



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**HACIA UNA NUEVA POLICÍA
DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA**

**PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS
(PUDH-UNAM)**

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

2013

Autores:

Luis de la Barrera (coordinador)

Alejandra Vélez

J. Antonio Aguilar

Cecilia Sayeg

Begoña Ayuso

Reconocimiento

Esta propuesta contó con la valiosa colaboración de Estanislao Chávez, Mónica Alva e Iván Tapia, y fue enriquecida con las observaciones de la licenciada Edna Jaime y el profesor Ernesto López Portillo.

Índice

I. Prefacio.....	1
II. La precondition.....	6
III. Los avances en la implementación de la reforma.....	7
IV. Diagnóstico	
1. Ética y preparación de los policías.....	11
2. Número de efectivos.....	12
3. La relación costo-beneficio (gasto contra resultados).....	13
4. Profesionalización y percepción ciudadana.....	15
5. Los salarios y las condiciones laborales.....	18
V. La reforma constitucional	
1. Atribuciones, profesionalización y coordinación.....	20
2. Lo que hace falta.....	23
VI. La ley.....	24
VII. Condiciones indispensables.....	26
VIII. La formación de los policías.....	27
IX. Un proyecto de vida.....	31
X. Recursos suficientes.....	35
XI. Mando único de policía.....	36
XII. Vigilancia y control.....	39
XIII. Policía y comunidad.....	45
XIV. Carreras de formación de policía de reacción, policía preventivo y policía de investigación.....	48
1. Justificación.....	49
2. Propuesta.....	52
3. Objetivos.....	53
4. Estructura.....	53
5. Tronco común y policía de reacción.....	56
6. Policía preventivo.....	56
7. Policía de investigación.....	57
8. Duración.....	59
9. Requisitos académicos de admisión.....	59
10. Requisitos para la obtención del título.....	59
11. Asignaturas.....	60
a) Policía de reacción y tronco común	
Primer semestre.....	61
Segundo semestre.....	61
b) Tronco común	

Tercer semestre.....	62
c) Especialidad de policía preventivo	
Cuarto semestre.....	63
Quinto semestre.....	63
d) Especialidad de policía de investigación	
Cuarto semestre.....	63
Quinto semestre.....	64
Sexto semestre.....	64
Séptimo semestre.....	65
Octavo semestre.....	65
XV. Promoción permanente de los valores y principios institucionales.....	66
XVI. La administración de las corporaciones policiales.....	68
XVII. La innovación.....	70
XVIII. Recuento final de propuestas.....	72
XIX. Epílogo.....	83
Bibliografía.....	84

I. Prefacio

En agosto de 2011, ante los graves problemas de inseguridad, violencia y criminalidad que vive el país, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) presentó la propuesta *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*. El documento fue elaborado atendiendo al artículo 3º del Estatuto General de la UNAM, que establece: *El propósito esencial de la Universidad será estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social...*

Entre las recomendaciones con que culmina esa propuesta, figuran las siguientes:

16. *Generar en las instituciones de policía y procuración de justicia políticas de reclutamiento, formación y promoción desde un enfoque multidisciplinario, además de contar con condiciones laborales adecuadas y sistemas de supervisión, evaluación, indicadores del desempeño y mecanismos de rendición de cuentas eficaces y eficientes. Hacer realidad la carrera civil en ambas instituciones.*

17. *Favorecer la reinserción social de la figura del policía, propiciando su acercamiento con los ciudadanos en particular y con la comunidad en general.*

Tales recomendaciones coinciden con *la exasperada demanda de una solución de fondo, propiamente histórica, a la baja calidad de las instituciones de procuración de justicia y seguridad pública*¹.

En este estudio, el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM) quiere

¹ CASTAÑEDA, Jorge G. y AGUILAR CAMÍN, Héctor. "El nuevo paradigma mexicano". Nexos. No. 419. Noviembre de 2012. México, p. 27.

especificar los pasos que han de darse para cumplir esas recomendaciones respecto de las instituciones policíacas, con lo cual podría conseguirse un objetivo sumamente ambicioso: contar en todo el país con policías altamente profesionales, eficaces y confiables.

La policía tiene asignada una función de enorme relevancia: el mantenimiento de la seguridad y el orden público, el cumplimiento de la ley y el respeto de los derechos de todos los miembros de la comunidad.

Para que la policía cumpla satisfactoriamente con su cometido es imprescindible que sus elementos tengan una óptima formación, que los diferentes cuerpos policiales actúen coordinadamente, que dispongan de los recursos y la tecnología más avanzados, que se retribuya justamente su trabajo y que la sociedad los valore debidamente.

La policía debe respetar irrestrictamente los derechos humanos de los gobernados, y las instituciones policiales y el conjunto de la sociedad deben respetar igualmente los derechos de los policías.

Si unas instituciones policiales con esas características son indispensables en cualquier sociedad, en una situación de crisis de la seguridad pública como la que estamos padeciendo, la necesidad de contar con tales instituciones es apremiante.

En México, la sociedad exige mucho de sus policías pero rara vez se preocupa de su situación laboral y de la valoración social de que aquellas son objeto. Se conforma así un círculo vicioso: como no contamos con policías de calidad aceptable, la retribución y el reconocimiento a su labor son escasos, y a la vez, en consecuencia, ese poco aprecio se traduce en un desempeño policiaco deplorable.

Además de atender los factores sociales que propician la criminalidad, México requiere con urgencia de policías bien formadas, bien coordinadas, bien supervisadas y con todos los recursos de punta que exige su tarea, para hacer frente a un fenómeno de inseguridad y violencia que amenaza las bases mismas de nuestra convivencia civilizada.

El PUDH-UNAM ha analizado las instituciones policiales de prestigio de otros países, ensayos y ponencias de especialistas nacionales y foráneos, especialmente las presentadas en la Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia, organizada por la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, que se llevó a cabo en junio de 2011, y el estudio que presentó el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) en 2010.

Con base en ese material se han formulado el diagnóstico y las sugerencias de que consta el presente documento, con la convicción de que, aun siendo grave, nuestro problema de inseguridad no es fatal ni irreversible, sino que es posible, si se toman las medidas adecuadas, revertirlo gradualmente. Ante todo problema humano o social es preciso atacar sus manifestaciones inmediatas pero también sus causas. O dicho con mayor profundidad: *Frente a cualquier sufrimiento humano, según puedas, [/] empléate no sólo en aliviarlo sin tardanza, [/] sino también en destruir sus causas. [/] Empléate no únicamente en destruir sus causas, [/] sino también en aliviarlo sin tardanza.*²

Así, la recuperación de la seguridad pública exige, cuando menos, dos clases de medidas:

a) Acciones idóneas de prevención social del delito, es decir, atender a las causas estructurales del fenómeno delictivo: principalmente,

² SOUYRIS, Pierre. *La locura de Abraham*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México. 1989, p. 212.

la pobreza, la marginación, la desigualdad, y la falta de oportunidades educativas, laborales y de recreación. Sobre este punto es plausible y esperanzadora la instalación de la *Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* que ha hecho en la ciudad de Aguascalientes el gobierno federal el 12 de febrero de 2013 para combatir las causas estructurales de los delitos, y

b) Cuerpos policíacos de calidad y confiables, tema fundamental de este trabajo.

Ahora bien, el factor principal para contar con cuerpos policíacos de calidad y confiables es la profesionalización auténtica, cuyo meollo es la capacitación integral que debe plasmarse en un plan de estudios idóneo. Precisamente, la profesionalización, la capacitación y el plan de estudios son los temas torales de este estudio.

Sin embargo, hay otro tema crucial: los ingentes recursos presupuestales, integrados en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN), que requiere la transformación de los cuerpos policiales en los términos de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y que podrían parecer excesivos o inasequibles. Aquí es preciso tomar en cuenta la relación costo-beneficio.

Es verdad que resulta muy costoso tener buenos policías porque, entre otras cosas, hay que: **1)** Capacitarlos teórica y académicamente mediante un sistema pedagógico de la máxima calidad; **2)** Capacitarlos física y prácticamente mediante un sistema de entrenamiento físico y táctico del más alto nivel; **3)** Dotarlos de armamento, equipos de protección, sistemas informáticos, aparatos de comunicación y vehículos modernos de calidad y rendimiento máximos; **4)** Asignarles salarios y

condiciones laborales adecuados a la importancia y peligro de la labor policial, que les permitan a ellos ya sus familias tener una vida digna y protegida contra las vicisitudes de la vida policial; **5)** Vigilarlos y controlarlos mediante sistemas administrativos y de gestión de la máxima eficiencia y calidad, apoyados en los recursos de la moderna tecnología digital, y **6)** Proporcionarles permanente y oportunamente las innovaciones científicas y tecnológicas aplicables a la función policial. Sí, todo eso es muy costoso en términos monetarios, pero los malos cuerpos policíacos resultan más caros para la sociedad y el gobierno porque su efecto más notorio, la inseguridad pública, con su secuela de pérdida de vidas y de patrimonios, temor, zozobra, migración y abandono de poblaciones, e inhibición del trabajo y la actividad comercial, son devastadores para el bienestar económico, familiar y social. Pero no solo eso: la mala actuación de los policías impreparados, indolentes, ineptos, corruptos o incorporados al crimen, tiene un efecto nocivo de cascada en subsistemas sociales vitales para el bienestar colectivo: la procuración de justicia, la impartición de justicia penal, el sistema penitenciario y el sistema de salud pública.

Si la transformación de los cuerpos policiales se lleva a cabo adecuadamente en plazos pertinentes, mediante una administración escrupulosa y eficiente de los recursos presupuestales correspondientes, los beneficios superarán a los costos con creces al irse abatiendo el efecto nocivo de la inseguridad pública en la productividad, la paz social y el bienestar colectivos. Adicionalmente, la adopción de un mando único y la instauración de una auténtica coordinación interpolicial, en los términos que se precisan más adelante, ayudará a evitar la dispersión de recursos.

II. La precondition

Una reforma de los cuerpos policiales que tome a los policías de carne y hueso como meros objetos pero no como sujetos de los cambios que deben realizarse, está condenada al fracaso.

Cada una de las medidas que deban tomarse tendrá que captar y tomar en cuenta de manera preponderante la opinión de los policías, libremente expresada, acerca de sus sentimientos, necesidades, intereses y derechos en relación con la labor policial y los problemas de seguridad pública.

El conocimiento y la experiencia internacional muestran que las reformas están muertas antes de nacer cuando se plantean contra los intereses de quienes trabajan en la policía. Como sucede en cualquier gremio, si la reforma no le beneficia, hará todo lo posible por anularla. No es fácil encontrar la manera de involucrar a los policías en el cambio, pero bajo ninguna hipótesis es recomendable no hacerlo.

Entonces, es preciso que cada uno de los estudios, previsiones, planes programas, sistemas y acciones legislativas, administrativas y tecnológicas que se empleen para concretar la reforma constitucional en materia de seguridad pública tome en cuenta el punto de vista de los policías a través de entrevistas, cuestionarios, encuestas y todos los instrumentos pertinentes que ofrecen las ciencias sociales y administrativas y las nuevas tecnologías.

III. Los avances en la implementación de la reforma

La reforma constitucional en materia de seguridad pública de 2008 se publicó en el Diario Oficial el 18 de junio de ese año y entró en vigor al día siguiente. Dicha reforma ordenó, en síntesis, que:

1) La seguridad pública, además de la prevención de los actos delictivos y la sanción de las infracciones administrativas, comprenda la investigación y persecución de los delitos;

2) La seguridad pública se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos;

3) Las instituciones de seguridad pública sean de carácter civil, disciplinado y profesional;

4) Las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y el Ministerio Público deben coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

5) El Sistema Nacional de Seguridad Pública estará sujeto a las bases mínimas siguientes:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública;

b) El establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública;

c) La prohibición del ingreso a las instituciones de seguridad pública sin la certificación y el registro debidos en el sistema;

d) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, y

e) La participación de la comunidad para que coadyuve en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

Aspecto total de la reforma es la profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales. Sin embargo, a cinco años de la entrada en vigor de la reforma, y según la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el avance en las entidades federativas al 31 de diciembre de 2012 en los seis aspectos que comprende la “implementación del modelo de policía acreditable” —**a)** Convocatoria, reclutamiento y selección; **b)** Formación y capacitación; **c)** Equipamiento personal, de protección e institucional; **d)** Fortalecimiento de capacidades de evaluación de control y confianza; **e)** Equipamiento Red Nacional, y **f)** Equipamiento Sistema Nacional— muestra el panorama siguiente: Los cinco primeros lugares en avances corresponden a las entidades federativas siguientes: **1)** Querétaro con 100 %; **2)** Nuevo León con 96.7 %; **3)** Hidalgo con 93.3 %; **4)** Zacatecas con 93.2 % y **5)** Oaxaca con 90.1 %. En cambio, los cinco últimos lugares en avances se asignan a los siguientes Estados: **1)** Estado de México con 0 (cero) %; **2)** Quintana Roo con 26.8 %; **3)** Baja California con 29.4 %, **4)** Baja California Sur con 31.3 % y **5)** Campeche con 43.5 %. De Tabasco se dice en la página que “Declinó el subsidio”, y de Yucatán que “No se adhirió al subsidio”. En las restantes 20 entidades federativas, los avances fluctúan entre 44.8 % y 89.7 %. Según la información contenida en la propia página, el 21 % de las entidades federativas (7) tiene avances inferiores a 50%³.

³ <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/informeanualsesnsp>

En cuanto a la policía federal, no hay información actualizada sobre los avances en materia de profesionalización en ninguna de las páginas en que debería haberla: las de la Policía Federal, la exSecretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tal panorama es perturbador y es razonable suponer que el retraso en la profesionalización de los cuerpos policiales ha sido un factor decisivo en la prolongación y agudización de la crisis que padece el país en materia de seguridad pública.

Infortunadamente es previsible que en los Estados con retraso en la profesionalización de sus policías y abrumados con grandes problemas de seguridad y de deuda pública se termine concretando la reforma al vapor y, por lo tanto, con errores y omisiones graves.

Puede inferirse que los avances deplorables en la profesionalización de los cuerpos policíacos se deben a una mala planeación, si la hubo, y a una administración deficiente. Debieron tomarse las medidas adecuadas para que los avances en la concreción de la reforma en materia de policía se dieran de manera armónica y sin los grandes desfases que presentan ahora. Desde luego, no solamente había que hacerlo en materia de profesionalización sino también en los aspectos de dignificación laboral, recursos —instalaciones, sistemas de comunicación e información, vehículos, armas y equipo de protección—, mando único⁴, vigilancia y control, policía comunitaria y reingeniería de la gestión de las instituciones policiales.

⁴ Apenas el 18 de febrero de 2013 el Presidente de la República instruyó al Secretario de Gobernación para que haga una revisión con los gobernadores del marco legal de cada entidad federativa para poner en marcha los mandos únicos policiales. Periódico *La Razón*. 18-feb.-13. Sección "México". <http://www.razon.com.mx/spip.php?article160250>

Es imprescindible un mapa de ruta para la implementación de la reforma policial. Ideas no faltan, pero las maneras específicas de llevarlas a cabo no abundan. Un mapa de ruta plausible sería el siguiente:

1) Integrar equipos de trabajo con representantes del gobierno federal y de las entidades federativas, y con especialistas de los sectores académico, público y privado;

2) Diagnóstico preliminar llevado a cabo mediante el estudio sistémico integral de cada uno de los ya señalados aspectos principales del problema: profesionalización, dignificación laboral, recursos, mando único, vigilancia y control, policía comunitaria y reingeniería de la gestión;

3) Identificación, en cada uno de tales aspectos, de las necesidades y problemas, y de los recursos y medidas adecuadas y suficientes para atenderlos de manera oportuna, integral y eficiente;

4) Formulación de programas de trabajo por objetivos, por cada uno de los aspectos señalados y por cada entidad federativa, con calendarios de actividades y fechas límite para la consecución de cada objetivo. Estos programas deben publicarse y someterse al análisis de especialistas y a la opinión pública;

5) Plan permanente de evaluación y de detección oportunas de errores, omisiones y retrasos, y de medidas inmediatas de corrección. Este plan debe tomar en cuenta las críticas de los especialistas y de la opinión pública;

6) Entrega final y publicación de resultados para someterlos a prueba empírica y a la crítica de los especialistas y de la opinión pública, y

7) Correcciones y ajustes finales, y puesta en marcha de la reforma.

IV. Diagnóstico

1. Ética y preparación de los policías

Aunque en el discurso político se ha reiterado la urgencia de profesionalizar a las policías, poco se ha hecho para cumplir efectivamente ese objetivo. Si bien se observa alguna mejoría en la Policía Federal, sus integrantes incurren con cierta frecuencia en abusos, errores ostensibles y aun conductas delictivas. En general, los cuerpos policíacos de las entidades federativas están lejos de alcanzar los mínimos suficientes de calidad profesional y confiabilidad.

Nuestros policías de reacción y preventivos carecen incluso de los conocimientos o las capacidades elementales para ejercer adecuadamente sus funciones más cotidianas, tales como el uso legítimo de la fuerza, las técnicas para controlar a un individuo que debe ser sometido o detenido, o las formas de intervenir exitosamente en los conflictos.

Los policías de investigación padecen serias carencias para realizar su función principal, es decir, auxiliar al Ministerio Público en la persecución de los delitos.

La mayoría de los policías de todas las corporaciones no poseen siquiera los conocimientos básicos o la práctica indispensable de defensa personal, disparo de armas de fuego, informática o razonamiento oral o escrito, y su condición física es deplorable. Un informe de la Auditoría Superior de la Federación señalaba que siete de cada diez agentes no tienen la capacidad de perseguir a un delincuente por más de 100 metros.

Lo más grave es la frecuencia con que los policías incurrir en actos de corrupción, abusos de poder o, peor aún, participan en bandas criminales, las encubren o las auxilian.

En países como Canadá, España o Chile, los cuerpos policiales son sumamente apreciados por la población, gozan de sólido prestigio social y son reconocidos por todos como instituciones al servicio de la gente. En México, los cuerpos policiales no disfrutan del aprecio ciudadano: se les teme, se les desprecia y se desconfía de ellos. Los sucesivos gobiernos no han tomado en serio la capacitación profunda de los agentes policiales y no les han otorgado condiciones laborales decorosas.

2. Número de efectivos

En nuestro país, la seguridad pública está a cargo de los gobiernos federal, estatal y municipal. Se trata de un sistema sumamente complejo.

Tenemos más de mil corporaciones policiales distintas⁵: una federal, 31 estatales, una del Distrito Federal y alrededor de mil municipales. En ellas, según el Sistema Nacional de Seguridad Pública⁶ y el Sexto Informe de Gobierno del Presidente de la República⁷, correspondiente a 2012, laboran más de 430,000 policías: 36,000 federales, 202,000 estatales, 166,000 municipales, 3,500 ministeriales federales y 29,000 ministeriales estatales.

Según datos de la Auditoría Fiscal de la Federación, México es el tercer país con mayor fuerza policial, sólo detrás de India y Estados Unidos⁸. Hay en nuestro país un policía por cada 261 habitantes, mayor proporción

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011. Eje 1. "Estado de Derecho y Seguridad". 1.2. Cuerpos policíacos, p. 76 http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad/1_12_Cuerpos_Policíacos.pdf

⁶

http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Estado_de_Fuerza_de_las_Corporaciones_Policiales_Estatales#

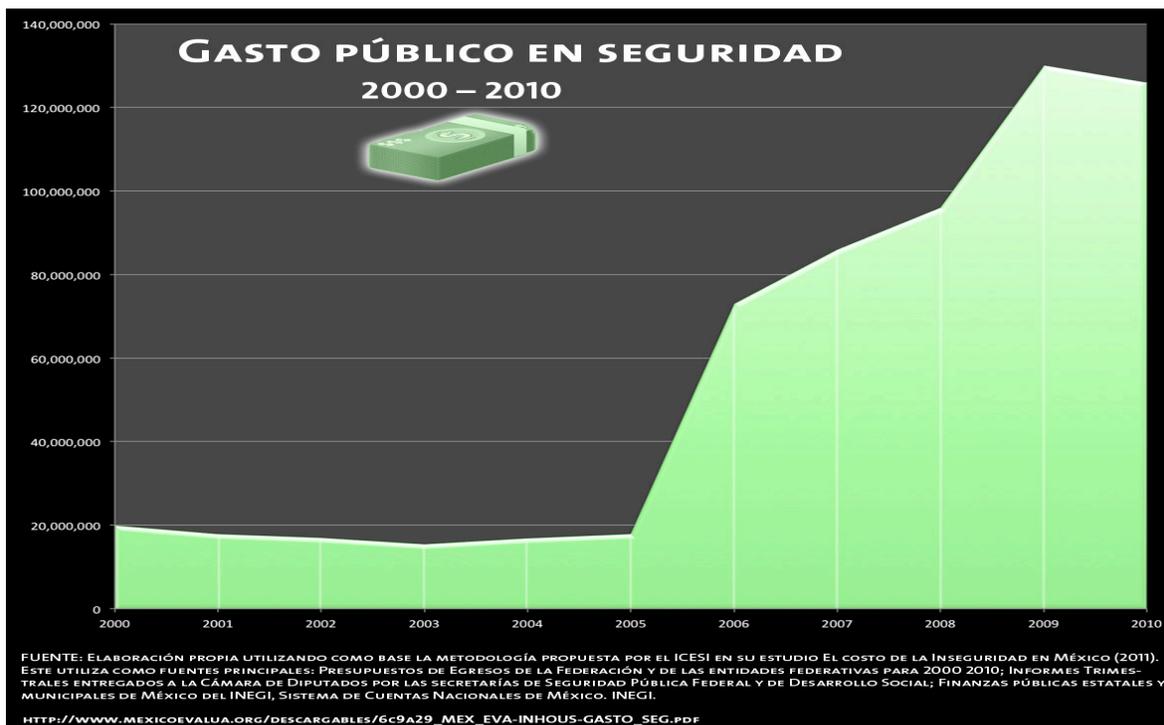
⁷ http://sexto.informe.gob.mx/estado_de_derecho_y_seguridad.html

⁸ Periódico Milenio. Martes 31 de octubre de 2012. <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9135905>

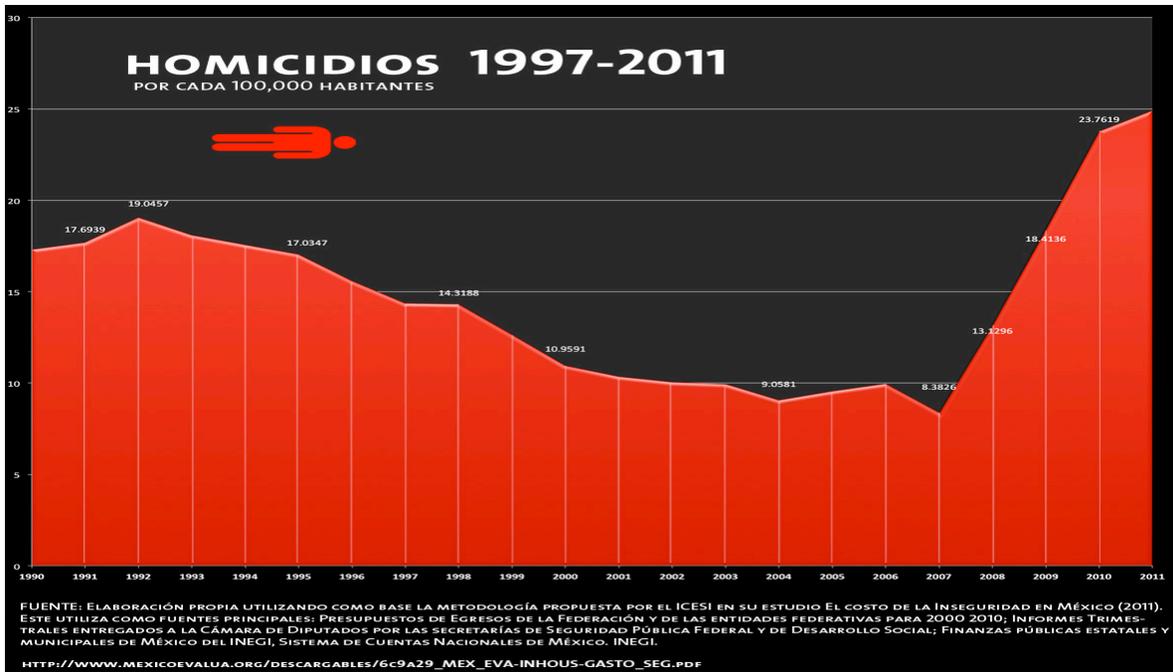
(1 : 261) que la recomendada por la ONU: 1 : 357, y mayor proporcionalmente que en países como Bélgica: 1 : 283; Austria: 1 : 302; Hungría: 1 : 338; Suecia: 1 : 551; Japón: 1 : 561; Alemania: 1 : 590; Finlandia: 1 : 654; Canadá: 1 : 590, y Estados Unidos: 1 : 1000.

3. La relación costo-beneficio (gasto contra resultados)

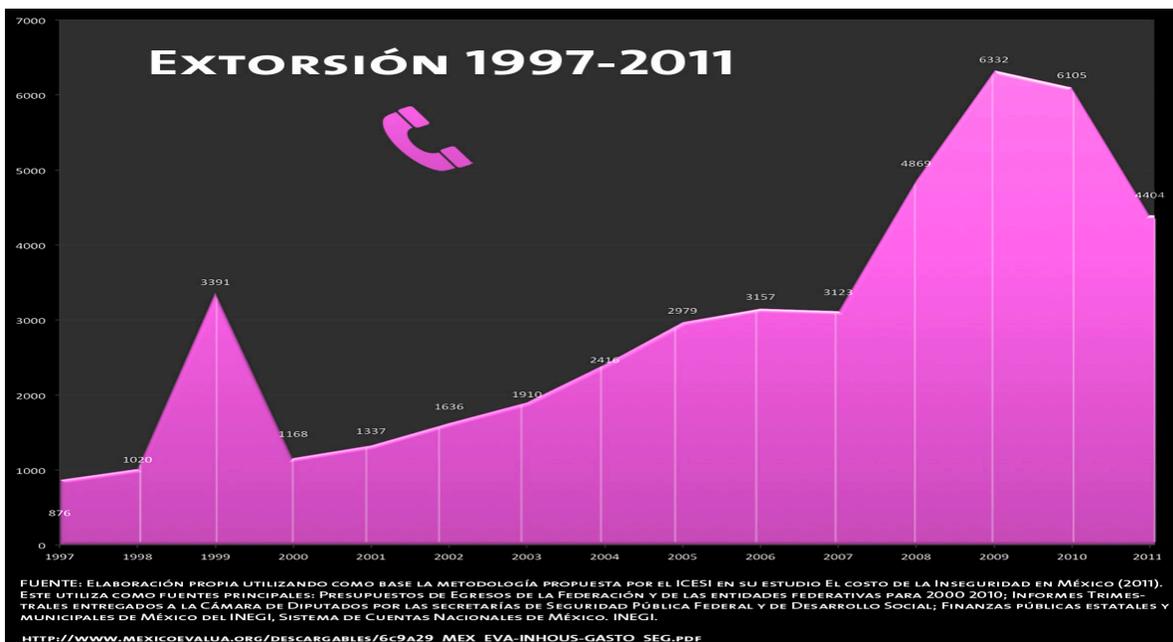
El gasto en seguridad pública se incrementó hasta siete veces del periodo 2000–2005 al periodo 2005–2010:



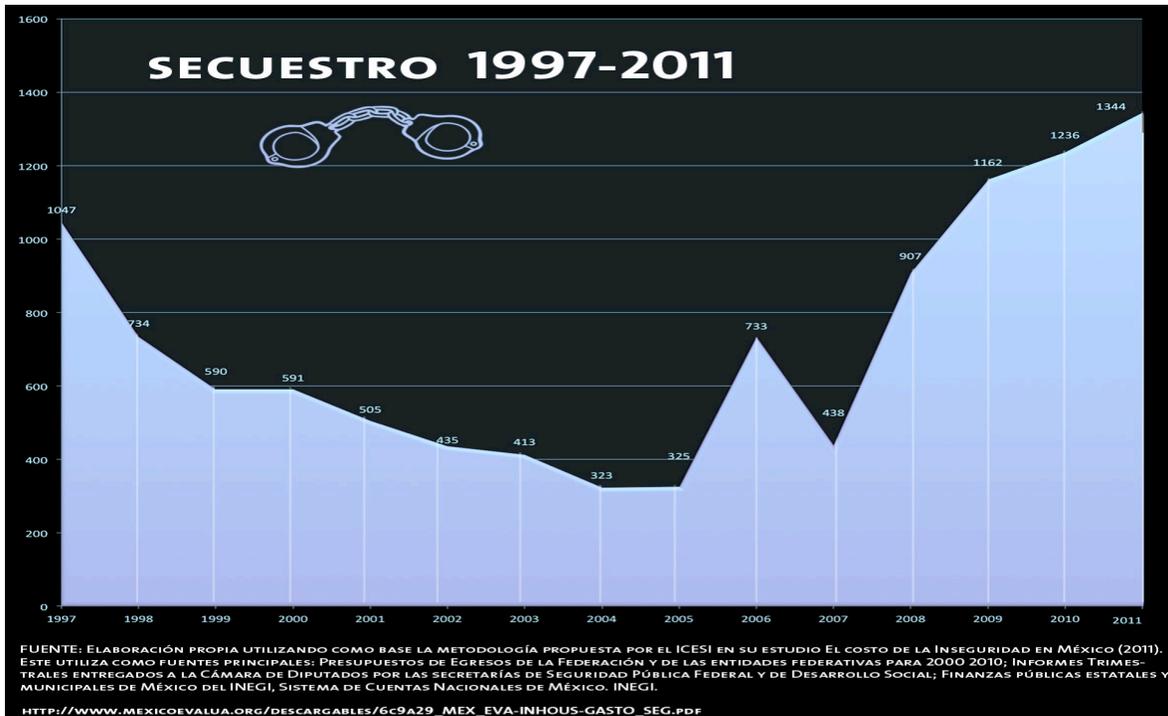
Sin embargo, si atendemos a los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los delitos de alto impacto registraron un incremento desmedido:



- De 1992 a 2007, la tasa de homicidios dolosos experimentó un descenso sostenido pasando en ese lapso de 19 a 8 por cada 100,000 habitantes. A partir de 2008 la tendencia se revirtió, y en 2011 se registraron 24 homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes: en sólo cuatro años la tasa se triplicó, superando incluso en 25% al pico histórico de 1992.



- En 2009, las extorsiones superaron 7 veces a las de 1997, y, aunque disminuyeron en 2010 y 2011, todavía fueron mayores en 47% al promedio del periodo 1997-2011.



- Entre 2006 y 2011 las denuncias por secuestro aumentaron en 83.08% y superaron en 28% y 83%, respectivamente, a los picos de 1997 y 2006.

4. Profesionalización y percepción ciudadana

¿Qué pasa entonces? ¿Por qué si se cuenta con suficientes policías y abundantes recursos no se ha logrado abatir la criminalidad? Los diagnósticos sobre la situación de la seguridad pública en México coinciden en señalar que el principal problema de las instituciones policíacas es la falta de una auténtica profesionalización. *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 corporaciones⁹.

La percepción ciudadana coincide con las evaluaciones de los especialistas. Según los resultados de la *Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad* (ENSI-6/2009) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC (ICESI), aplicada a casi 65,000 ciudadanos de todo el país, con periodo de referencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008, la percepción de la gente acerca de los policías fue, en términos generales, bastante negativa: 72% de los encuestados dijo que tenía poca o ninguna confianza en los policías preventivos locales, y 57% expresó lo mismo respecto de los policías federales. Dijo sentirse insatisfecho de la actuación de los policías locales (preventivos o municipales) el 60% de los entrevistados; de los policías judiciales o ministeriales locales, el 58%; de los policías federales, el 44%, y de los policías de la entonces Agencia Federal de Investigación (ahora Policía Federal de Investigación), el 44%. En una escala de cero a diez, en la que "0" equivale a "pésimo" y "10" significa "excelente", la población encuestada calificó con 5.7 a los policías preventivos locales o municipales; con 5.8 a los policías judiciales o ministeriales estatales; con 6.6 a los policías federales preventivos, y con 6.6 a los policías de la Agencia Federal de Investigación.

Si bien algunas corporaciones ya exigen un nivel mínimo de estudios para quien desee ingresar a sus filas (secundaria en las policías estatales y licenciatura en la policía federal), según datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁰, el 68.3% de los policías municipales sólo cuenta con educación básica, el 25.2% con educación media superior, el 4.5% con educación superior, y el 1.9% carece de instrucción o son analfabetas.

⁹ ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl. "La policía mexicana dentro del nuevo proceso de reforma del sistema penal". CIDAC. México. 2010, p. 15.

¹⁰ Informe presentado a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública en junio de 2010.

Aunque se omita en el informe el porcentaje de policías con educación media, llama la atención que siete de cada diez policías municipales no hayan cursado más que la educación básica. El Secretario Ejecutivo de dicho Sistema afirmó que solamente el 26% por ciento de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior al medio¹¹.

Un estudio elaborado por el Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC) sostiene que: *a quince años de haberse planteado la profesionalización de la policía como eje central de las tareas de seguridad pública, el objetivo sigue sin lograrse y el modelo policial está agotado sin que se haya desarrollado una auténtica carrera policial.*

Como revelan los avances reportados en el Sexto Informe de Gobierno del Presidente Calderón, a tres años de establecido el Sistema de Desarrollo Policial, la capacitación presenta un panorama desolador:

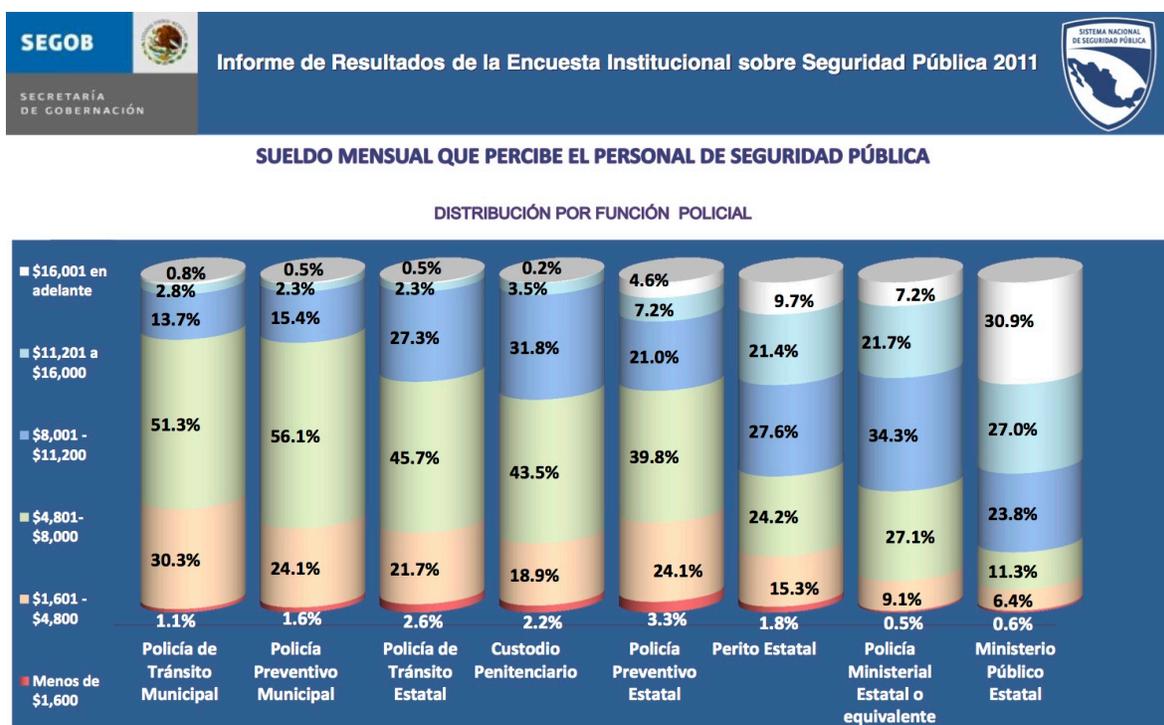
- *...entre septiembre de 2011 y julio de 2012, la PF capacitó a 10,499 integrantes de las Unidades Policiales Estatales de 30 entidades federativas en los siguientes temas: investigación con 2,597; Análisis Táctico con 875 y Operaciones con 7,027 capacitados. Estos 10,499 policías estatales representan solamente el 5.3% del total nacional.*
- *A julio de 2012, un total de 195 municipios registran avance en la adecuación de su marco normativo a la Ley General del SNSP, a través de la elaboración de sus reglamentos del Servicio Profesional de Carrera, de los cuales 61 ya fueron aprobados por los Cabildos y 134 se encuentran en vía de autorización. En el país existen 2,440 municipios, por lo que 195 —0.07%— no constituyen una cifra muy alentadora.*
- *En materia de capacitación, se verificaron y validaron 544 cursos*

¹¹ Periódico *La Jornada*, 9 de abril de 2008.

dirigidos a policías municipales, que se dividen en 19 cursos de formación inicial, 101 de actualización y 424 de especialización, beneficiando la profesionalización de 26,851 elementos de las instituciones policiales municipales en temas relevantes como derechos humanos, prevención del delito, fortalecimiento de la actuación policial, sistema penal acusatorio y grupos tácticos. Se benefició con esos cursos únicamente al 16.16% del total de policías municipales.

5. Los salarios y las condiciones laborales

Un aspecto importante de una verdadera carrera policial es el salario: en nuestro país los salarios de los policías distan mucho de ser los adecuados para garantizar una vida digna al trabajador:



Los policías municipales, custodios penitenciarios y las policías de tránsito (estatal y municipal), son los elementos de las instituciones de seguridad pública que perciben los ingresos más bajos.

De la gráfica anterior se desprende que, en 2011, aproximadamente 44 % de los policías ganaba entre \$4,800 y \$8,000; 24 %, entre \$8,000 y \$11,200; 22 %, entre \$1,600 y \$4,800; 8 %, entre \$11,200 y \$16,000, y, finalmente, 2 %, menos de \$1,600.

De acuerdo con Edith Olivares Ferreto¹², algunas policías estatales y la del Distrito Federal tienen seguridad social (ISSSTE) y, en algunos casos, indemnización por retiro, cajas de ahorro, servicios médicos y seguro de riesgo. Las policías municipales presentan carencias muy fuertes: en algunos municipios no tienen prestación social alguna. Como en el caso de los salarios, las prestaciones de los policías federales son, con mucho, superiores: seguros de vida, gastos médicos mayores y retiro.

En síntesis, el diagnóstico de los policías mexicanos es el siguiente:

a) Incurren con frecuencia en abusos, errores ostensibles y conductas delictivas;

b) Están lejos de alcanzar los mínimos suficientes de calidad profesional y confiabilidad;

c) Carecen de los conocimientos y las capacidades elementales para ejercer adecuadamente sus funciones, y no poseen siquiera los conocimientos básicos o la práctica indispensable de defensa personal, disparo de armas de fuego, informática o razonamiento oral o escrito, y su condición física es deplorable;

d) Padecen serias carencias para realizar labores de investigación;

e) Perciben salarios notoriamente insuficientes y sus condiciones laborales son precarias;

¹² OLIVARES FERRETO, Edith. *Serie Cuadernos de Trabajo*. INSYDE. No. 36. Febrero de 2012. México.

f) No cuentan con los equipos adecuados y suficientes para combatir con ventaja a la delincuencia;

g) No están administrados, vigilados y controlados mediante los sistemas con que cuentan las modernas ciencias administrativa y de gestión de organizaciones, y

h) No disfrutan del aprecio ciudadano: se les teme, se les desprecia y se desconfía de ellos.

V. La reforma constitucional

1. Atribuciones, profesionalización y coordinación

La ley no transforma por sí misma la realidad, pero puede constituir el marco propicio para que podamos incidir positivamente en los hechos.

Hay, entre otros, tres aspectos fundamentales de la reforma de 2008 en materia de seguridad pública y justicia penal, ya antes señalados: el cambio de atribuciones a las policías en materia de investigación de los delitos, la profesionalización de todas las instituciones de seguridad pública y la coordinación que debe darse entre el Ministerio Público y las instituciones policiales dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En relación con el primer aspecto, hasta la reforma, tanto la policía judicial o ministerial como las policías preventivas no eran más que auxiliares del Ministerio Público en la investigación de los delitos y quedaban sujetas en esa función a la autoridad y mando de aquél. Con la

reforma al artículo 21 constitucional¹³, todas las policías quedan facultadas para investigar los delitos, así deban hacerlo bajo la conducción y mando del propio Ministerio Público¹⁴.

Con la nueva atribución, las policías pueden recibir noticia de los hechos delictuosos e investigar por su propia cuenta, aunque luego deban dar cuenta de su actuación al Ministerio Público, quien deberá tomar la conducción ulterior del asunto.

En consecuencia, y en relación con el segundo aspecto, que más adelante se tratará a profundidad, todas las instituciones policiales deberán contar con un sector de policías de investigación de los delitos—sin soslayar que la prevención también requiere de investigación—quienes deberán recibir la profesionalización auténtica correspondiente.

La profesionalización de los policías destinados a la investigación de los delitos ha de incluir la preparación teórica y práctica suficiente en materia legal, criminológica, criminalística y de litigio para que los policías de investigación desempeñen adecuadamente su nueva función.

Dicha profesionalización deberá incluir las materias adecuadas y suficientes para hacer de los policías verdaderos expertos en la investigación científica de los delitos llevada a cabo con el respeto estricto a los derechos humanos de las víctimas/ofendidos y de los inculpados. En el capítulo 'XIV, Carreras de formación de policía de reacción, policía preventivo y policía de investigación. Planes de estudio... 7. Policía de investigación.' (p. 57) se señalará cuáles son las materias adecuadas y

¹³ 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. ...*

¹⁴ Desde luego, es verdad que todas las policías, unas más, otras menos, al margen de la regulación legal previa a la reforma, y con mayor o menor arbitrariedad y acierto, siempre ejercieron funciones de investigación de los delitos.

suficientes para lograr este objetivo.

En materia de profesionalización, en la reforma destaca la regulación de la selección, el ingreso, la formación, la permanencia, la evaluación, el reconocimiento y la certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios deberán operar y desarrollar estas acciones en el ámbito de sus respectivas atribuciones. La formación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública deberá apegarse a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Estamos ante una reforma normativa que podría ser el punto de partida de un cambio fáctico de gran relevancia. Al consagrarse constitucionalmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública con el propósito de integrar capacidades y esfuerzos a través de la interacción de todos los órdenes de gobierno, y con sujeción obligatoria a un mínimo de pautas básicas —a nivel federal y para todas las entidades federativas, incluyendo el ámbito municipal—, se nos presenta la oportunidad de lograr en todo el país cuerpos policiacos altamente capacitados y profesionales, añeja aspiración de la sociedad mexicana, nunca satisfecha.

La importancia de ese propósito es evidente. Es verdad, como se ha recalcado en estudios académicos y en discursos políticos, que la seguridad pública no depende tan sólo de buenas policías, pero no menos cierto es que sin buenas policías la seguridad pública es un don inalcanzable.

2. Lo que hace falta

Como lo señala Ernesto López Portillo: *Tenemos una paradoja absurda: pedimos a la policía que haga valer los derechos de terceros y no le damos a los policías los derechos propios de un ciudadano*¹⁵.

En efecto, ha sido tradición ya larga en los cuerpos policiales mexicanos que los jefes traten a los policías, especialmente a los de tropa, con excesiva dureza y aun con abuso. Castigos, arrestos y ceses impuestos sin el debido procedimiento; empleo de los policías en labores ajenas a la función policial; exacciones; compulsión a cometer actos de corrupción, y otros excesos similares no son infrecuentes por parte de los jefes hacia sus subordinados.

Por otro lado, el desprecio de los particulares a los policías, efecto comprensible de la ineficacia, la impunidad y la corrupción policiales, suele llegar a extremos inaceptables como los insultos o la oposición violenta cuando algún policía intenta legítimamente cumplir con su deber de detener a algún transgresor.

Además, cuando un policía es detenido como presunto responsable de la comisión de algún delito, suele suceder que, en los medios de difusión, en la opinión pública, e incluso en el sentir del agente del Ministerio Público o del juez, predomine automáticamente el prejuicio de que es culpable.

Tiene razón Ernesto López Portillo: no podemos pedir a los policías que respeten los derechos de los particulares si éstos y el gobierno no respetan los suyos.

¹⁵ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto (Director ejecutivo de Insyde), durante el Seminario-Taller *Seguridad y derechos laborales. Situación en los cuerpos policiales*. CDHDF. Julio-2011. http://www.insyde.org.mx/images/cuaderno_trabajo_insyde_ok_071111.pdf

Es preciso asignar ya a los policías sueldos y condiciones laborales decorosos, en los términos que se indican en el capítulo IX de este documento, y garantizarles un trato humano, justo e imparcial por parte de sus jefes, y debidos procesos legales cuando sean imputados de la comisión de faltas, infracciones o delitos. Asimismo, aquellos policías que se encuentren en prisión preventiva o por cumplimiento de condena deben ser rigurosamente separados del resto de la población penitenciaria a fin de garantizar su seguridad. Habrá que establecer todo lo anterior expresamente en los ordenamientos legales correspondientes y hacer de ello una poderosa campaña de difusión pública y entre todos los policías del país.

VI. La Ley

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009. En acatamiento a la Constitución, la Ley ordena que la seguridad pública deberá proveerse —sin demérito de las autonomías— de manera concurrente y coordinada por la Federación, las entidades federativas y los municipios, y que en los tres niveles de gobierno habrá de instaurarse un adecuado sistema de formación, desarrollo, empleo y retiro en las corporaciones policiacas.

En el capítulo *De la Carrera Policial y de la Profesionalización*, el artículo 79 señala los fines de la carrera policial:

- *Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes de las Instituciones Policiales;*

- *Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de las Instituciones;*
- *Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional y reconocimiento de los integrantes de las Instituciones Policiales, e*
- *Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes de las Instituciones Policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.*

No obstante, las corporaciones de seguridad pública de los estados y los municipios en muy escasas ocasiones han definido con precisión los lineamientos elementales de un sistema de carrera policial. Por el contrario, ha sido notorio el desinterés por fortalecer a esas corporaciones más allá de los recursos del Fondo para la Seguridad Pública, lo que ha propiciado el descuido en la preparación, el equipamiento y la capacitación de sus integrantes.

No es razonable que, a pesar de los discursos oficiales que reconocen a la seguridad pública como una de las mayores prioridades del país, si no es que la mayor, nuestras policías jamás alcancen niveles de profesionalización aceptables. Es preciso que se fijen las directrices de política pública en la materia, orientadas al desarrollo institucional de las policías en México y que los tres órdenes de gobierno —la Federación, las entidades federativas y los municipios— cumplan con el deber de instaurar la carrera policial que, por una parte, logre la tan postergada profesionalización deseable, y, por otra, ofrezca a los agentes policiales un

proyecto de vida atractivo.

Las bases de coordinación y colaboración establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública van más allá del simple reparto de funciones: fijan con toda claridad parámetros generales en los diversos rubros de la seguridad pública, entre los cuales, como ya se apuntó, está la regulación de la selección, el ingreso, la formación, la permanencia, la evaluación, el reconocimiento y la certificación de los integrantes de las instituciones encargadas de la materia. El ámbito de aplicación del servicio civil de la carrera policial abarca, con carácter obligatorio y permanente —a partir de la vigencia de la Ley—, a las corporaciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

Ahora bien, una ley general, por sus características definitorias de generalidad y abstracción, es una entidad del mundo platónico de las ideas, una forma pura fuera del mundo de la realidad sensible. Para que su aplicación responda a los objetivos en virtud de los cuales fue concebida, es preciso que se aten todos los cabos sueltos a que pueda dar lugar su interpretación, de tal modo que se adopten, al aplicarla, las medidas idóneas para conseguir tales objetivos. Este documento propone algunas de esas medidas.

VII. Condiciones indispensables

Nos encontramos ante la ocasión óptima de generar una benéfica y profunda transformación de las diversas policías mexicanas a fin de que respondan a las expectativas, las necesidades y las exigencias de los ciudadanos.

Consciente de la necesidad y la urgencia de que se adopten las

medidas acertadas para conseguir una finalidad de tal magnitud y trascendencia, el PUDH-UNAM considera que, a fin de que las policías mexicanas estén a la altura de la misión que están llamadas a desempeñar, son condiciones indispensables al menos las siguientes: **a)** La instauración de una auténtica carrera de formación policial, obligatoria para todos los aspirantes a ser miembros de las corporaciones policiacas, y con exigencias y nivel escolar tales que posibiliten la formación de policías de alta calidad; **b)** El otorgamiento de salario y prestaciones laborales adecuados para una tarea tan relevante y riesgosa; **c)** La dotación a los policías de todos los recursos materiales y tecnológicos que les permitan cumplir su cometido con eficiencia; **d)** La coordinación eficaz y ágil entre los diversos cuerpos policiales del país, y **e)** La instauración de mecanismos estrictos y eficaces de vigilancia y control de la conducta de los policías, que prevengan, detecten y corrijan o sancionen oportunamente sus errores, omisiones, desviaciones, infracciones o delitos. Por supuesto, este listado no pretende ser exhaustivo, pero designa requisitos inexcusables y apremiantes para la consecución de la meta que se persigue.

VIII. La formación de los policías

El artículo 78 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública define la carrera policial como: *el sistema de carácter obligatorio y permanente conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como la separación o baja del servicio de las instituciones policiales.* Por su parte, la fracción IV del artículo 79 señala como uno de los fines de la carrera policial: *instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes de las instituciones*

policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.

Capacitación y profesionalización son condiciones indispensables para tener buenas policías. ¿Cómo lograrlo?

El artículo 88 de la ley citada exige a los aspirantes, para poder ingresar a las instituciones policiales: acreditar enseñanza media o equivalente para las áreas de reacción; enseñanza media superior o equivalente tratándose de las áreas de prevención, y enseñanza superior o equivalente en el caso de las áreas de investigación.

Es de hacerse notar que si el requisito para quienes pretenden ser policías de investigación —enseñanza superior o equivalente— es tener ya un título profesional previo a la etapa de formación, podría suceder que, de manera inconveniente, se captara a profesionistas frustrados o insatisfechos con el ejercicio de su profesión y no a personas que, a pesar de tener solamente estudios de bachillerato, tuvieran vocación y aptitud auténticas para la función policíaca. Para corregir lo anterior, puesto que el artículo 87 establece que el ingreso de los policías tiene lugar después de la etapa de formación o capacitación, más el periodo de prácticas y el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley, entonces debe considerarse la carrera de formación que se propone en este documento como equivalente a haber concluido la educación superior —para lo que deberán realizarse los trámites correspondientes ante la Secretaría de Educación Pública—. Así, quienes hayan acreditado dicha carrera de formación habrán cumplido previamente al ingreso, como lo exige el artículo 88, el requisito de estudios superiores.

Para tener policías altamente profesionales, es imprescindible que la formación básica tenga una duración de cuando menos dos semestres

para los aspirantes a las áreas de reacción, cinco semestres para los aspirantes a las áreas de prevención y ocho semestres para los aspirantes a las áreas de investigación, durante los cuales los alumnos se dediquen íntegramente a sus estudios y prácticas, de tiempo completo y con una beca que les permita subsistir.

Es preciso brindar a los aspirantes una sólida formación a partir de la cual sea posible contar con cuerpos policíacos de excelencia. Todo policía debe poseer los conocimientos, las capacidades, las habilidades y las competencias que le permitan desempeñar su profesión eficazmente y con apego a la ley. Debe ser capaz de preservar o restablecer el orden público, proteger bienes jurídicos y prevenir y/o perseguir los delitos a partir de conocimientos, tácticas, técnicas y estrategias *ad hoc*. Hoy, las deficiencias de nuestros policías son notorias y lamentables.

Se requieren policías físicamente bien preparados y capacitados en temas jurídicos, informáticos, tecnológicos, criminológicos, criminalísticos, psicológicos y operativos sin los cuales es impensable una actuación eficiente. Asimismo, deben tener un alto sentido ético. El respeto estricto de los derechos humanos debe ser invariablemente su línea de comportamiento.

Existe una enorme diferencia entre las capacidades de los elementos de las diversas policías del país. La profesionalización de la Policía Federal registra avances importantes, aunque dista de estar al nivel de las más profesionales del mundo. No sólo se requiere abatir asimetrías entre nuestros cuerpos policiales: se trata de que todos los policías mexicanos, de cualquier nivel, tengan una sólida y consistente preparación¹⁶.

¹⁶ JAIME, Edna. *La conservación de la escena del crimen determina, también, el destino de la averiguación que se inicie sobre un delito. Y como regularmente son los policías municipales los primeros en presentarse a la escena del crimen, en buena medida depende de ellos el éxito de una investigación. Sí, del elemento más frágil de toda la cadena de justicia penal, del que gana en promedio seis mil pesos y tiene una escolaridad promedio*

Presentamos aquí una propuesta de plan de estudios para la carrera de formación policial que, desde luego, está sujeta a ser complementada y enriquecida. El plan que se propone consta de un tronco básico o común de dos semestres —que los aspirantes a policías de reacción deberán cursar íntegro— y un par de áreas especializadas, una para policía preventivo y otra para policía investigador.

Desde luego, no basta con capacitar y profesionalizar a los aspirantes. La formación de policías, como la de cualquier profesional de calidad, no debe tener término: los policías en activo deben ser constante y permanentemente capacitados y actualizados. La actualización y la capacitación deben impartirse dentro de la jornada laboral, organizando a los agentes de forma tal que la función de las instituciones policiales no quede desatendida.

Ocurre hoy algo absolutamente inaceptable: durante años los elementos de las corporaciones policíacas dejan de asistir a cursos, talleres y seminarios que les permitan irse superando en su función, o dejan de practicar, también por períodos considerablemente largos, tiro al blanco con armas de fuego o técnicas de sometimiento de delincuentes, por señalar un par de ejemplos. Esto merma su capacidad profesional y aumenta su vulnerabilidad frente a la delincuencia. Debe aspirarse a que la capacitación y la actualización de los policías en activo los coloquen en el mismo nivel de capacidades que el de los nuevos agentes que hayan cursado la carrera propuesta, los cuales también deberán actualizarse constantemente.

La Ley contempla el funcionamiento de academias de formación, capacitación y profesionalización policial. A estas academias

corresponderá la instauración de la carrera de formación de policías, cuyo nivel de calidad debe ser el adecuado en todo el país para que en verdad se pueda obtener la profesionalización de las corporaciones policíacas. Para lograrlo es imprescindible que el plan de estudios cubra contenidos sin los cuales los aspirantes no quedarían adecuadamente formados para integrarse a las tareas policiales.

Un dato importante: según el *Informe de Resultados de la Encuesta Institucional sobre Seguridad Pública 2010*, cuatro de cada diez elementos de seguridad pública consideran que para mejorar su trabajo hace falta más capacitación.

Tanto en la capacitación de los aspirantes como en la capacitación y la actualización de los policías en activo, será indispensable utilizar los recursos tecnológicos propios de la educación a distancia.

IX. Un proyecto de vida

Debe ofrecerse a los elementos de las corporaciones un proyecto de vida que les resulte atractivo. El propósito no es solamente abatir los índices de corrupción de las policías sino también dignificar el oficio, establecer una justa recompensa a una tarea tan delicada y valiosa, y motivar a los aspirantes que, además de sentir vocación, desean, desde luego, un nivel de existencia decoroso.

Una precaria situación laboral favorece el descuido en el empleo, los actos de corrupción y, en el peor de los casos, la complicidad con delincuentes, por lo que es imperativo que se pague a los policías salarios razonables, se genere para ellos y sus familias un patrimonio, y se les brinden todos los beneficios a los que cualquier trabajador debe tener

derecho. Pero, además, es conveniente que, reconociéndose el alto valor social de la buena labor policial y el especial peligro a que se enfrentan los policías en el cumplimiento de sus funciones, se otorguen a los agentes policíacos beneficios laborales complementarios y proporcionales a aquel valor y ese peligro.

Los componentes mínimos de este proyecto de vida deben ser los siguientes:

- 1)** Salario justo
- 2)** Sistema de jubilación
- 3)** 100% de haber de retiro por 30 años de servicios o por alguna incapacidad
- 4)** Compensación complementaria por llegar a la edad límite que fija la ley
- 5)** Ayuda suficiente para gastos de sepelio
- 6)** Fondo de ahorro
- 7)** Crédito que permita la adquisición de vivienda digna
- 8)** Crédito que permita el mejoramiento de la vivienda
- 9)** Seguro de educación o becas de estudios para los hijos
- 10)** Seguro de gastos médicos mayores
- 11)** Seguro de vida complementario de monto justo
- 12)** Casa hogar para retirados
- 13)** Centros vacacionales

- 14) Centros de recuperación física o psíquica
- 15) Establecimiento de guarderías infantiles
- 16) Establecimiento de tiendas económicas
- 17) Servicio psicológico permanente

Las retribuciones que actualmente percibe la gran mayoría de los policías del país no son proporcionales a las exigencias de una óptima capacitación y un desempeño honesto y eficiente de tareas de enorme importancia que suponen riesgos para la vida y la integridad física de quienes las realizan. Un salario justo debe tomar en cuenta: **a)** La función primordial de los policías en el mantenimiento del orden público y en la defensa de los bienes y derechos de los miembros de la comunidad; **b)** Los riesgos y las responsabilidades de las tareas desempeñadas; **c)** La preparación que de ahora en adelante se les va a exigir, y **d)** La necesidad de abatir la corrupción. Debe ser suficiente para que el policía y su familia no solamente atiendan sus necesidades básicas, sino que, además, tengan una vida digna sin sobresaltos económicos.

Unas condiciones laborales atractivas apartarán a muchos policías de las tentaciones de la corrupción y la connivencia con los delincuentes, pues no querrán exponerse a perder esas prerrogativas, de las que hasta hoy jamás han disfrutado.

Se propone que en el ámbito de las entidades federativas y los municipios el salario del policía de reacción no sea menor al equivalente a 12 salarios mínimos, el del policía preventivo no lo sea a 14 salarios mínimos y el del policía de investigación no lo sea a 17 salarios mínimos (en los tres casos, en el más bajo nivel jerárquico). En el ámbito federal, los salarios no deberán ser menores a 14, 17 y 20 salarios mínimos respectivamente.

El sistema de jubilación debe permitir al policía continuar con el nivel de vida que tenía en el momento de la jubilación, lo que supone que su salario y sus prestaciones no se reduzcan.

Actualmente tanto el INFONAVIT como el FOVISSSTE proporcionan créditos a los trabajadores para la construcción o mejoramiento de sus viviendas. Sin embargo, la adjudicación de estos créditos ha sido en ocasiones selectiva y sobre todo insuficiente. Por ello, deberán buscarse los mecanismos para que todos los elementos de seguridad pública, después de determinado tiempo en las corporaciones, tengan derecho de manera automática al otorgamiento de un crédito para vivienda como acontece en los sistemas bancarios y financieros.

El sector público, al menos en el gobierno federal, cuenta con un fondo de retiro individualizado en el que el trabajador ahorra entre el 2% y el 10% de su salario, para en su momento recibir una cantidad igual a su ahorro a través de una aseguradora. Las cantidades se depositan en un fondo que el trabajador puede retirar al finalizar su encargo. Este sistema debe replicarse en las instituciones de seguridad pública de todo el país.

Las aseguradoras ofrecen planes de ahorro interesantes no sólo para el retiro sino para el seguro de educación de los hijos, el de gastos médicos mayores y el de vida, los cuales son más económicos cuando se contratan de manera colectiva. Estos seguros no deben ser privilegio de los mandos medios y superiores.

Resulta indispensable que tal y como lo establece la fracción I del artículo 79 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y aun con las reservas laborales que contiene el artículo 123 constitucional, el servicio civil de carrera —la carrera policial, por decirlo en los términos de la ley— garantice la permanencia en sus puestos, el ascenso y las

promociones por méritos profesionales.

X. Recursos suficientes

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

Las armas y el parque vehicular deben tener las condiciones y el mantenimiento idóneos para que la policía pueda enfrentar no sólo sin desventajas, sino lo más ventajosamente posible, a los delincuentes. Los policías siempre deben tener las suficientes y las mejores armas de fuego en poder, precisión y seguridad; los suficientes vehículos, potentes, rápidos y protegidos, y los suficientes y óptimos equipos de comunicación.

Los elementos que enfrentan violencia callejera multitudinaria o bloqueos de la vía pública deben estar especialmente provistos de los mejores equipos de protección: chalecos, cascos, escudos y demás piezas o instrumentos contra balas, objetos punzocortantes, explosivos y cualesquiera otras armas u objetos lesivos que puedan emplear los agresores.

En ningún caso debe permitirse que se cobre a un agente cuota alguna o que tenga que pagar por obtener un uniforme, una patrulla o

cualquier otro artículo para el ejercicio de sus funciones. Es de la mayor importancia que se facilite la presentación de quejas por tales cobros y que cada una de ellas se investigue con seriedad, prontitud, imparcialidad y objetividad.

XI. Mando único de policía

Las policías municipales deben estar coordinadas por la correspondiente policía estatal, evitándose así la dispersión, la vulnerabilidad, la disparidad y la inconexión derivadas de la coexistencia de decenas o incluso centenares de cuerpos policiacos distintos en una misma entidad.

Según Carlos E. Montes Nanni¹⁷, el término mando único de la policía suscita errores en su apreciación, debido a que no se trata de un mandamiento expreso a nombrar a una sola persona jefe máximo (por decirlo de algún modo) de la policía; en cambio, el objetivo primordial es crear un sistema nacional de coordinación policiaca, basado en una cadena de mando que parte del jefe de gobierno local, estableciendo la condición de una profesionalización y certificación de las personas que se dediquen a esta labor.

Desde luego, será indispensable establecer mandos para cada destacamento municipal, pero unificados a través de las normas, procedimientos, políticas y mandos centrales de cada Estado.

También resulta necesario, como lo sugiere Marcos Pablo Moloeznik¹⁸, que se cuente con tres modelos de policía distintos, a saber,

¹⁷ MONTES NANNI, Carlos E. "El mando único de la policía, su posible organización" en México. *Política y estado*. <http://www.politicayestadoibd.org/SP/recursos/mando%20unico%20policia%20carlos%20montes%20nanni.pdf>

¹⁸ MOLOEZNIK, Marcos Pablo. "Consideraciones sobre el "nuevo modelo policial de mando único estatal". *Estudios Jaliscienses*. Núm. 88. Mayo de 2012. Jalisco, México, p. 33 y 839. <http://coljal.edu.mx/index.php/page/detail/id>

un modelo de policía científica para la persecución y coadyuvancia en la resolución de delitos, un modelo de policía comunitaria que atienda y resuelva problemas cotidianos, y un modelo de policía de reacción responsable de garantizar la tranquilidad, el orden público y la paz social ante circunstancias excepcionales.

En virtud de que estas funciones deben complementarse sin que las actividades de los agentes policiacos se dispersen, conviene que en el ámbito federal y en cada entidad existan una policía preventiva, una policía investigadora y una policía de reacción como hasta ahora, pero bajo un mando único, de tal manera que esas corporaciones estén coordinadas y puedan tener entre sí una comunicación fluida y una mutua cooperación constante que refuerce las tareas y facilite los objetivos de una y otra.

La coordinación sistemática entre todas las policías del país, de los tres niveles, preventivas, de investigación y de reacción, es un punto crucial para la eficacia de sus acciones, así como para la prevención y la persecución efectivas de los delitos.

La recopilación, la sistematización, el análisis, la explotación y el intercambio de información son aspectos básicos y esenciales para el buen funcionamiento de cada uno de los cuerpos policiacos y de todos ellos en su conjunto, para lo cual es preciso contar con la más avanzada tecnología. Sin ello es impensable la generación de inteligencia policial.

Es inaudito que en casi dos décadas de funcionamiento el Sistema Nacional de Seguridad Pública no haya podido integrar una base de datos nacional, completa y actualizada, de policías, vehículos, teléfonos celulares y población penitenciaria. Esta base de datos debe quedar constituida íntegramente sin mayor demora.

El Centro de Inteligencia de la Policía Federal, que cuenta con acervos informativos y recursos tecnológicos de alto nivel, debe emplearse eficazmente con todo su potencial tanto en la prevención y la investigación de los delitos como en la adecuada coordinación de las acciones policiales.

Dado que el Consejo Nacional de Seguridad Pública no era órgano de autoridad, la coordinación quedaba sujeta a la voluntad de autoridades municipales, estatales y federales, situación insostenible a fines de eficacia. Una vez consagrada a nivel constitucional la obligatoriedad de las tareas de coordinación, conviene que éstas queden bajo la responsabilidad de una policía nacional.

La Policía Federal (sea cual fuere la denominación que se le asigne) debe ser una policía auténticamente nacional, con presencia suficiente y constante en todo el territorio de la República. Solamente así el Estado mexicano estará en condiciones de volver a tomar el control territorial y estar presente en todo momento en todos los municipios del país, y la Policía Federal podrá jugar un papel central en las labores de inteligencia y coordinación con todas las policías del país. Es conveniente que estas atribuciones queden establecidas en la ley. Entretanto pueden ser acordadas por el Consejo Nacional. Es evidente que este organismo colegiado no puede coordinar eficazmente a las instituciones de seguridad pública porque sus sesiones ordinarias son muy espaciadas, cada seis meses, y por la cantidad y la heterogeneidad de sus integrantes.

La reubicación de las funciones de seguridad pública, que han quedado a cargo de la Secretaría de Gobernación, puede favorecer una estrategia más integral de política de seguridad pública y generar mejores condiciones de coordinación entre las corporaciones policiacas del país. Sin embargo, es de enfatizarse que ni esa ni ninguna otra medida será

exitosa sin la rigurosa profesionalización de dichas corporaciones tal como se propone en estas páginas.

XII. Vigilancia y control

En tanto las instituciones policiales mexicanas puedan encerrarse para “resolver” por su cuenta lo que hacen y dejan de hacer, el cambio no llegará. Por ello debemos establecer un sistema de cobertura nacional de auditores policiales independientes. Debemos crearlos en los tres ámbitos de gobierno, sumándonos a esta buena práctica en pleno crecimiento a nivel internacional, propone Ernesto López Portillo¹⁹.

El propio autor, en su ensayo *México: Los 30 principales problemas de la Policía y 15 medidas para superarlos*, sugiere: *Promover la creación de unidades de monitoreo externo a la policía, con poderes de recepción de quejas por abuso policial, de revisión sobre las investigaciones al interior de las instituciones policiales y de elaboración de propuestas de reforma.*²⁰

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con aciertos plausibles y sin precedentes en materia de regulación de la estructura y funcionamiento de cuerpos de policía, sólo se refiere de manera muy general al tema de la vigilancia y control de los agentes policiales.

Se enumeran las obligaciones de los policías y las sanciones a que éstos se hacen acreedores cuando incumplen aquéllas (artículos 40 a 44). Se establece además un régimen disciplinario y un procedimiento —que

¹⁹ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. *El Universal*. 26 de enero de 2012. México.

²⁰ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. *México: Los 30 principales problemas de la Policía y 15 medidas para superarlos*. Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE), p. 4 y 5.
<http://www.insyde.org.mx/images/30problemaspolic%C3%A4Dayquincemedidas2.pdf>

no se especifica— para aplicar sanciones a las conductas contrarias a la disciplina. Finalmente se deja el manejo del régimen disciplinario a instancias colegiadas de las instituciones policiales, las cuales, a su vez, *podrán* constituir comisiones de honor y justicia que conozcan de las faltas a la disciplina (artículos 90 a 105).

Más adelante, la Ley establece centros nacionales de evaluación y control de confianza con 25 atribuciones (artículo 108), de las cuales solamente una alude, de manera general y vaga, a la vigilancia y control de las conductas de los policías: *Solicitar se efectúe el seguimiento individual de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública evaluados, en los que se identifiquen factores de riesgo que interfieran o pongan en riesgo el desempeño de sus funciones* (fracción X).

Por su parte, el documento *Sistema Integral de Desarrollo Policial* propone como *órganos de administración de justicia policial* (página 45 y siguientes) a los superiores jerárquicos, en casos de faltas no graves, y a *Consejos o Comisiones de Honor y Justicia y del Servicio Profesional de Carrera Policial*, en casos de faltas graves.

Dada la enorme importancia del servicio público de policía para la comunidad, y la frecuencia inquietante con que algunos miembros de los cuerpos policiales incurrir en mala conducta, abusos, brutalidad, actos de corrupción e incluso delitos graves, nos parece insuficiente el tratamiento que la Ley y el documento *Sistema Integral de Desarrollo Policial* dan a este problema.

El más conocido de los sistemas de vigilancia y control de la conducta de los policías es el que consiste en crear, dentro del propio cuerpo policial, un área de Asuntos Internos (*Internal Affairs*), una policía de los policías, integrada idealmente por policías altamente experimentados,

intachables e incorruptibles. En su versión original, esta área de asuntos internos depende de un jefe que depende a su vez del propio jefe general de la policía, a quien informa y rinde cuentas. Y es en última instancia el jefe general de la policía quien, por cuenta propia o a través de algún órgano colegiado integrado por miembros del propio cuerpo policial, decide qué hacer ante un caso de mala conducta o corrupción probable o probada.

En algunas ciudades estadounidenses el órgano de vigilancia y control no pertenece al cuerpo policial pero le reporta directamente al jefe general de la policía, quien decide qué hacer, por sí o a través de un cuerpo colegiado interno o externo.

En otros países, la vigilancia y el control de las conductas de los policías están a cargo de un órgano completamente independiente del cuerpo policial. Un ejemplo digno de considerar con algún detalle es la Oficina de Integridad Policial (*Office of Police Integrity*) de Victoria, Australia, que es una agencia independiente, encargada de vigilar a la policía y combatir la corrupción. Su finalidad es garantizar que en la policía se mantengan los más altos niveles éticos y profesionales; prevenir, detectar e investigar los actos de mala conducta y corrupción policial, y asegurar que los miembros de la policía respeten los derechos humanos. Reporta directamente al Parlamento del Estado de Victoria.

Esta oficina revisa permanentemente las políticas y procedimientos policiales, y hace recomendaciones para reformar y mejorar unos y otros. Tiene amplias atribuciones de investigación sobre las conductas de policías contrarias a la ética o la profesión policiales. Dichas atribuciones incluyen la interceptación telefónica y el uso de alta tecnología especializada y de métodos de investigación encubierta. Sus investigadores tienen una amplia variedad de especialidades y gran experiencia en materia de fuerzas

policiales extranjeras y nacionales.

Algunos casos de mala conducta o corrupción policial tienen tal importancia que la Oficina decide hacerlos públicos. La publicidad es garantía de transparencia. Hay tres finalidades básicas que se toman en cuenta para hacer público algún asunto:

a) Llamar la atención pública sobre la naturaleza, alcance y causas de malas conductas o actos de corrupción particularmente graves a fin de que la opinión pública apoye las medidas que se propongan para prevenirlos, evitarlos y sancionarlos;

b) Inhibir conductas especialmente graves mostrando a los policías y al público que actos de tal naturaleza serán detectados, investigados y sancionados, y

c) Conseguir información útil para la investigación que pueda poseer algún particular.

Además de detectar, investigar y hacer públicos los casos graves de mala conducta y corrupción, la Oficina tiene el deber de descubrir las causas subyacentes de esos fenómenos y proponer medidas para prevenirlos. Una de sus tareas clave es detectar áreas de la estructura, procedimientos o sistemas de la policía susceptibles de corrupción o de conductas contrarias a la ética o la profesión policial. Dicha detección permite reforzar los puntos débiles.

Para reforzar la labor de prevención, se llevan a cabo sesiones informativas para la tropa policial con la finalidad de que los agentes conozcan amplia y detalladamente las funciones de la Oficina, así como sus propias responsabilidades y derechos en caso de verse involucrados en una investigación.

Los grandes aciertos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de regulación de la actividad policial pueden verse severamente disminuidos, y aun anulados, sin la intervención de un organismo que vigile y controle a los cuerpos policiales y establezca con ellos una comunicación pertinente.

Para que ese organismo sea eficaz y eficiente es indispensable que cuente con independencia y autonomía. No debe depender de los cuerpos policiales para evitar la tendencia de los mecanismos de control internos a favorecer indebidamente a los policías infractores. Además, debe estar integrado por investigadores de las distintas disciplinas pertinentes —derecho, medicina, pedagogía, psicología, sociología, criminología, criminalística— que, además, sean especialistas en el tema policial y, por supuesto, tengan bien ganado prestigio de intachables e incorruptibles.

La independencia y autonomía de tal organismo podrían conseguirse si se le otorga la categoría de organismo público autónomo, a la manera de las comisiones públicas de derechos humanos.

Su titular podría ser designado de manera similar a la que se utilizó inicialmente para nombrar a los titulares de las comisiones públicas autónomas de derechos humanos: en materia federal el Senado nombraría al titular a partir de la propuesta que hiciera el Ejecutivo Federal. Para el Distrito Federal y los Estados, la Asamblea Legislativa y los Congresos locales harían la designación ante la propuesta del Jefe de Gobierno o el Gobernador, respectivamente. Este mecanismo resultaría ágil y los organismos parlamentarios podrían desechar propuestas hasta que apareciera un candidato idóneo.

Las atribuciones genéricas de dicho organismo podrían ser

básicamente las siguientes:

a) Conocer de quejas y denuncias de cualesquiera personas físicas o morales, públicas o privadas, o iniciar investigaciones de oficio, sobre delitos o conductas de policías contrarias a la ética o la profesión policial, especialmente los abusos verbales o físicos, el uso indebido de la fuerza y los actos de corrupción, tanto de los elementos de tropa como de los jefes de cualquier nivel;

b) Integrar los expedientes relativos con las pruebas correspondientes;

c) Formular recomendaciones públicas o privadas (en algunos casos puede ser conveniente que la recomendación sea privada para, por ejemplo, no alertar a los cómplices del policía infractor, no entorpecer un procedimiento en curso o evitar perjuicios similares) a los jefes generales de las corporaciones policiales a las que pertenezcan los policías infractores, y darles el seguimiento correspondiente;

d) Formular las denuncias que correspondan legalmente por los delitos o las conductas indebidas de los agentes policiales y dar seguimiento al procedimiento correspondiente;

e) Revisar permanentemente todas las políticas, procedimientos y prácticas policiales, especialmente las relacionadas con el uso de la fuerza, el manejo de disturbios, la detención de personas, y la conducción y custodia de detenidos;

f) Proponer a las autoridades correspondientes las reformas legislativas o administrativas tendientes a mejorar la actuación de los cuerpos policiales y la vigilancia y el control sobre ellos;

g) Diseñar e impartir cursos para los policías en materia de ética y

profesión policial, y de conductas y prácticas policiales limpias, y

h) Publicar informes especiales sobre la aceptación o el rechazo de sus recomendaciones, el cumplimiento o incumplimiento de ellas, el desarrollo o resultado de los procedimientos consecutivos a sus denuncias, la reacción de las autoridades a sus propuestas, o acerca de la función policial o algún asunto relacionado con ella que sea de interés para la opinión pública.

XIII. Policía y comunidad

El bajo índice delictivo de Japón se atribuye a que en ese país la policía está muy integrada a la comunidad. Cada destacamento tiene a su cargo sólo un vecindario limitado y, además de las acciones relacionadas con la seguridad pública, lleva a cabo servicios sociales como ofrecer auxilio en casos de accidente o desastre y mediar en los conflictos²¹. Además, la policía japonesa visita cada casa y cada negocio dos veces al año.

En Estados Unidos también se han hecho esfuerzos para establecer una “policía comunitaria” que establezca lazos más estrechos entre la comunidad y la policía para mejorar el desempeño de ésta. La “policía comunitaria” estadounidense se basa en tres principios: **a)** la policía debe trabajar de cerca con los residentes de la comunidad en lugar de ser solamente una burocracia vigilante; **b)** la policía debe poner más énfasis en la prevención del delito que en perseguirlo, y **c)** debe delegarse la autoridad policial para permitir la toma de decisiones a los policías rasos en

²¹ BUNGE, Mario. *Filosofía política. Solidaridad, cooperación y democracia integral*. Gedisa. Barcelona. 2009, p. 350.

sustitución del sistema militar de órdenes desde arriba.²²

En Chicago se estableció la “Estrategia Policial Alternativa de Chicago” (CAPS: *Chicago Alternative Policing Strategy*), con la idea de que el departamento de policía completo, no sólo una unidad especializada, debe vincularse íntimamente con la comunidad mediante la inserción de policías dentro de ella. Como parte de esta estrategia, oficiales de policía son asignados permanentemente a un vecindario para mejorar su conocimiento acerca de la comunidad y para permitir a los oficiales y a los residentes conocerse mutuamente a nivel personal. Los policías hablan con los residentes del vecindario regularmente para conocer los problemas de la comunidad y desarrollar medidas para resolverlos. Una vez que los residentes del vecindario identifican los problemas, los oficiales llevan a cabo las medidas para resolverlos. Aunque se han presentado algunos obstáculos, un estudio independiente comienza a demostrar que la CAPS ha tenido éxito en reducir el desorden social y el temor al crimen en comunidades negras, y en construir mejores relaciones entre la policía y las comunidades²³.

Sobre este tema, Ernesto López Portillo, llama a una “reconciliación” entre la sociedad y los policías²⁴. Es indispensable que se establezca entre la policía —tanto la federal como las locales— y la comunidad una relación amable y cooperativa, con las modalidades aconsejables según las condiciones particulares de cada lugar. Desde luego, es más fácil para las policías locales entablar ese tipo de relación, pero también la policía federal puede lograr un vínculo lo más cercano y cooperativo posible con las comunidades.

²² WALKER, Samuel y M. KATZ, Charles. *The Police in America: an Introduction*. Universidad de Nebraska y Omaha. 7ª. ed. USA. 2011, p. 15. (Traducción de los autores del presente estudio.) http://highered.mcgraw-hill.com/sites/dl/free/0078111498/831398/wal11498_ch01_001_021.pdf

²³ Ídem. p. 16.

²⁴ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. *Policía y sociedad: La reconciliación*. <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/08/60115.php>

Para ello debe diseñarse un plan general de alianza y colaboración entre las policías y la comunidad, y planes específicos adaptados a las particularidades delictivas y de seguridad pública de cada lugar. Dichos planes, desde luego, deben ser elaborados por los expertos de los sectores público, privado y académico que conozcan a fondo los factores significativos de los problemas de seguridad pública de cada lugar.

Sin embargo, es evidente que no la totalidad de un cuerpo policial puede ser de proximidad: hay funciones, como las de inteligencia o de combate a ciertas formas de delincuencia organizada, que, por su naturaleza, no hacen aconsejable esa cercanía.

**XIV. Carreras de formación
de policía de reacción, policía preventivo
y policía de investigación**

Planes de estudio

1. Justificación

Uno de los problemas más serios que presenta la seguridad pública en México es el de la escasa o nula profesionalización de los elementos de las corporaciones policiales. No sería exagerado apuntar que, en términos estrictamente profesionales, no contamos —salvo excepciones— con verdaderas policías.

La mayoría de los planes de estudio vigentes, tanto para policías preventivos como para policías judiciales o ministeriales en los institutos de formación, no son los propios de una verdadera carrera policial. Presentan en general deficiencias importantes que es indispensable subsanar como *conditio sine qua non* para empezar a recuperar la seguridad pública en nuestro país.

Dichos planes de estudio no incluyen todas las materias que se requieren para formar policías óptimamente capacitados. Además, se cursan en períodos muy breves, lo que implica que los estudiantes reciban una formación insuficiente, o que sea tanto el cúmulo de conocimientos transmitidos en unos cuantos meses que resulte imposible que los asimilen en forma satisfactoria y, por ende, que los apliquen adecuadamente al egresar, en el desempeño de sus labores.

El elemento toral de la reforma de las instituciones de seguridad pública es, sin duda alguna, la profesionalización de las corporaciones policiales, lo que requiere planes de estudio adecuados desde el punto de vista académico, teórico y práctico, que tengan la duración suficiente, es decir la que permita al estudiante asimilar los conocimientos y desarrollar debidamente capacidades, habilidades, destrezas y competencias para que, al terminar la formación en aulas, los egresados se conviertan en los policías —ya sea de reacción, preventivos o de investigación— que la

sociedad demanda y necesita.

Para que contemos con policías profesionales es indispensable establecer una auténtica carrera de formación policial. El requisito de adecuada formación es imprescindible para alcanzar la meta que nuestra Constitución Política señala en su artículo 21, párrafo quinto: ... *La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

Esa disposición fundamenta la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo artículo 79 señala entre los fines de la carrera policial *promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la optima utilización de los recursos de las instituciones (fracción II) así como instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes de las instituciones policiales (fracción IV).*

La formación básica de la carrera que se propone tendrá una duración de dos semestres para policías de reacción, cinco semestres para policías preventivos y ocho semestres para policías de investigación, con materias de tronco común y la opción de elegir alguna de las dos especialidades —policía preventivo y policía de investigación— a partir del cuarto semestre.

El proceso de selección de aspirantes a la carrera de formación debe ser riguroso. Habrá que constatar, caso por caso, la vocación, las aptitudes psíquicas y físicas, la ausencia de antecedentes criminales, su situación socioeconómica, e incluso las relaciones familiares y amistosas del aspirante a fin de combatir la común colusión entre policías y delincuentes. La evaluación de los aspirantes debe ser estricta.

Los profesores deberán seleccionarse entre los mejores especialistas

de la materia respectiva. Para formar parte de la plantilla docente serán requisitos indispensables el conocimiento profundo de la asignatura, la honestidad demostrada en el desempeño profesional y la capacidad pedagógica. La probable falta de suficientes profesores puede subsanarse con clases en línea —por internet—, teleconferencias, videos y los demás instrumentos de la educación a distancia.

No sólo debe capacitarse a los nuevos policías. La formación de los cuerpos de seguridad debe ser permanente y actualizada, impartida por expertos en las distintas áreas, bien sean éstos integrantes de cuerpos policiales o profesionales de otros campos. Nuevas formas de criminalidad, como los delitos económicos, cada vez más sofisticadas y complejas, exigen una constante puesta al día. Para efectos prácticos, ya que a los policías en activo les resultaría extraordinariamente difícil trasladarse a la sede de la academia desde remotos sectores de adscripción, los sistemas de educación a distancia permitirían que todos los agentes se sigan capacitando y actualizando.

Es necesario formar a los aspirantes y a los policías en activo en una cultura policial en la que prevalezcan las ideas de servicio público, respeto al ciudadano y conciencia de la importancia de las tareas de preservación de la seguridad de los individuos y de la colectividad.

Una profesión, nada menos que una profesión, en eso debemos convertir el ejercicio de la función policíaca. Una profesión de la que sus integrantes se sientan orgullosos y que, respecto de quienes la ejercen, la sociedad sienta orgullo, satisfacción y confianza.

2. Propuesta

Se requiere de un plan educativo cuidadosamente diseñado que pueda ser implantado y replicado a nivel nacional. Para la formulación del que aquí se propone se analizaron los que se siguen en el país así como los de Colombia, Chile y España, que cuentan con policías bien calificadas.

El plan de estudios que se plantea se basa en tres pilares fundamentales: potenciación del conocimiento, enfoque humanista —relacionado directamente con la ética y la defensa de los derechos humanos— y formación integral. Esto se lleva a cabo mediante procesos estandarizados de capacitación, actualización, entrenamiento, evaluación y sistemas de mejora. Para ello es necesario adoptar un modelo pedagógico institucional con un enfoque educativo por competencias. También se requiere planificar el proceso de enseñanza, lo cual incluye la gestión de los centros educativos, la plantilla de profesores y los sistemas de evaluación.

El perfil del egresado será el de un profesional eficiente, comprometido con la institución y el país, con un alto sentido de la responsabilidad social.

Para concretar lo anterior se propone la creación de una Comisión o Consejo Superior de Evaluación, conformado por expertos en el tema, que se encargue de dirigir, coordinar y evaluar el Programa Rector de Profesionalización en todos los centros de educación policial del país.

Las alianzas y convenios que se establezcan con instituciones educativas, tanto nacionales como internacionales, constituirán una herramienta muy valiosa que complementará la formación del personal y permitirá el intercambio de experiencias positivas.

3. Objetivos

a) Formar policías profesionales y eficientes, que actúen con honradez y eficacia y sean respetuosos del marco legal y de los derechos humanos;

b) Desarrollar en los alumnos las habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones;

c) Transmitir a cada futuro policía los conocimientos necesarios para que su actuación sea eficaz y eficiente;

d) Inculcar y fortalecer en el policía valores cívicos y éticos, los que servirán de paradigma y guía de su labor, y

e) Fomentar en el policía un sentimiento de orgullosa pertenencia a la corporación policial a la que prestarán sus servicios, despertando en cada elemento la conciencia de la importancia de su labor y de la dignidad con que debe ser desarrollada.

4. Estructura

Los planes educativos deben estar basados en una serie de principios generales que unifiquen las líneas de acción de los diferentes centros educativos. Deben ser revisados cada año para adecuarlos a los cambios del país y a las nuevas tecnologías y conocimientos. También es necesario realizar una revisión más profunda, cada tres años, basada en el desempeño y eficiencia laboral de la generación de policías egresada de los centros educativos.

El esquema general para conformar los planes educativos se divide en cinco etapas:

a) Planeación estratégica. Una vez definidos los objetivos, es necesario trazar un plan general de acción, estableciendo metas específicas con plazos definidos. Además, se debe elegir y aplicar un modelo pedagógico como elemento articulador entre el docente, el estudiante, la institución educativa y la comunidad. Debe existir una relación directa y permanente entre los planes educativos y la realidad social del país, de modo que los egresados tengan un perfil que responda a las necesidades del momento;

b) Gestión institucional. Se basa en un modelo que incluye todas las partes del proceso de formación. Para integrarlo es necesario que los principios y valores de la institución se enmarquen en un sistema normativo claro y orientador. Éste es el papel que cumplen los códigos y manuales de conducta profesional. Dichos códigos traducen de manera práctica y concreta los valores, agrupándolos en normas que regulan y explican los deberes que han de observar los profesionales en el ejercicio de sus funciones;

c) Autoevaluación. Debe llevarse a cabo una vez al año. Consta de:

i) Auditorías internas de calidad;

ii) La evaluación de la efectividad del sistema y el grado de cumplimiento de los objetivos planteados;

iii) La evaluación de la vigencia del sistema, su oportunidad y valor de acuerdo con las condiciones del entorno;

iv) La evaluación y acreditación internacional de los programas académicos, y

v) Evaluaciones periódicas de la efectividad policial, es decir, de su desempeño laboral, con el fin de analizar los resultados prácticos de la formación policial impartida en los centros educativos;

d) Educación continua. Es uno de los ejes primordiales de la profesionalización policial. Permite la actualización permanente de los conocimientos, y

e) Educación a distancia. Permite aprovechar al máximo los servicios de los profesores mediante la utilización de instrumentos virtuales.

Por su parte, el plan de estudios que se propone debe tener las siguientes características:

a) Flexibilidad. Entendida como un sistema dinámico, abierto a modificaciones y al trabajo interdisciplinario. Se estructura en módulos conceptuales que tienen un valor en créditos;

b) Integralidad. Incorpora todas aquellas disciplinas que garanticen la formación integral del alumno;

c) Pertinencia. Debe corresponder a la situación y exigencia del entorno, preparando profesionales capaces de responder ante nuevos planteamientos, tales como delitos económicos, delitos cibernéticos, trata de personas, diversas modalidades de delincuencia organizada, etcétera;

d) Idoneidad. El desarrollo del ser (actitudes y valores), el saber (conocimientos) y el hacer (habilidades) deben ser congruentes con las necesidades sociales e institucionales, y

e) Transversalidad. Todo el proceso educativo atiende a los principios que deben guiar el proceder de todo policía, independientemente de su

jerarquía: integridad ética, actitud de servicio, responsabilidad, respeto a la ley, eficacia, etcétera.

5. Tronco común y policía de reacción

En dos semestres se formarán los policías de reacción. Los aspirantes a las especialidades, previamente a la elección de alguna de éstas, cursarán un tronco básico o común de tres semestres —los dos que deben cursar los policías de reacción y uno más—, en el que se incluyen temas básicos: marco jurídico de la actuación policial, ética policial, derechos humanos, solución de conflictos, uso racional de la fuerza, control de multitudes, redacción de documentos policiales e informática. Se introduce la asignatura *Lógica formal: teoría de sistemas y teoría de conjuntos* porque esta disciplina es el mejor medio para organizar el cerebro y aprender a razonar lógicamente. También se impartirá a los aspirantes acondicionamiento físico, técnicas de defensa personal, técnicas de sometimiento, y conocimientos de armamento y tiro, asignaturas que quienes opten por las especializaciones ofrecidas seguirán cursando durante toda la carrera. La materia *Higiene y cuidado de la salud física y mental* parece necesaria ya que sin aplicar los conocimientos que en ella se adquieran, el acondicionamiento físico sería inalcanzable y el policía no tendría la aptitud anímica adecuada para realizar su delicada tarea.

6. Policía preventivo

Comprende principalmente temas tales como la prevención del delito, los procedimientos policiales de prevención específicos (tanto teóricos como prácticos), el desarrollo de operativos, el conocimiento de claves y códigos

de operación y radiocomunicación, la realización de detenciones, la seguridad de las instalaciones, las acciones preventivas y disuasivas, y nociones de criminalística, con la finalidad de que el policía preventivo conozca las técnicas y los procedimientos para preservar la escena del crimen y las pruebas que apoyen la investigación de los delitos.

Se incluye una materia de atención a víctimas y servicios a la comunidad, ya que, siguiendo las teorías y experiencias más modernas sobre la labor policial, se pretende que el policía preventivo pueda funcionar como policía comunitario o de proximidad, y que así trabaje de manera permanente y cercana con su comunidad.

7. Policía de investigación

Las materias que incluye primordialmente son las relacionadas con la policía como parte integrante del Ministerio Público y su participación en la etapa de investigación.

Se intenta formar sólidamente al policía como experto en investigación para la adecuada integración de la etapa procedimental de investigación auxiliando al agente del Ministerio Público, ya que buena parte de los delincuentes logran evadir la acción de la justicia debido a la mala investigación del delito o a deficiencias graves en la integración de la indagatoria.

Por eso, el plan de estudios pone particular énfasis en la enseñanza del derecho penal, el procedimiento penal, y la criminalística y sus diversas ramas y ciencias auxiliares que permiten la investigación científica del delito, mediante el conocimiento de materias tales como dactiloscopia, grafoscopia, toxicología, identificación mediante el ADN, etcétera.

También enfatiza en las técnicas para la preservación de la escena del crimen y las pruebas que apoyen la investigación de los delitos.

Concretamente, la preparación de los policías de investigación debe comprender, cuando menos, los aspectos siguientes:

a) Captación o recepción de la noticia de la conducta probablemente delictuosa;

b) Entrevista/interrogatorio al denunciante/víctima/ofendido;

c) Entrevista/interrogatorio a testigos;

d) Entrevista/interrogatorio al inculpado;

e) Preservación del lugar de los hechos y de los indicios y evidencias²⁵;

f) Búsqueda y recolección de indicios y evidencias;

g) Cadena de custodia de indicios y evidencias;

h) Perfil criminológico²⁶ en casos de homicidio, secuestro, violación, robo a mano armada, robo en casa habitación, robo de automóvil y otros delitos similares, con autor desconocido, y

i) Testimonio policial directo o de apoyo²⁷.

*

²⁵ El perfil criminológico ayuda a la identificación del autor desconocido del hecho delictuoso a través del análisis e interpretación del *modus operandi* y de los indicios y evidencias.

²⁶ JIMÉNEZ SERRANO, Jorge. "La escena del crimen en el *criminal profiling*" en *Artículos doctrinales de derecho penal*: <http://noticias.juridicas.com/articulos/55-Derecho%20Penal/200905-05879563214521.html>. GARRIDO GENOVÉS, Vicente. *El perfil criminológico como técnica forense*. Escuela de Estudios Judiciales de Valencia. 2007: <http://es.scribd.com/doc/8223724/El-Perfil-Criminologico-Como-Tecnica-Forense>.

²⁷ El testimonio directo del policía procede cuando fue testigo presencial de los hechos; el testimonio de apoyo, cuando comparece para aclarar o reforzar evidencias o argumentos de la acusación.

La inclusión en el plan de estudios del inglés obedece a la universalidad que ha adquirido esa lengua, al gran número de turistas extranjeros que visitan el país y a que el inglés es el lenguaje técnico y científico por excelencia en la informática, las comunicaciones y las principales ramas del conocimiento, incluyendo el concerniente a los temas de formación y actualización de policías.

8. Duración

La duración de la carrera será de dos semestres para policía de reacción, cinco semestres para policía preventivo y ocho semestres para policía de investigación, cada semestre de 24 semanas efectivas de clases y prácticas.

9. Requisitos académicos de admisión

Los aspirantes a las áreas de reacción deberán haber concluido la enseñanza media. Los aspirantes a las áreas de prevención e investigación deberán haber concluido la enseñanza media superior. Todos ellos deberán aprobar evaluaciones física, psicológica, socioeconómica, de posibles antecedentes penales y de vínculos personales, a efecto de conocer si tienen vocación y aptitudes.

10. Requisitos para la obtención del título

a) Aprobar todas las asignaturas con calificación mínima de 8 o equivalente;

b) Aprobar un examen general de conocimientos al finalizar la carrera con calificación mínima de 8 o equivalente, y

c) Obtener resultados satisfactorios en una evaluación médica, psicológica y toxicológica, así como en un estudio socioeconómico, que

acrediten condiciones óptimas para desempeñarse como policía.

11. Asignaturas

El plan definitivo y los programas de cada asignatura que aquí se proponen deberán ser diseñados por un equipo integrado por especialistas de todas las disciplinas pertinentes. La Comisión o Consejo Superior de Evaluación —propuesto en páginas anteriores— determinará la integración del equipo o equipos que se requieran para *transformar los sistemas de capacitación, incorporando nuevas disciplinas científicas, innovadoras técnicas policiales y métodos pedagógicos avanzados, para así conectar la preparación en las aulas a las necesidades reales de los ciudadanos, y preparar efectivamente a los policías para enfrentar los riesgos derivados del delito y la violencia*²⁸.

No escapa a este estudio la necesidad de preparar a los policías preventivos para llevar a cabo actividades en materias muy específicas, complejas y altamente especializadas como la vigilancia de bosques, aduanas, fronteras, costas, mar territorial y espacio aéreo; manejo de perros policías; labores de policía montada, y otras funciones que en materia de seguridad pública vaya demandando la siempre cambiante convivencia social. O a los policías de investigación en materias tales como lavado de dinero, trata de personas, terrorismo y otras que reclame la incesante evolución de los delitos. La Comisión o Consejo Superior de Evaluación que se ha propuesto deberá estar atenta para integrar oportunamente los equipos de expertos que diseñen los programas de las nuevas asignaturas que sea pertinente incorporar a la profesionalización

²⁸ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. *México: Los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos*. Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE), p. 4.
<http://www.insyde.org.mx/images/30problemaspolic%C3%ADayquincemedidas2.pdf>

de los policías. Dichas asignaturas deberán incorporarse a programas especializados de formación continua para los egresados de las carreras de policía preventivo y policía de investigación.

a) Policía de reacción y tronco común

Primer semestre

1. Marco jurídico de la actuación policial
2. Ética policial y derechos humanos
3. Lógica formal: teoría de sistemas y teoría de conjuntos
4. Comprensión de lectura y redacción
5. Protección civil: actuación en accidentes y desastres. Primeros auxilios
6. Acondicionamiento físico y defensa personal I
7. Armamento y tiro I
8. Higiene y cuidado de la salud física y mental

Segundo semestre

1. Solución de conflictos
2. Protocolos de operación:
 - Uso racional de la fuerza. Legítima defensa, estado de necesidad y cumplimiento de un deber
 - Técnicas de sometimiento
 - Control de multitudes

3. Justicia cívica y reglamento de tránsito
4. Redacción de documentos policiales
5. Conducción y mantenimiento de vehículos
6. Informática I
7. Acondicionamiento físico y defensa personal II
8. Armamento y tiro II

b) Tronco común

Tercer semestre

1. Nociones generales de derecho y de derecho constitucional
2. Inteligencia policial I
3. Criminología
4. Técnicas aplicadas a la actuación policial: acciones preventivas y disuasivas, entrevista, interrogatorio, operativos, presentaciones, detenciones, cateos, radiocomunicación, claves y códigos de operación, control de tránsito, vigilancia y seguimiento, custodia de personas y de edificios, entre otras.
5. Inglés I
6. Informática II
7. Acondicionamiento físico y defensa personal III
8. Armamento y tiro III

c) Especialidad de policía preventivo

Cuarto semestre

1. Prevención del delito
2. Nociones de criminalística
3. Inteligencia policial II
4. Auxilio y atención a víctimas, y servicios a la comunidad
5. Inglés II
6. Conocimiento territorial georreferenciado
7. Armamento y tiro IV
8. Acondicionamiento físico y defensa personal I

Quinto semestre

Se propone que este último semestre sea eminentemente práctico, para lo cual los estudiantes deben acompañar a policías en activo en los operativos, patrullajes, cateos, capturas y las demás labores policiales, conforme a un programa debidamente estructurado.

d) Especialidad de policía de investigación

Cuarto semestre

1. Nociones generales de derecho y derecho constitucional
2. Criminalística de campo: preservación del lugar de los hechos, recolección de evidencias y cadena de custodia
3. Inteligencia policial II

4. Metodología de la investigación policial I
5. Inglés II
6. Informática III
7. Acondicionamiento físico y defensa personal IV
8. Armamento y tiro IV

Quinto semestre

1. Derecho penal
2. Derecho procesal penal. Sistema procesal acusatorio
3. Criminalística de laboratorio: nociones generales de las principales especialidades periciales (dactiloscopia, grafoscopia, toxicología, necropsia, genética forense, retrato hablado, fotografía forense, balística, etcétera)
4. La función de la policía en la etapa de investigación
5. Metodología de la investigación policial II
6. Inglés III
7. Acondicionamiento físico y defensa personal V
8. Armamento y tiro V

Sexto semestre

1. Criminalística: práctica forense
2. Investigación de delitos complejos I: lavado de dinero, delitos informáticos, trata de personas, pornografía infantil y otros

3. Atención a víctimas y negociación en casos de secuestro y toma de rehenes
4. Nociones de psicología aplicada
5. Sistemas tecnológicos de apoyo a la investigación y análisis de la información
6. Conocimiento territorial georreferenciado
7. Acondicionamiento físico y defensa personal VI
8. Armamento y tiro VI

Séptimo semestre

1. Derecho internacional humanitario
2. Psicología del delito
3. Sociología del delito
4. Perfil criminológico del autor desconocido de delitos de alto impacto
5. Investigación de delitos complejos II: lavado de dinero, delitos informáticos, trata de personas, pornografía infantil y otros
6. Estadística criminal
7. Acondicionamiento físico y defensa personal VII
8. Armamento y tiro VII

Octavo semestre

Se propone que éste último semestre sea eminentemente práctico, para lo cual los estudiantes deben acompañar a policías en activo en los

operativos, patrullajes, cateos, capturas, consecución de pruebas y las demás labores policiales, conforme a un programa debidamente estructurado.

XV. Promoción permanente de los valores y principios institucionales

Incluso cuando se logren exitosamente la profesionalización auténtica, las condiciones laborales dignas y satisfactorias, la vigilancia y el control idóneos, y la coordinación máxima, hará falta algo a lo que solamente le dan importancia las organizaciones públicas y privadas más exitosas: la promoción de los valores inherentes a los objetivos institucionales.

La Constitución establece para la seguridad pública los principios axiológicos de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las leyes federales y locales, así como los códigos de ética o de conducta, o decálogos que han elaborado las instituciones policiales agregan algunos otros como responsabilidad, imparcialidad, lealtad, respeto de la dignidad humana, solidaridad, certeza, transparencia, etcétera.

Sin embargo, no se ha dicho cómo deben promoverse dichos principios o valores para que se conviertan en una verdadera guía de ruta en las labores y actividades institucionales.

Habrán personas a quienes baste estar altamente capacitadas, bien remuneradas y adecuadamente vigiladas para alcanzar los mejores niveles de desempeño laboral que cumplan con los principios institucionalmente establecidos. Puede haber otras que, incluso en condiciones laborales adversas, tengan una fuerza interior especial para actuar por sí mismas de manera inmejorable. Pero la mayoría necesita un

motor motivacional, un impulso externo que, apelando a nuestra sensibilidad, nos ayude a sacar lo mejor de nosotros mismos.

En su obra más conocida, *El hombre en busca de sentido*, Víctor Frankl²⁹ demuestra que todas las personas tienen la necesidad de dar sentido trascendente a su vida, sólo que la mayoría nunca lo logra. Algunos lo consiguen porque tienen la suerte de encontrar un ambiente propicio —familiar, escolar, religioso, social, laboral— o de contar con un mentor formal o informal excepcional que, mediante la palabra y/o el ejemplo, les enseña a dar ese sentido trascendente a sus vidas.

Y, en verdad, una de las mejores maneras de dar sentido trascendente a la vida es la labor policial, como lo demuestra la popularidad de los relatos, los programas televisivos y las películas sobre policías y delincuentes en que se enfatiza el sentido de la justicia, la solidaridad con la víctima, la entrega, la valentía, la preparación rigurosa y el empleo de la ciencia y la tecnología para perseguir y dar su merecido a los que hacen daño injusto a los demás.

Para que los principios y valores de la seguridad pública y la labor policial no se queden solamente en papel y en el aire, es preciso que cada institución policial establezca un sistema permanente, sistemático y potente de promoción de dichos valores y principios.

Una estrategia plausible para dicha promoción podría comprender las medidas siguientes:

1) La adopción por cada corporación policial de un lema y un símbolo institucionales que hagan alusión clara a los principios y valores generales de la seguridad pública y la labor policial. Desde luego, habría

²⁹ FRANKL, Víctor E. *El hombre en busca de sentido*. Herder. Barcelona. 1991.

que convocar a un concurso abierto, de acuerdo con las normas aplicables, para elegir las mejores propuestas de lema y símbolo;

2) La edición mensual, impresa y digital, de un órgano interno de difusión que contenga estudios, ensayos, relatos y noticias relativos a la teoría, la práctica y la concreción de los principios y valores institucionales, con una sección de "cartas al editor" en que puedan expresarse libremente los servidores públicos de la institución sobre aquellos temas;

3) La institución de un premio anual a los servidores públicos de la corporación policial que hayan concretado mejor en sus labores alguno de los valores o principios institucionales;

4) El establecimiento de un premio anual, abierto a todo el personal, al mejor ensayo, relato, poema o texto sobre los principios y valores institucionales;

5) La celebración de un coloquio anual sobre la teoría, la práctica y la concreción de los valores y principios institucionales en el que participen expertos nacionales y extranjeros, durante el cual se entregarían los premios señalados en los dos párrafos anteriores, y

6) Destinar espacios en las oficinas, suficientes y visibles, para fijar periódicos murales, encabezados con el símbolo y el lema de la institución, que contengan todo lo relativo a las actividades relacionadas con el programa de promoción de los valores y principios institucionales.

XVI. La administración de las corporaciones policiales

Como ya se señaló, en México tenemos más de mil corporaciones distintas incluidas la federal, las estatales y las municipales, todas ellas con mando propio desvinculado de los otros y con una estructura jerárquica vertical

similar a la de los cuerpos militares. Esta pulverización tiene como efecto la existencia de numerosos jefes incomunicados entre sí y de modalidades distintas de organización y estrategias, lo cual a su vez, determina una gran complejidad estructural, de organización y de gestión en la gran masa policial del país.

Ya se dijo en el capítulo correspondiente al mando único que las policías municipales deben estar coordinadas por la correspondiente policía estatal y que la policía federal, ya convertida en una auténtica policía nacional, debe coordinar a las de todo el país evitándose así la dispersión, la vulnerabilidad, la disparidad y la inconexión que ahora existe.

Pero hace falta algo más: una buena administración, es decir, la adecuada planificación, organización, dirección y control de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y científicos con que se cuenta.

Es imprescindible que se haga un estudio sistémico y concienzudo de las funciones, la estructura, los recursos, las actividades, los procesos de gestión, la mecánica de la labor policial y el entorno correspondiente de cada lugar para determinar cuál es la estructura orgánica más adecuada para cada uno de los cuerpos policiales, y cómo deben organizarse, administrarse y llevarse a cabo las actividades sustantivas de todos los niveles.

El estudio debe tomar en cuenta las características de cada región, especialmente en lo relativo a densidad de población, incidencia delictiva y todos los factores significativos relacionados con el delito, la seguridad pública y los demás temas policiales. Asimismo, debe considerar la relación entre las policías, por un lado, y la comunidad y las instituciones vinculadas con la procuración y la impartición de justicia por otro. Tomando todo esto

en cuenta, el estudio deberá determinar el número óptimo y las características de los policías que deben destinarse a cada lugar o región del país, así como la clase y la cantidad de los recursos que deben proporcionárseles.

El estudio que proponemos debe ser realizado por especialistas en administración científica estratégica y táctica, reingeniería de procesos, comportamiento de las organizaciones y modelos de sistemas de las principales instituciones de educación superior, y podría estar coordinado por un equipo de expertos.

XVII. La innovación

La innovación, entendida como la aplicación de las mejores y nuevas soluciones, pertinentes y viables, a las necesidades y los problemas cambiantes de una organización, es un elemento clave de la buena administración, pública y privada. Seguramente, del estudio sistémico que se ha propuesto en el capítulo anterior para que un grupo de especialistas determine cuál es la estructura orgánica más adecuada para cada una de las corporaciones policiales, y cómo deben organizarse y llevar a cabo sus actividades sustantivas, surgirán, además, propuestas relativas a la innovación. Sin embargo, hay algo que agregar respecto de ella.

Debe existir un área de innovación permanente en todas las corporaciones policiales que no se limite a cambiar periódicamente los equipos de cómputo y los aparatos de comunicación. Dicha área, en coordinación con las de planeación y desarrollo, debe encargarse de aportar o proponer permanentemente la adopción de los mejores avances teóricos, científicos, prácticos y tecnológicos en, cuando menos, las materias siguientes:

- 1) Estructura orgánica y gestión administrativa;
- 2) Profesionalización, especialmente en los procesos de reclutamiento, selección, formación, evaluación y certificación del personal;
- 3) Política salarial y de prestaciones laborales;
- 4) Policía comunitaria, orden público y solución de conflictos;
- 5) Inteligencia, estrategia y tácticas policiales;
- 6) Detección, preservación y custodia de pruebas forenses;
- 7) Elaboración de partes informativos y otros documentos relacionados con la función policial;
- 8) Supervisión y control digital de las labores policiales;
- 9) Bases y registros de datos policiales y criminalísticos nacionales, regionales y locales;
- 10) Equipos de protección y de comunicación, vehículos y armamento, y
- 11) Mecanismos eficaces de promoción de los valores y los principios institucionales.

Como se ha evidenciado a lo largo de este documento, son numerosos los aspectos en que las corporaciones policiales tienen fallas y es alarmante el atraso en los avances de la implementación de la reforma constitucional en materia de seguridad pública en lo que se refiere a los cuerpos policiales. Las fallas deben corregirse y los atrasos deben revertirse y, luego, evitarse mediante la adopción oportuna de los mejores adelantos disponibles, pertinentes y viables.

Desde luego, las áreas de innovación que se proponen deberán estar a cargo de especialistas del más alto nivel en, entre otras, las materias siguientes: administración, ingeniería industrial, ciencia policial, orden público, solución de conflictos, psicología social, sociología política, criminología, criminalística, ciencia forense, derecho penal, derecho procesal penal, informática, comunicaciones, transportes y armamento.

XVIII. Recuento final de propuestas

Enseguida se enumeran de manera sintética las propuestas formuladas a lo largo de este trabajo con la indicación del capítulo en que cada una se encuentra.

1. Fijar las directrices de política pública orientadas al desarrollo institucional de las policías en México para que los tres órdenes de gobierno —la federación, las entidades federativas y los municipios— cumplan con el deber de instaurar la carrera policial. (XVI)

2. Adoptar tres modelos de policía distintos (XI):

a) Policía científica para la persecución de delitos;

b) Policía comunitaria (preventiva) que atienda y resuelva problemas cotidianos, y

c) Policía de reacción responsable de garantizar la tranquilidad, el orden público y la paz social ante circunstancias excepcionales.

3. Establecer en el ámbito federal y en cada entidad federativa una policía preventiva, una policía investigadora y una policía de reacción como hasta ahora, pero bajo un mando único, de tal manera que esas

corporaciones estén coordinadas y puedan tener entre sí una comunicación fluida y una mutua cooperación constante que refuerce las tareas y facilite los objetivos de una y otra. (XI)

4. Instaurar la coordinación sistemática entre todas las policías del país, de los tres niveles, preventivas, de investigación y de reacción, como elemento crucial para la eficacia de sus acciones, así como para la prevención y la persecución efectivas de los delitos. (XI)

5. Adoptar la más avanzada tecnología en materia de recopilación, sistematización, análisis, explotación e intercambio de información para generar una auténtica inteligencia policial. (XI)

6. Construir inmediatamente una base de datos nacional, completa y actualizada, de, cuando menos, policías, vehículos, teléfonos celulares y población penitenciaria. (XI)

7. Emplear, eficazmente y con todo su potencial, el Centro de Inteligencia de la Policía Federal, que cuenta con acervos informativos y recursos tecnológicos de alto nivel, tanto en la prevención y la investigación de los delitos como en la adecuada coordinación de las acciones policiales. (XI)

8. Dar a la Policía Federal el carácter de policía nacional con presencia suficiente y constante en todo el territorio de la República, a fin de que el estado vuelva a tomar el control territorial y esté presente en todo momentos en todos los municipios del país y la policía federal asuma las labores de inteligencia y coordinación con todas las policías del país. (XI).

9. Crear un organismo independiente y autónomo que vigile y controle a los cuerpos policiales y establezca con ellos una comunicación

pertinente. No debe depender de los cuerpos policiales para evitar la tendencia de los mecanismos de control internos a favorecer indebidamente a los policías infractores. Debe estar integrado por investigadores de las distintas disciplinas pertinentes —derecho, medicina, pedagogía, psicología, sociología, criminología, criminalística— que, además, sean especialistas en el tema policial y tengan bien ganado prestigio de intachables e incorruptibles. La independencia y autonomía de tal organismo podrían conseguirse si se le otorga la categoría de organismo público autónomo, a la manera de las comisiones públicas de derechos humanos. (XII)

10. Establecer entre la policía —tanto la federal como las locales— y el vecindario una relación amable y cooperativa, con las modalidades aconsejables según las condiciones particulares de cada lugar. (XIII)

11. Revertir los retrasos en la concreción de la reforma policial y corregir y prevenir desviaciones mediante el diseño de un mapa de ruta. (III)

12. Tomar en cuenta la opinión de los policías, a través de entrevistas, cuestionarios, encuestas y todos los instrumentos pertinentes que ofrecen las ciencias sociales y administrativas y las nuevas tecnologías, en los estudios, previsiones, planes y programas, sistemas y acciones legislativas, administrativas y tecnológicas que se empleen para concretar la reforma constitucional en materia de seguridad pública. (II)

13. Diseñar un plan general de alianza y colaboración entre las policías y la comunidad, y planes específicos adaptados a las particularidades delictivas y de seguridad pública de cada lugar. Dichos planes deben ser elaborados por los expertos de los sectores público, privado y académico que conozcan a fondo los factores significativos de

los problemas de seguridad pública de cada lugar. (XIII)

14. Llevar a cabo un estudio sistémico y concienzudo de las funciones, la estructura actual, los recursos, las actividades, los procesos de gestión, la mecánica de la labor policial y el entorno correspondiente de cada lugar para determinar cuál es la estructura orgánica más adecuada para cada uno de los cuerpos policiales, y cómo deben organizarse, administrarse y llevarse a cabo las actividades sustantivas de todos los niveles. (XVI)

15. Establecer en las corporaciones policiales áreas de innovación permanentes que no se limiten a cambiar periódicamente los equipos de cómputo y los aparatos de comunicación, sino que, en coordinación con las de planeación y desarrollo, se encarguen de aportar o proponer continuamente la adopción de los mejores avances teóricos, científicos, prácticos y tecnológicos.

16. Las áreas de innovación deberán estar a cargo de especialistas del más alto nivel en, entre otras, las materias siguientes: administración, ingeniería industrial, ciencia policial, orden público, solución de conflictos, psicología social, sociología política, criminología, criminalística, ciencia forense, derecho penal, derecho procesal penal, informática, comunicaciones, transportes y armamento. (XVII)

17. La profesionalización de las policías requiere, cuando menos, las condiciones siguientes (VII):

a) La instauración de una auténtica carrera de formación policial obligatoria, con exigencias y nivel escolar tales que posibiliten la formación de agentes policiacos de alta calidad;

b) Otorgamiento de salario y prestaciones laborales adecuados para una tarea tan relevante y riesgosa;

c) La dotación a los agentes policíacos de todos los recursos materiales y tecnológicos que les permitan cumplir su cometido con eficiencia;

d) La coordinación eficaz y ágil entre los diversos cuerpos policiales del país, y

e) La instauración de mecanismos estrictos y eficaces de vigilancia y control de la conducta de los policías, que prevengan, detecten y corrijan o sancionen oportunamente sus errores, omisiones, desviaciones, infracciones o delitos.

18. Considerar a la carrera de formación que se propone en este documento para los policías de investigación como equivalente a haber concluido la educación superior. (VIII)

19. Durante la formación básica, brindar a los alumnos condiciones que les permitan dedicarse íntegramente a sus estudios y prácticas, de tiempo completo, y asignarles una beca que les permita subsistir. (VIII)

20. Incluir en el tronco básico de formación de los policías de reacción, preventivos y de investigación asignaturas relativas a 'derechos humanos' y 'solución de conflictos'. (XIV)

21. Dar carácter continuo a la formación, capacitación y actualización de todos los policías. La actualización y capacitación de los policías en activo debe impartirse dentro de la jornada laboral, organizando a los agentes de forma tal que la función de las instituciones policiales no quede desatendida. (VIII)

22. Capacitar y actualizar a los policías en activo para colocarlos en el mismo nivel de capacidades que el de los nuevos agentes, los cuales también deberán ser actualizados constantemente. (VIII)

23. Seleccionar rigurosamente a los aspirantes a la carrera de formación policial. Habrá que constatar, caso por caso, la vocación, las aptitudes psíquicas y físicas, la ausencia de antecedentes criminales, su situación socioeconómica, e incluso las relaciones familiares y amistosas del aspirante a fin de combatir la común colusión entre policías y delincuentes. La evaluación de los aspirantes debe ser estricta. (XIV)

24. Los profesores de la formación policial deberán seleccionarse entre los mejores especialistas de la materia correspondiente. Para formar parte de la plantilla docente serán requisitos indispensables el conocimiento profundo de la asignatura, la honestidad demostrada en el desempeño profesional y la capacidad pedagógica. La probable falta de suficientes profesores puede subsanarse con clases en línea —por internet—, teleconferencias, videos y los demás instrumentos de la educación a distancia. (XIV)

25. Emplear en la capacitación y actualización los modernos sistemas de educación a distancia, ya que a los policías en activo les resultaría extraordinariamente difícil trasladarse a la sede de la academia desde remotos sectores de adscripción. (XIV)

26. Formar a los aspirantes y a los policías en activo en una cultura policial en la que prevalezcan las ideas de servicio público, respeto al ciudadano y conciencia de la importancia de las tareas de preservación de la seguridad de los individuos y de la colectividad. (XIV)

27. Basar el plan de estudios en tres pilares fundamentales: potenciación del conocimiento, enfoque humanista —relacionado

directamente con la ética y la defensa de los derechos humanos— y formación integral, mediante procesos estandarizados de capacitación, actualización, entrenamiento, evaluación y sistemas de mejora. (XIV)

28. Adoptar un modelo pedagógico institucional con un enfoque educativo por competencias, planificar el proceso de enseñanza y dar la mejor calidad y eficiencia a la gestión de los centros educativos, la plantilla de profesores y los sistemas de evaluación. (XIV)

29. Crear una Comisión o Consejo Superior de Evaluación, conformado por expertos en el tema, que se encargue de dirigir, coordinar y evaluar el Plan Rector de Profesionalización en todos los centros de educación policial del país. (XIV)

30. Establecer alianzas y convenios con instituciones educativas tanto nacionales como internacionales para complementar la formación e intercambiar experiencias positivas. (XIV)

31. Asignar a la capacitación los siguientes objetivos fundamentales (XIV):

a) Formar policías profesionales y eficientes, que actúen con honradez y eficacia y sean respetuosos del marco legal y de los derechos humanos;

b) Desarrollar en los alumnos las habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones;

c) Transmitir a cada futuro policía los conocimientos necesarios para que su actuación sea eficaz y eficiente;

d) Inculcar y fortalecer en el policía valores cívicos y éticos, los que servirán de paradigma y guía de su labor, y

e) Fomentar en el policía un sentimiento de orgullosa pertenencia a la corporación policial a la que prestarán sus servicios, despertando en cada elemento la conciencia de la importancia de su labor y de la dignidad con que debe ser desarrollada. (44)

32. Dotar a los planes educativos de principios generales que unifiquen las líneas de acción de los diferentes centros educativos; revisarlos cada año para adecuarlos a los cambios del país y a las nuevas tecnologías y conocimientos, y revisarlos más profundamente cada tres años con base en el desempeño y la eficiencia laboral de los egresados. (XIV)

33. Conformar los planes educativos en un esquema dividido en cinco etapas (XIV): **a)** Planeación estratégica; **b)** Gestión institucional; **c)** Autoevaluación de los centros educativos; **d)** Educación continua, y **e)** Educación a distancia.

34. El plan de estudios que se propone debe tener las siguientes características (XIV): **a)** Flexibilidad; **b)** Integralidad; **c)** Pertinencia; **d)** Idoneidad, y **e)** Transversalidad.

35. Dividir el plan de estudios en tres bloques (XIV): **a)** Tronco común y policía de reacción; **b)** Policía preventivo, y **c)** Policía de investigación.

36. Formar sólidamente al policía como experto en investigación para la adecuada integración de la etapa de investigación del procedimiento penal auxiliando al agente del Ministerio Público, ya que buena parte de los delincuentes logran evadir la acción de la justicia debido a la mala investigación del delito o a deficiencias graves en la integración de la indagatoria (XIV).

37. Incluir en la preparación de los policías de investigación cuando menos los aspectos siguientes:

a) Captación o recepción de la noticia de la conducta probablemente delictuosa;

b) Entrevista/interrogatorio al denunciante/víctima/ofendido;

c) Entrevista/interrogatorio a testigos;

d) Entrevista/interrogatorio al inculpado;

e) Preservación del lugar de los hechos y de los indicios y evidencias;

f) Búsqueda y recolección de los indicios y evidencias;

g) Cadena de custodia de los indicios y evidencias;

h) Perfil criminológico en casos de homicidio, secuestro, violación, robo a mano armada, robo en casa habitación, robo de automóvil y otros delitos similares, con autor desconocido, y

i) Testimonio policial directo o de apoyo. (XIV)

38. Preparar suficientemente a los policías de investigación en la teoría y la práctica legal, criminológica, criminalística y de litigio para que desempeñen adecuadamente su nueva función. (V)

39. Incluir en la preparación de los policías de investigación las materias adecuadas y suficientes para hacer de ellos verdaderos expertos en la investigación científica de los delitos llevada a cabo con el respeto estricto a los derechos humanos de las víctimas/ofendidos y de los inculpados. (V)

40. Incluir en el plan de estudios el idioma inglés tanto por la universalidad que ha adquirido esa lengua y el gran número de turistas extranjeros que visitan el país como porque el inglés es el lenguaje técnico y científico por excelencia en la informática, las comunicaciones y las principales ramas del conocimiento, incluyendo el concerniente a los temas de formación y actualización de policías. (XIV)

41. Dar a la carrera una duración de dos semestres para los policías de reacción, cinco semestres para los policías preventivo y ocho semestres para los policías de investigación, asignando a cada semestre 24 semanas efectivas de clases y prácticas. (XIV)

42. Establecer como requisitos académicos de admisión (XIV):

a) Para los aspirantes a la policía reacción, haber concluido la enseñanza media;

b) Para los aspirantes a las policías de prevención e investigación, haber concluido la enseñanza media superior, y

c) Para todos, aprobar evaluaciones física, psicológica, socioeconómica, de posibles antecedentes penales y de vínculos personales, a efecto de conocer si tienen vocación y aptitudes.

43. Establecer como requisitos para la obtención del título (XIV):

a) Haber aprobado todas las asignaturas con calificación mínima de 8 o equivalente;

b) Haber aprobado un examen general de conocimientos al finalizar la carrera con calificación mínima de 8 o equivalente, y

c) Haber obtenido resultados satisfactorios en una evaluación médica, psicológica y toxicológica, así como en un estudio socioeconómico, que acrediten condiciones óptimas para desempeñarse como policía.

44. Preparar a los policías preventivos para llevar a cabo actividades en materias muy específicas, complejas y altamente especializadas como la vigilancia de bosques, aduanas, fronteras, costas, mar territorial y espacio aéreo; manejo de perros policías; labores de policía montada, y otras funciones que en materia de seguridad pública vaya demandando la siempre cambiante convivencia social. (XIV)

45. Preparar a los policías de investigación para llevar a cabo actividades en materias muy específicas, complejas y altamente especializadas como lavado de dinero, trata de personas, terrorismo, etc. y otras que reclame la incesante evolución de los delitos. (XIV)

46. Encargar el diseño del plan definitivo y los programas de cada asignatura a un equipo integrado por especialistas de todas las disciplinas pertinentes designado por la Comisión o Consejo Superior de Evaluación. (XIV)

47. Dar carácter eminentemente práctico al quinto y último semestre de la especialidad de policía preventivo, para lo cual los estudiantes deberán acompañar a policías en activo en los operativos, patrullajes, cateos, capturas y las demás labores policiales, conforme a un programa debidamente estructurado. (XIV)

48. Dar carácter eminentemente práctico al octavo y último semestre de la especialidad de policía de investigación, para lo cual los estudiantes deben acompañar a policías en activo en los operativos, cateos, capturas, consecución de pruebas y las demás labores policiales,

conforme a un programa debidamente estructurado. (XIV)

49. Para que no se queden solamente en papel y en el aire, establecer un sistema permanente, sistemático y potente de promoción de los valores y principios de la seguridad pública y la labor policial, mediante una estrategia pertinente. (XV)

50. Asignar ya a los policías sueldos y condiciones laborales decorosos; y garantizarles un trato humano, justo e imparcial por parte de sus jefes, y debidos procesos legales cuando sean imputados de la comisión de faltas, infracciones o delitos. Asimismo, aquellos policías que se encuentren en prisión preventiva o por cumplimiento de condena deben ser rigurosamente separados del resto de la población penitenciaria a fin de garantizar su seguridad. Debe establecerse todo lo anterior expresamente en los ordenamientos legales correspondientes y hacer de ello una poderosa campaña de difusión pública y entre todos los policías del país. (V)

XIX. Epílogo

La presente propuesta atiende uno de los problemas más graves, dramáticos e intolerables de la sociedad mexicana. El tiempo apremia. Sin policías rigurosamente formados, altamente profesionales y confiables, la vigencia efectiva del Estado de Derecho es irrealizable, pues la función primigenia y fundamental del Estado es brindar seguridad pública al conjunto de los gobernados. Todas las recomendaciones y sugerencias aquí formuladas son viables y pueden empezar a ponerse en práctica de inmediato.

Bibliografía

BUNGE, Mario. *Filosofía política. Solidaridad, cooperación y democracia integral*. Gedisa. Barcelona. 2009, p. 350.

CASTAÑEDA, Jorge G. y AGUILAR CAMÍN, Héctor. "El nuevo paradigma mexicano". *Nexos*. No. 419. Noviembre de 2012. México.

FRANKL, Víctor E. *El hombre en busca de sentido*. Herder. Barcelona. 1991.

Informe presentado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública en junio de 2010.

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. *El Universal*. 26 de enero de 2012. México.

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. *Seguridad pública en México*. UNAM. México. 1994.

OLIVARES FERRETO, Edith. *Serie Cuadernos de Trabajo*. INSYDE. No. 36. Febrero de 2012. México.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Para profesionalizar a nuestras policías. México. 2010. 32 p.

Periódico *La Jornada*, 9 de abril de 2008. (El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública afirmó que solamente el 26% por ciento de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior al medio.)

ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl. "La policía mexicana dentro del nuevo proceso de reforma del sistema penal". CIDAC. México. 2010.

Internet

Acompañamiento al Plan de Carrera Policial, Causa en común, 2 de agosto de 2012, México.

<http://es.scribd.com/doc/101857814/Causa-Policia-020812>

GARRIDO GENOVÉS, Vicente. *El perfil criminológico como técnica forense*. Escuela de Estudios Judiciales de Valencia. 2007:

<http://es.scribd.com/doc/8223724/El-Perfil-Criminologico-Como-Tecnica-Forense>

JAIME, Edna. "De qué está hecha la justicia". *Excélsior*. 5 de noviembre de 2012

http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=opinion&cat=11&id_nota=867729

JIMÉNEZ SERRANO, Jorge. "La escena del crimen en el *criminal profiling*" en *Artículos doctrinales de derecho penal*:

<http://noticias.juridicas.com/articulos/55-Derecho%20Penal/200905-05879563214521.html>

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto durante el [Seminario-Taller Seguridad y derechos laborales. Situación en los cuerpos policiales](#). CDHDF. Julio-2011.

http://www.insyde.org.mx/images/cuaderno_trabajo_insyde_ok_071111.pdf

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. "México: Los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos". INSYDE.

<http://www.insyde.org.mx/images/30problemaspolic%C3%ADayquincomedidas2.pdf>

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto. *Policía y sociedad: La reconciliación*.

<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/08/60115.php>

MOLOEZNİK, Marcos Pablo. "Consideraciones sobre el "nuevo modelo policial de mando único estatal". Estudios Jaliscienses. Núm. 88. Mayo de 2012. Jalisco, México, p. 33 y 839.

<http://coljal.edu.mx/index.php/page/detail/id>

MONTES NANNI, Carlos E. "El mando único de la policía, su posible organización" en México. *Política y estado*.

<http://www.politicayestadoibd.org/SP/recursos/mando%20unico%20policia%20carlos%20montes%20nanni.pdf>

Periódico *El Informador.com.mx*. Guadalajara, Jal. Miércoles 7 de noviembre de 2012.

<http://www.informador.com.mx/mexico/2011/272569/6/muchos-policias-pero-mal-capacitados.htm>

Periódico *Milenio*. Martes 31 de octubre de 2012.

<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9135905>