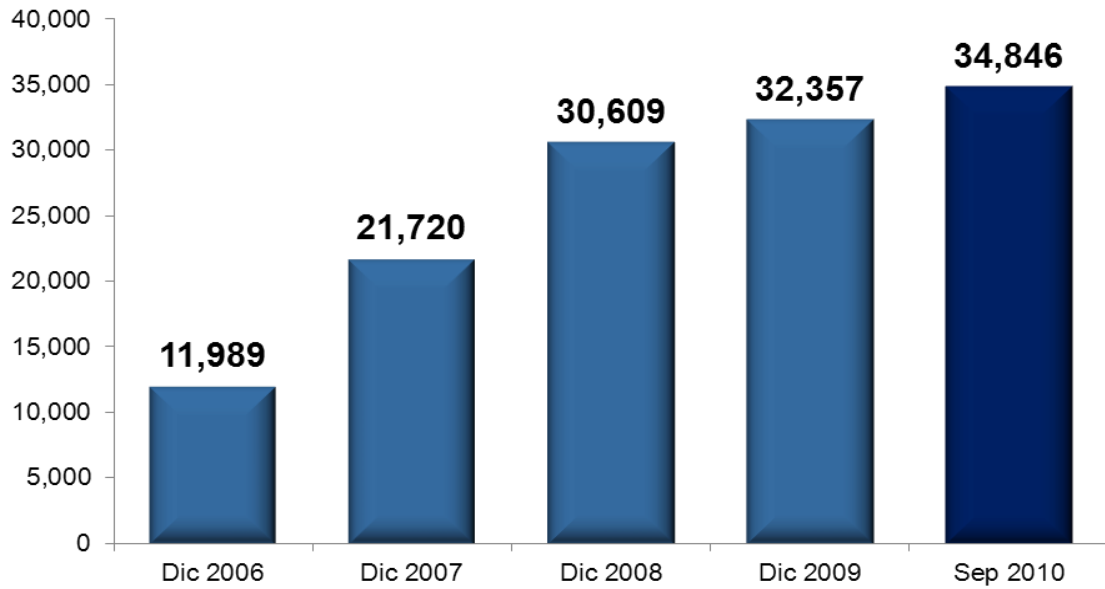
1. Estado de fuerza

Otro factor que sin duda se debe tomar en cuenta para la implementación del modelo policial es el estado de fuerza nacional. El actual Secretario de Seguridad Pública a nivel federal<sup>24</sup> describió: “En el país existen 32 entidades federativas con su respectivo marco jurídico. Hay 2 mil 438 municipios, los cuales, por la autonomía que les otorga la Constitución Federal, en su Art. 115, tiene a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal, así como también la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno de acuerdo con las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas de los estados”. Bajo la antigua redacción del artículo 21 y del 115 constitucionales, dice el Secretario de Seguridad Pública, “en el país operan 1,661 corporaciones de policía encargadas de la prevención y la persecución de los delitos en los tres niveles de gobierno. Cada una de ellas trabaja con marcos normativos, metodología, procedimientos e incluso con protocolos de policía diferente...”. Este argumento es uno de los más importantes para fundamentar la necesaria reforma policial, uno de cuyos ejes es la homologación de procedimientos, como veremos más adelante. Además, “... como se aborda el combate a la inseguridad pública de manera atomizada, desarticulada y con una coordinación circunscrita a las pocas herramientas de interconexión con que se cuenta... El resultado es que la formación, el perfil y la especialización de nuestras policías están, en lo general, por debajo del estándar internacional”. Estas afirmaciones han constituido la base de la actual reforma policial.

### **Estado de fuerza federal**

---

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



- Fuente Secretaría de Seguridad Pública. El estado de fuerza de la Policía Federal se ha triplicado de Diciembre de 2006 a Septiembre de 2010.

Estado de fuerza estatal por cada 1,000 habitantes

	Entidad	Población	Población / 1,000 habitantes	Estado de Fuerza por cada 1,000 hab.
1	Aguascalientes	1,184,924	1,185	2.90
2	Baja California	3,154,174	3,154	3.15
3	Baja California Sur	637,065	637	5.56
4	Campeche	822,001	822	3.04
5	Coahuila	2,748,366	2,748	2.05
6	Colima	650,129	650	4.47
7	Chiapas	4,793,406	4,793	2.97
8	Chihuahua	3,401,140	3,401	3.01
9	Distrito Federal	8,873,017	8,873	10.25

	Estado de fuerza estatal por cada 1,000 habitantes				
10	Durango	1,632,860	1,633		<b>3.03</b>
11	Guanajuato	5,485,971	5,486		<b>2.56</b>
12	Guerrero	3,386,706	3,387		<b>4.27</b>
13	Hidalgo	2,664,969	2,665		<b>3.01</b>
14	Jalisco	7,350,355	7,350		<b>3.34</b>
15	México	15,174,272	15,174		<b>4.48</b>
16	Michoacán	4,348,485	4,348		<b>2.72</b>
17	Morelos	1,776,727	1,777		<b>3.60</b>
18	Nayarit	1,084,957	1,085		<b>3.36</b>
19	Nuevo León	4,643,321	4,643		<b>2.40</b>
20	Oaxaca	3,801,871	3,802		<b>3.24</b>
21	Puebla	5,779,007	5,779		<b>2.83</b>
22	Querétaro	1,827,985	1,828		<b>2.13</b>
23	Quintana Roo	1,324,257	1,324		<b>4.23</b>
24	San Luis Potosí	2,585,942	2,586		<b>3.41</b>
25	Sinaloa	2,767,552	2,768		<b>3.05</b>
26	Sonora	2,662,432	2,662		<b>3.16</b>
27	Tabasco	2,238,818	2,239		<b>4.64</b>
28	Tamaulipas	3,270,268	3,270		<b>2.92</b>
29	Tlaxcala	1,169,825	1,170		<b>3.53</b>
30	Veracruz	7,638,378	7,638		<b>2.59</b>
31	Yucatán	1,953,027	1,953		<b>3.71</b>

Estado de fuerza estatal por cada 1,000 habitantes				
32	Zacatecas	1,490,550	1,491	<b>2.53</b>
<b>TOTAL</b>		<b>112,322,757</b>	<b>112,323</b>	<b>3.82</b>

**Fuente:** Censo de población y vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.<sup>25</sup>

Según datos recientes de la Secretaría de Seguridad Pública<sup>26</sup>, la fuerza policial nacional se encuentra conformada de la siguiente manera:

Policía Federal: 34,846 Miembros  
 Policía Federal Ministerial: 3,500  
 Policía Estatal: 196,030  
 Policía Ministerial: 26,928  
 Policía Municipal: 165,510

**TOTAL: 426,814 Policías**

La Organización de las Naciones Unidas recomienda que haya un policía por cada 357 habitantes en cada país. En la práctica, la mayoría de los países tiende a presentar tasas de elementos policíacos per cápita de alrededor de 200 policías por cada 100 mil habitantes.

En un Estudio Internacional que realiza la ONU y en comparación con otros

25 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en <http://www.inegi.org.mx/>.

26 Secretaría de Seguridad Pública, <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk>.

Policía Federal:	34,846 Miembros
Policía Federal Ministerial:	3,500
Policía Estatal:	196,030
Policía Ministerial:	26,928
Policía Municipal:	165,510

**TOTAL: 426,814 Policías**

La Organización de las Naciones Unidas recomienda que haya un policía por cada 357 habitantes en cada país. En la práctica, la mayoría de los países tiende a presentar tasas de elementos policíacos per cápita de alrededor de 200 policías por cada 100 mil habitantes.

países, México tiene 1 policía por cada 261 habitantes, Bélgica 1 por cada 283, Austria 1 por cada 302, Hungría 1 por cada 338, Japón 1 por cada 561, Alemania 1 por cada 585, Canadá 1 por cada 590, Finlandia 1 por cada 654 y Estados Unidos 1 por cada mil<sup>27</sup>.

## 2. Salarios, preparación y capacitación

Sin duda los rubros más importantes para lograr un avance significativo en nuestra policía es lo relativo a salarios dignos, prestaciones competitivas, preparación y capacitación de los elementos. Si no se presta atención de manera urgente a lo anterior, es muy probable desde una óptica personal el fracaso de los cambios que se quieran implementar. De acuerdo con el trabajo del actual Secretario de Seguridad Pública, además del rezago de las corporaciones, la corrupción imperante, el avance de la delincuencia hacia

---

27 Datos publicados en el artículo "*Muchos policías, pero mal capacitados*" Periódico el Informador, Sección Nacional, 25 Marzo de 2011.



formas más organizadas, eficientes y sofisticadas de trabajo, se agrega el problema de la preparación de los integrantes de las policías: Con una imagen deteriorada, sueldos bajos (en promedio cuatro mil pesos al mes)<sup>28</sup>, nulas prestaciones y socialmente repudiadas, las policías se convirtieron en bolsas de trabajo para aquellas personas que no encontraban empleo. Estos agentes, en algunos casos con poco compromiso, bajo perfil, escasa preparación y en ocasiones dispuestos o predispuestos a cambiarse de bando, no constituyeron un freno real para la delincuencia, la cual fue ganando terreno. Aún a mediados de 2010, los indicadores de escolaridad de los elementos de policía del país mostraban en efecto, bajos niveles de escolaridad.

Después de más de una década de esfuerzos, los policías en México tienen una escolaridad promedio de 8.8 años de educación<sup>29</sup>. Un documento reciente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal señala que 70% de los policías municipales tienen un nivel de escolaridad por debajo de los 10 años de estudios.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>30</sup> expuso cifras sobre la situación de la Policía en México: “el problema no es de poner más policías en las calles, es sin duda, de lograr mejores agentes”. Conforme a sus estadísticas, “tenemos una policía de secundaria, 42.58 secundaria completa; sin escolaridad poco menos de uno por ciento; secundaria incompleta 3.99; primaria incompleta 3.24; primaria completa 10.71; en los niveles altos, licenciatura completa 7.82; carrera técnica completa 5.42; bachillerato incompleto 5.43; bachillerato completo 13.73. Tenemos una policía con nivel educativo básico.... Casi 50 por ciento de los mandos que hemos

---

28 Declaraciones del Secretario de Seguridad Pública, Ing. Genaro García Luna.

29 Citado en López Portillo, Ernesto, *La reforma a la seguridad y a la justicia*, en *Nexos* N° 323, México, 2004, p. 19.

30 El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como motor fundamental el Instituto Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, centrado en Conducir, impulsar y propiciar el cumplimiento de los fines y objetivos del Sistema, y su funcionamiento eficaz, en concordancia con el Consejo Nacional, véase en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>.

evaluado a nivel municipal y estatal requiere algún apoyo psicológico para desarrollar adecuadamente su función, porque el trabajo que realizan es muy delicado, requiere manejo de estrés, control de impulsos... Solamente 26 por ciento de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior al medio. El 43.71 de los mandos de las corporaciones tiene afinidad al puesto que desempeña... El 71 por ciento de los elementos evaluados tiene algún padecimiento que afecta su salud: la mayoría se refiere a obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales<sup>31</sup>.

### 3. Estabilidad laboral

Se encuentra latente una contradicción en esta temática, ya que mientras se presume la denominada carrera policía, a nivel constitucional se establece lo siguiente: Las sentencias que resuelvan la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los elementos operativos de los cuerpos de seguridad pública, por ningún motivo podrán establecer la reincorporación al servicio, ni el pago de salarios vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio, de conformidad con el artículo 123 apartado B fracción XIII segundo párrafo de nuestra Constitución.

En caso de que la sentencia resuelva que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación fue injustificado la entidad pública sólo estará obligada a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte días por año laborado y partes proporcionales.

Así entonces, queda abatida una posible estabilidad laboral para el policía, ya que no puede existir una verdadera carrera policial amén que se violan los derechos laborales de estos servidores públicos.

## IX. Conclusiones

Es necesario establecer la reforma de la Policía y la creación de un Modelo policial sea congruente con un Estado de Derecho democrático y sus principios

---

31 Periódico La Jornada, del 9 de abril de 2008.

es una necesidad innegable. Sin embargo, la política que en este sentido ha propuesto el Gobierno Federal actual adolece de incongruencias que han hecho que al día de hoy se considere por parte de diversos expertos el replanteamiento de esta política públicas en materia policial.

La Policía Federal ha mostrado tener problemas en diversos aspectos de lo que se ha propuesto como Nuevo Modelo Policial. En materia de capacitación, en octubre de 2007 se presentó la primera generación de la llamada Policía Investigadora o Científica cuyos integrantes fueron reclutados entre universitarios egresados de diferentes disciplinas. Al mismo tiempo, dio inicio la primera Especialidad para mandos medios policiales de todo el país, abierta a todas las corporaciones del país, cuyo finalidad fue preparar a quienes, como mandos superiores, empezarían a impulsar el nuevo modelo policial homologado. Este programa buscó impulsar el servicio civil de carrera policial, estableciendo elementos para que la designación de jefes policiales responda a un sistema de escalafón y no a designación. De acuerdo con lo declarado por las autoridades, la especialidad buscó “contar con mandos policiales confiables honestos y bien preparados, dignificar la función policial y contar con policías capaces que utilicen las más avanzadas tecnologías para combatir el crimen”. Sin embargo, ambos esquemas se basaron en la "articulación" de un solo cuerpo de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigación (AFI), la que no se concretó y una de las metas concretas, la creación de 500 estaciones de policía, no se ha cumplido.

El proyecto de integrar a jóvenes egresados de licenciatura para integrar la Policía investigadora y científica ha tropezado con problemas como los que se dieron a Esta revisión nos da cuenta que la reforma policial, que en México se busca realizar a través de la implementación del Nuevo Modelo Policial, enfrenta obstáculos relacionados con la falta de coordinación entre niveles y ámbitos de gobierno, primordialmente, y la poca capacidad del gobierno federal para erigir un liderazgo institucional. Las instituciones por sí mismas generan resistencia al cambio, pero estas inercias no han sido erradicadas, sino que, por el contrario, se han fortalecido al ser en efecto una razón para que los cambios se detengan.

Aunado ello, a procesos legislativos lentos en los que las reformas constitucionales y legales que dieran fundamento a la reforma policial apenas en 2009 se concretan. Estados y municipios, por su parte, ejercen sus atribuciones en materia de seguridad pública de forma autónoma y conforme las necesidades detectadas en los espacios locales. El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y Legalidad funcionó como un eje en el cual sí se han concretado algunos compromisos entre los diferentes niveles de gobierno, pero no por ello puede considerársele el factor fundamental, puesto que su propia creación responde a un fenómeno de coyuntura política y social<sup>32</sup>.

Una reflexión importante sobre la Policía en México<sup>33</sup>, y más aún, sobre capacitación policial, que para los temas de educación y entrenamiento policial para la democracia recomienda, entre otros puntos, los siguientes:

1. Las instituciones policiales deben poner a disposición del público toda la información relativa a sus programas de educación y entrenamiento.
2. Las instituciones policiales, en colaboración con actores externos nacionales y extranjeros, deben aplicar instrumentos empíricos que permitan conocer la opinión de los policías con respecto a la sociedad, a sí mismos, a la institución a la que pertenecen y a la educación y entrenamiento que reciben; su universo de valores; su actitud, y las rutinas que llevan a cabo día a día.
3. Las instituciones policiales deben además convocar a la elaboración de diagnósticos independientes sobre su sistema de educación y entrenamiento.

---

32 Véase Miranda Chigüindo, Carla, *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del Estado de Derecho y la democracia en México*, Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México 2009, p. 114.

33 López Portillo Vargas, Ernesto, *Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia*. Center for U.S.- Mexican Studies. *Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. Paper*. México 2003. En [http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez\\_portillo](http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez_portillo), consulta el 15/01/2011.

4. Las instituciones policiales deben adoptar como práctica regular destinar parte de su presupuesto a la investigación.
5. Las instituciones de educación superior deben ser convocadas a participar en los procesos de trabajo.
6. Se debe solicitar asistencia técnica a los expertos extranjeros, las organizaciones internacionales y los centros de investigación que ya cuentan con experiencia en el perfeccionamiento de los sistemas de formación policial.
7. La investigación debe encaminarse a profundizar en el estudio de los sistemas de educación y entrenamiento.
8. Los poderes legislativos deben adoptar como práctica regular el escrutinio sistemático e informado sobre la educación y el entrenamiento policial.
9. Las instituciones policiales deben establecer canales permanentes de información hacia la sociedad.
10. Todos los elementos anteriores deben converger en la elaboración de propuestas cuyos contenidos y metodología tengan en efecto un nuevo encuadre democrático, pero además un piso que las haga factibles, sostenido en el conocimiento empírico de las condiciones reales en las que nuestros policías se forman y trabajan.
11. Los informes de labores de las autoridades políticas de las cuales dependen orgánicamente las instituciones policiales, deben emplear enfoques cualitativos para rendir cuentas en materia de educación y entrenamiento policial.

Además:

Como parte de la reforma policial, sería deseable poder contar con cuerpos de policía menos numerosos pero dotados de una mejor preparación y con condiciones salariales, de equipo, uniforme y seguridad social mucho más dignas y justas que las que hoy se tienen. Esto no implica desconocer las enormes dificultades tanto humanas como laborales que habría que sortear para poder reducir el tamaño de los actuales cuerpos policiales. Sin embargo, el beneficio de contar con cuerpos mejor entrenados y mejor dotados, indudablemente redundaría tanto en la calidad del servicio como en la posibilidad de ejercer un mejor control sobre la actuación de los policías.

Es necesario insistir en que ninguna reforma policial podrá emprenderse sin mejorar de manera sustantiva las actuales condiciones en las que los policías prestan sus servicios. Estas condiciones no sólo comprenden el salario, el equipo, la salud o la jornada laboral sino, y fundamentalmente, el trato que los policías reciben por parte de sus superiores. Ninguna transformación verdadera será posible sin llevar a cabo una lucha frontal contra toda forma de trato abusivo, irrespetuoso o denigrante para el policía. En este punto habrá que invertir los mayores esfuerzos ya que de otro modo será imposible reparar los daños que esta forma reiterada de trato ha producido en la policía<sup>34</sup>.

De manera repetida la experiencia en numerosos países ha mostrado que, para mejorar los niveles de seguridad, lo más importante no es la cantidad de recursos que se inviertan, ni la capacidad que la policía tenga para vigilar un territorio o el equipo del que disponga y ni siquiera su nivel de entrenamiento, sino la colaboración con la que pueda contar por parte de los ciudadanos. Es en este punto donde la reforma policial tendrá que empeñar sus mejores esfuerzos para modificar de raíz los vicios que han caracterizado y desvirtuado la relación entre policías y ciudadanos. Revertir este proceso requeriría de medidas audaces e imaginativas encaminadas a concitar el apoyo de todos los sectores en la construcción de una sociedad que procura el bienestar de todos por la vía del respeto a la ley. Ello requeriría, al mismo tiempo, poner en cuestión de manera radical el supuesto bajo el cual se considera que incrementar los niveles de seguridad es una tarea que corresponde sólo a la policía realizar y que, además, puede hacerlo a pesar de los ciudadanos. Tanto para combatir la criminalidad como para prevenirla, policía y sociedad requieren acordar metas y métodos y colaborar en su consecución.

Lo anterior requiere de un diseño de políticas encaminadas a restaurar la confianza que los ciudadanos tienen en la policía y viceversa. Esta confianza, sin embargo, no podrá instaurarse mientras no exista el acuerdo entre ambas partes de enfrentar de manera cabal a la corrupción y de fortalecer en todos los ámbitos la vigencia del Estado de derecho. El combate a la corrupción, que

---

34 Véase Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*: Flasad – Secretaría de Seguridad Pública – Ediciones Coyoacán – CIESAS, México 2006.

implica prácticas y patrones de comportamiento ampliamente difundidos y profundamente arraigados, no puede dejarse sólo en manos de la policía. Sin un acuerdo social amplio que involucre a todos los sectores, no será posible enfrentarla de raíz.

#### X. Análisis propositivo

En el contexto de la actuación policial, no basta con ser eficaz y eficiente, sino que se deben considerar mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas que le den legitimidad y credibilidad a la actuación policial, los cuales formarían parte del nuevo diseño institucional.

La legalidad vigente, por sus carencias, vacíos o faltas de precisión en la protección de las garantías básicas, fomenta la existencia de prácticas abusivas. Las reformas legales en la materia deben ir acompañadas por un proceso de reforma institucional integral que permita rendir cuentas para que los buenos comportamientos sean incentivados y los malos comportamientos, obstaculizados y sancionados<sup>35</sup>.

Crear el “modelo de buen policía” inculcado por las instituciones policiales, tanto en sus etapas formativas y de capacitación, como en el reconocimiento de los mandos y autoridades en el trabajo cotidiano. Ya que es claro que una filosofía institucional de “guerra a la delincuencia” o la creación de un modelo de “buen policía”, donde la consecución de objetivos aparece como un valor

---

35 Centro Prodh. **Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.** *De Atenco a la reforma policial democrática. Una mirada propositiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos*, México 2006, p. 56.. Documento consultado el 12/02/2011. De acuerdo con el trabajo Centro ProDH, un aspecto primordial dentro de la reforma que debe pensarse en la Policía es el de la capacitación policial. “Mientras que las políticas públicas aplicadas a la Policía no logren avanzar en la capacitación de los elementos policiales, que son los encargados directos de implementar cotidianamente las medidas de seguridad en la comunidad, la función de seguridad pública dependiente del Estado mexicano no podrá garantizar mínimamente los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, honradez y profesionalismo”. En <http://www.centroprodh.org.mx>

por encima de un estricto respeto a los derechos de los ciudadanos, genera un conjunto de expectativas que favorecen usos desmedidos de la fuerza sobre los sectores especialmente considerados como “enemigos”, “sospechosos” y “criminales”.

Las autoridades policiales señalan con frecuencia cómo el desprestigio social de la función policial representa un problema para lograr captar el interés de mejores candidatos. Es difícil en el corto plazo poder modificar esa percepción social, ya que en gran medida depende del desempeño policíaco, por lo cual deben buscarse otros incentivos para acercar a personal con un perfil adecuado. Bajas exigencias, malos salarios y condiciones laborales y recurrir a los mismos grupos sociales cercanos al personal con malos comportamientos y problemas de corrupción, fomentan la perpetuación de miembros que estén por debajo de las capacidades y la responsabilidad que implica el uso legítimo de la fuerza.

Sistema de rendición de cuentas. 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.

Protección interna e interinstitucional. Uno de los motivos señalados para que los mecanismos de control internos fracasen, es que el conocimiento y la legitimación de conductas inapropiadas no involucran solamente a los policías de rangos inferiores, sino que se extienden piramidalmente a otros niveles de la estructura jerárquica y a otras instituciones del sistema de justicia.

Condiciones laborales, derechos y reconocimiento al policía. Además de no contar con capacitación y equipo adecuado, es común que se cumplan horarios laborales sumamente extensos y con la acumulación de muchas situaciones estresantes. Se añade un ambiente interno disciplinario generalmente marcado por la discrecionalidad y el autoritarismo, mecanismos de ascensos y



premiaciones regidos por criterios discrecionales, o que premian a un “modelo de policía duro”.

### **Fuentes de información**

#### Bibliográficas:

Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México: Flasad – Secretaría de Seguridad Pública – Ediciones Coyoacán – CIESAS, México 2006.*

García Luna, Genaro, *Contra el crimen ¿por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México, México, 2005.*

González, S. E. Mendieta, E. Buscaglia y M. Moreno, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y práctica. 2ª edición, Fontamara, México 2005.*

López Portillo, Ernesto, *La reforma a la seguridad y a la justicia, en Nexos N° 323, México, 2004.*

*-Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia. Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. Paper. México 2003. En [http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez\\_portillo](http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/lopez_portillo)*

Miranda Chigüindo, Carla, *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del Estado de Derecho y la democracia en México, Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México 2009.*

Moloeznik, Marcos Pablo, *La espada de Damocles, condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en Suárez de Garay, Moloeznik, Shirk (coords.) Justiciabarómetro, Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara, editorial Universidad de Guadalajara, México, 2010.*

Rebuffo Rubens, *Policía y derechos humanos, una agenda común, en Serie de Cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), Número 20, México 2007.*

Rico, José M. *Crimen y justicia en América Latina. Siglo XXI, México 1998.*

Rubio, L. y E. Jaime, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo. FCE-CIDAC, México 2007.*

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

#### Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 2010.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 30-11-2010.

Ley de la Policía Federal publicada en el diario oficial de la federación el 1 de junio de 2009, texto vigente, última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 30/11/2010.

Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17/05/2010.

#### Hemerográficas:

Periódico El Universal, Sección Nacional, 19 de febrero de 2005.

Periódico El Universal, Sección Nacional, 2 de junio de 2008.

Diario Milenio, Sección Nacional, 23 de Septiembre de 2008.

Periódico El Universal, Sección Local, 11 de agosto de 2008.

Periódico La Jornada, del 9 de abril de 2008.

Periódico el Informador, artículo "*Muchos policías, pero mal capacitados*", Sección Nacional, 25 Marzo de 2011.

#### Documentos:

Declaraciones del Secretario de Seguridad Pública, Ing. Genaro García Luna.

Documento denominado Nuevo Modelo Policial Federal.

#### Internet:

Centro Prodh. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. En <http://www.centroprodh.org.mx>

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>

Gobierno Federal en: <http://www.presidencia.gob.mx/programas/? contenido=35018>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en <http://www.inegi.org.mx/>.

Secretaría de Seguridad Pública, <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/appmanager/porta/desk>.