

## Capítulo 4. La Reforma de la Policía Federal

Las reformas policiales son una serie de cambios plasmados en políticas y procedimientos que tienen que ver con reestructuraciones internas, profesionalización de los cuerpos de seguridad, mecanismos de control (rendición de cuentas policial) y cambios legales, entre otros. Este capítulo da cuenta de los cambios que tuvieron lugar durante la administración del ex Presidente Calderón, los cuales fueron estructurales, de gran calado y llevados de forma paralela en varios frentes en muy poco tiempo, si se toma como referencia la publicación de la Ley de la Policía Federal en 2009.

En primer lugar, se expondrán los antecedentes de la actual Policía Federal en cuanto a la fusión de anteriores corporaciones que hoy están extintas, pero las cuales son sus orígenes, y se expondrá una panorámica de la profesionalización y capacitación policial en México. En un segundo momento, se hablará de la situación de los policías en el país a través de estudios que han recogido testimonios de la propia policía y que revelan la visión que tienen de su relación con los ciudadanos, la percepción que tienen como policías de la institución policial y las condiciones bajo las que han operado. Se analizará la estrategia gubernamental para la Policía Federal. Ello incluyó facultar a las policías para realizar investigación delictiva y las reformas en el sistema de justicia, se orientaron a la transición de un sistema inquisitivo a un sistema de justicia penal acusatorio. Por último, se abordarán los cambios que representó la reforma de la Policía Federal para su funcionamiento.

### 4.1 El origen

La Policía Federal (PF), como hoy se conoce, ha sido producto de muchos cambios y fusiones en varios decenios. La policía investigadora de delitos fue la Policía Judicial Federal (PJF), creada en 1985. La policía judicial estaba integrada como un cuerpo de policía amorfo que fue incorporando a sus filas personal proveniente de diferentes corporaciones, tanto federales como locales, entre las que destacan la antigua Dirección Federal de Seguridad (DFS), la Dirección de Investigaciones para la Prevención del

## Magdalena Alcocer Vega

Delito (DIPD), la Policía Judicial del Distrito Federal, y a partir de 1995, personal del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales del Ejército Mexicano (GAFES)”.<sup>317</sup>

En el año 2001, la Policía Judicial se transformó en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), debido a un descrédito de sus miembros sobre casos de abusos y corrupción. El director de la nueva agencia fue el Ing. Genaro García Luna, quien cinco años después, se convertiría en el Secretario de Seguridad Pública del presidente Calderón. En 2012, desapareció oficialmente la AFI para convertirse en la actual Policía Ministerial- adscrita a la Procuraduría General de la República (PGR).

En el año 1998, se creó la Policía Federal Preventiva (PFP) integrada por la Policía Federal de Caminos (PFC), cuadros formados en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y una brigada militar del Ejército Mexicano. El nombre de la PFP se mantuvo hasta la publicación de la Ley de la Policía Federal con nuevas funciones y con facultades de investigación delictiva a partir del 1 de junio del año 2009.

En 1919, se crearon las policías judiciales como órganos auxiliares del Ministerio Público para la investigación de los delitos. La formación, capacitación y profesionalización de sus recursos humanos ha sido un grave problema durante sus noventa y seis años de existencia. La sociedad y el gobierno mexicano han sido notablemente omisos en la creación y desarrollo de la institucionalidad académica (programa básico y cursos de especialización, profesores, instructores, instalaciones, desarrollo pedagógico, técnico, y didáctico, bibliografía, grados, etc) para su formación, actualización y especialización con alta calidad y reconocido desempeño profesional”.<sup>318</sup> De acuerdo con Yáñez Romero, uno de los ejemplos más dramáticos es el hecho de que desde 1917 y hasta 2009, cuando se crearon las figuras constitucionales del Ministerio Público y de la Policía Judicial como órganos únicos de investigación de delitos, ninguna universidad pública o privada, incluyó la enseñanza de metodología de la investigación científica en sus programas de licenciatura en derecho, de donde egresan los abogados que ejercen, en

<sup>317</sup> García Luna, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*, Kansasana Printer, México, 2006, p.49

<sup>318</sup> Yáñez, J.A, “La política de capacitación básica de agentes de la Policía Federal Investigadora en México” en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores) *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F., 2010, p.190

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

las procuradurías, como responsables de la investigación de los delitos<sup>319</sup>. Por otra parte, el autor señala que desde 1917, se establecieron requisitos de escolaridad diferenciados para agentes del Ministerio Público y para los agentes policiales. A los primeros se les pedía ser abogados universitarios y a los últimos ningún grado escolar como requisito laboral, lo cual generó una “diferencia estructural de origen” que en lo sucesivo crearía un “desbalance de profesionalidad”, según Yáñez. La política de profesionalización y capacitación policial es descrita por el autor como autoritaria, improvisada, incoherente, insuficiente, discontinua, heterogénea y poco pertinente, ya que a mayor cantidad y variación en la duración y contenidos de los cursos de capacitación y formación policial básica, se fueron borrando las posibilidades de institucionalizar un perfil profesional de agentes.

El primer intento por crear una instancia institucional dedicada a la capacitación policial fue la Unidad de Capacitación de la PGR, durante 1972 y 1974, pues en ese último año se creó el Instituto Técnico para capacitar al personal de la institución.<sup>320</sup> Fue hasta el año 1984 cuando se estableció tener el nivel escolar de preparatoria, como uno de los requisitos para ingresar a la PJF, ya que anteriormente el único requisito era la educación primaria y en 1990, surgió el Instituto de la Policía Judicial Federal, para ser transformado en 1995 con el nombre de Instituto de Capacitación (ICAP).<sup>321</sup>

Durante 2000, y hasta mediados del año 2007, se capacitó a 2,892 personas como agentes de investigación policial bajo cinco diferentes programas, siguiendo la tradición creación/destrucción institucional.<sup>322</sup> La política de improvisación permanente de los planes y programas de capacitación básica como política educativa de la PGR se acentuó durante el inicio del sexenio del presidente Fox.<sup>323</sup>

<sup>319</sup> Yáñez, J.A. “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora” en Benítez Manaut, Raúl. Abelardo Rodríguez et al (Eds) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, D.F., 2009, p.84

<sup>320</sup> Carrillo Prieto, et al (1992) citado en Yáñez R. (2009), p. 84. El autor destaca que con anterior a la conformación de esta unidad, la función la ejercía la Unidad de Organización y Métodos de la propia PGR, en enero de 1979, a partir del Acuerdo sobre Reforma Administrativa.

<sup>321</sup> Yáñez, “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora”, op cit, p. 85 Anterior al ICAP, la Unidad de Formación de la PJF realizaba cursos de formación inicial.

<sup>322</sup> Ibid, p. 86

<sup>323</sup> Ibidem. Yáñez cita información obtenida en la página web de la PGR, donde se dice que desde 2000 hasta mediados de 2007 fueron capacitados 2,892 personas como agentes de investigación policial bajo cinco diferentes programas.

## Magdalena Alcocer Vega

A lo largo de su historia, lo que es hoy la policía investigadora ha sufrido nueve reestructuraciones organizacionales en el área de capacitación; además, tres grandes reestructuraciones y desestructuraciones en sus funciones (Policía Judicial Federal, Agencia Federal de Investigación, Policía Federal).

Para Yáñez, el vacío se encuentra en los cursos de formación básica: “Después de casi 30 años de diseñar, aplicar y evaluar los resultados obtenidos por los muchos cursos básicos impartidos, hoy no se cuenta con un curso modelo, ni con libros o apoyos pedagógicos y didácticos propios de ese curso; y no existe un perfil de egresado acorde al perfil profesional de la función institucional, lo que genera que el enfoque de los cursos no está centrado en la función policial en cuanto a la investigación de los delitos federales, sino en una suerte de capacitación para la “multifunción” que incluye saber marchar.<sup>324</sup> Existe un ejemplo similar en Argentina relatado por Saín quien habla del carácter exacerbadamente militarizado en la Policía de Seguridad Aeroportuaria en Argentina y señala tres rasgos que guardan similitud con México.<sup>325</sup> El primero relacionado con una suerte de formación físicamente autoreferenciada en la propia institución policial, donde los cadetes y aspirantes estaban “internados” dentro de la institución a lo largo de todo el período de formación y menciona que esta práctica está puesta en tela de juicio en las instituciones policiales más desarrolladas del mundo. La segunda característica de militarización estaba dada por el predominio del “orden cerrado” como modalidad fundamental de educación policial, es decir, desfilar, formarse en parada militar, expresarse con modismos adustos, etc., ocupaba un lugar predominante.<sup>326</sup> Por último, la tercera característica tiene que ver con la estructura docente autoreferenciada, compuesta por profesores e instructores “amigos de la fuerza”, es decir, admitidos por la cultura institucional militarista que imperaba en la ex PAN. Este es el más claro reflejo del choque con la cultura policial:

“Eran profesores que habitualmente se reclutaban más bien en el Club Aeronáutico antes que en un concurso público. Por ejemplo, no importaba si conocían e interpretaban correctamente el Código Penal y

<sup>324</sup> Ibid, p.207

<sup>325</sup> Saín, “La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio”, op cit, p. 34

<sup>326</sup> Ibidem. El autor afirma: “...; ¿Qué importancia tiene el “orden cerrado” en la labor policial cotidiana?; ¿Cuán importante es para prevenir o conjurar eficientemente el delito, el hecho de que un policía sepa marchar bien en un desfile de fuerzas? Puede resultar importante el “orden cerrado” para generar o favorecer una cultura y una práctica de subordinación ciega al superior, pero no sé si es importante para ser un policía altamente profesionalizado y especializado en las labores de control del delito; en fin, un policía moderno...”.

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

el Código Procesal Penal sino si lo hacían de acuerdo a los parámetros culturales de la institución, aún a expensas de hacerlo de manera incorrecta o mediante exégesis un tanto porfiadas de dicha norma. Eran, más bien, los penalistas y los procesalistas de la policía pero no los del Estado de derecho. Parecería que en la Argentina había un Código Penal y un Código Procesal Penal para el país y otros para la ex PAN”.<sup>327</sup>

La información gubernamental con relación a la profesionalización y la capacitación se ha concentrado en logros cuantitativos que se remiten a mencionar cuantos cursos se impartieron y cuantos elementos fueron capacitados. La educación y entrenamiento policial en México no han merecido investigación, análisis, discusión, innovación, adaptación institucional y propuestas sólidas, sostenidas en ejercicios abiertos y plurales que involucren a las propias instituciones policiales, representaciones sociales diversas y la comunidad de expertos nacional y extranjera.<sup>328</sup> Una de las explicaciones es que la policía fue utilizada como medio de control político y al respecto López Portillo destaca:

“(...) la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político (asignó) un soporte esencial de lealtad política a la policía. Esa lealtad se garantiza a través de la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quien representa a la policía y quien representa al poder. La complicidad, frente a un amplio margen de impunidad, es el principal vínculo que al mismo tiempo compromete y beneficia a las dos partes. Asimismo, para la policía esa impunidad asegura un relativo grado de autonomía mediante el cual establece de manera informal arreglos internos para distribuir privilegios de diversa índole (...)”.<sup>329</sup>

La discusión sobre la profesionalización no es pública, ni abierta, ni evaluada y las corporaciones policiales siguen siendo cajas herméticas para abrir debates al exterior con especialistas. Uno de los aciertos de la evolución de la reforma policial en los EEUU, fue la creación de la Comisión Presidencial en Aplicación de la Ley y de Administración de Justicia en 1967, para hacer una revisión exhaustiva de estrategias para prevenir el crimen y mejorar la calidad

<sup>327</sup> Ibid, p.36

<sup>328</sup> López Portillo, “Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia”, *op cit*, pp.2-3 <http://escholarship.org/uc/item/1r11k883>

<sup>329</sup> López Portillo, Ernesto “La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso de México”, p. 391 en Ambos, K., Colomer, J. L. G., & Vogler, R. , *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: un proyecto internacional de investigación*. Friedrich Ebert Stiftung, 2003. [http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component/option,com\\_docman/Itemid,56/gid,145/lang,de/task,cat\\_view/](http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/index.php/component/option,com_docman/Itemid,56/gid,145/lang,de/task,cat_view/)

## Magdalena Alcocer Vega

de la actuación policial en todos los niveles de gobierno. Asimismo, alentó el establecimiento de altos estándares para la selección de personal policial incluyendo más educación formal y procedimientos de capacitación. Aunado a la creación de la Comisión, se aprovechó la ciencia para realizar evaluaciones empíricas de la policía; los estudios se enfocaron en el comportamiento policial y en las actividades de la vida diaria de sus quehaceres, y no en la jurisprudencia como otros países, y el estudio de la relación en cuanto al cumplimiento de metas de eficacia y equidad fue realizado por agentes externos a la Policía, es decir, consultores independientes del gobierno y ciudadanos.<sup>330</sup>

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) de la administración zedillista logró el reconocimiento de las debilidades estructurales de las policías del país y puso sobre la mesa los principales retos en materia de profesionalización y capacitación. La iniciativa provino del propio gobierno y nunca volvió a repetirse un ejercicio similar.

El PNSP de la administración de la gestión del ex presidente Fox se publicó en 2003, es decir, a la mitad de su período de gobierno y no retomó ningún elemento del PNSP anterior y se limitó a lo siguiente:

“El desafío es estandarizar los programas de formación, capacitación y desarrollo policial; instituir un código de ética en el servicio; proponer normas técnicas para la definición de perfiles y estándares de calidad del personal policial; para su reclutamiento, selección, adiestramiento, capacitación y profesionalización; formular el manual de procedimientos que pueda servir a las policías preventivas del país, para homogeneizar los sistemas táctico-operativos. Asimismo, es un reto sentar las bases para implementar el servicio civil de carrera policial; y abatir los rezagos en materia de comunicaciones, infraestructura inmobiliaria y equipamiento con tecnología de punta.”<sup>331</sup>

En la práctica no se cumplieron estos objetivos. En cuanto al presupuesto, no son muchos los recursos que se destinaron a los programas de evaluación, formación inicial, continua y especializada en este período. Del total de recursos convenidos entre 2001 y 2006, por más de 7,600 millones de pesos, 80% se destinó a una figura entonces denominada dotaciones complementarias

<sup>330</sup> Bayley, *op cit*, p. 7

<sup>331</sup> *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006* [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003)

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

y ahora llamada percepciones extraordinarias<sup>332</sup>. En 2006, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal y las percepciones extraordinarias se transformaron en estipulación de criterios para estímulo del buen desempeño policial para premiar su labor. Peláez señala:

“Cómo vamos a premiar el desempeño si no tenemos mecanismos o procedimientos de evaluación del desempeño de las policías, no sólo formales o internos, desde el punto de vista de la accountability policial, sino tampoco en la realidad, es decir, vinculados a un cambio de percepción en virtud del cual la actuación de las policías sea aceptable para los ciudadanos. Esta percepción, que supone 80% de los recursos que cada año se destinan al eje de profesionalización, se destinará a complementar los salarios de los policías. Y esto vuelve a ser un tema de orden nuevamente local, porque si no se le destinan recursos de manera local ni federal a la evaluación de los elementos, ni a su profesionalización, será difícil cambiar la dinámica de operación de las corporaciones. Además será muy difícil encontrar sistemas de respaldo que permitan que los elementos efectivamente puedan desarrollar una carrera en igualdad de condiciones en las policías”.<sup>333</sup>

En la cita anterior, se reconoce que durante la administración de Fox no existieron los mecanismos para la evaluación del desempeño, ni los mecanismos de rendición de cuentas policial, y que el presupuesto destinado a dicha política no estuvo destinado a generar transformaciones estructurales en la carrera policial, sino que se aplicaron medidas paliativas de corto plazo para resolver la inmediatez de “premiar el desempeño” sin atender la construcción de una política de profesionalización. Es decir, el 80% de los recursos para la política de profesionalización fueron utilizados para compensar los malos salarios y para bonos para pagar una buena labor. No se atendieron las causas estructurales del rezago en la profesionalización. Aquí cobra sentido el argumento de Ungar, que se privilegian las medidas al vapor con la fatal consecuencia de que los policías pierden contacto con las causas del crimen. Este es uno de los 30 problemas de la policía señalados por López Portillo, donde afirma que las instituciones policiales no presentan políticas soportadas en estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor. Por

<sup>332</sup> Peláez Ferrusca, Mercedes. “Certificación y profesionalización de la policía” en Arellano Trejo, Efrén. Arturo Alvarado (Editores), *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LXI Legislatura, México, D.F, 2010, p. 71 en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/257254/766367/file/Politicasyde\\_seguridad\\_publica.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/257254/766367/file/Politicasyde_seguridad_publica.pdf).

<sup>333</sup> Ibidem

## Magdalena Alcocer Vega

tanto, los objetivos que se persiguen aparecen desarticulados, temporales e intuitivos y plantea como solución reducir los recursos utilizados para la creación de grupos de reacción, a cambio de incrementar los destinados al desarrollo de programas de policía comunitaria.<sup>334</sup> Esta última es una filosofía que promueve estrategias organizacionales que apoyan el uso sistemático de alianzas y técnicas de resolución de problemas para resolver proactivamente las condiciones inmediatas que crean el crimen, desorden social o público y miedo al delito.<sup>335</sup>

La falta de profesionalización policial se reflejó en una falta de políticas coherentes y predecibles para tener un perfil profesional policial en el país. Llama la atención que desde la promulgación de Constitución de 1917, se establecieron requisitos de escolaridad distintos para agentes del Ministerio Público y para policías. Hubo un desinterés en las políticas de profesionalización sujetas a caprichos y diseño de la administración en turno para ser sustituida con una “nueva policía” con la siguiente administración. La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública no fue condición suficiente para la aplicabilidad de las políticas de profesionalización ni la coordinación de las mismas, ni tampoco propició una discusión abierta al exterior.

Una de las condiciones para el avance de la reforma policial y en particular, la profesionalización como un elemento de la reforma, es la inclusión de los policías y de agentes externos en la discusión de los contenidos que incluyan la percepción de como desempeñan la función policial en su vida diaria y de cómo conciben la institución en la que laboran y su relación con la ciudadanía. La reforma policial en EEUU generó mecanismos para que agentes externos, entre ellos consultores e instituciones académicas revisaran las políticas públicas como una manera, no sólo de legitimar sus procesos al exterior, sino como una manera de aprender de las fallas para emprender acciones correctivas. La policía estuvo respaldada por el régimen y a su vez la primera rindió protección al mismo para el control político, lo que generó un sistema de complicidad carente de incentivos para emprender reformas. De este modo, se irían postergando la creación de una policía profesional sujeta a controles democráticos de certificación, acreditación, licencia, rendición

<sup>334</sup> López Portillo, Ernesto, *Méjico: Los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos*. <http://insyde.org.mx/services/mexico-los-30-principales-problemas-de-la-policia-y-15-medidas-para-superarlos/>

<sup>335</sup> Community Policing Defined. COPS, U.S. Department of Justice, 2012 <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/vets-to-cops/e030917193-CP-Defined.pdf>

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

de cuentas, estándares de desempeño interno y de comportamiento. En la siguiente sección se abordará la mirada que tienen los policías de sí mismos y de la sociedad a la que protegen, desde los valiosos estudios realizados por Elena Azaola.

### 4.2 Visión policial en México

Me referiré al trabajo de Elena Azaola, una de las investigadoras que ha estudiado la policía desde una perspectiva antropológica basada en el *ethos*, es decir, el modo de ser del policía.<sup>336</sup> De acuerdo con los hallazgos de sus investigaciones, muchos policías se enrolan en las corporaciones más por necesidad económica, que por gusto. La imagen previa que tiene el individuo sobre el “policía” al ingreso en la corporación es de un personaje que abusa de su autoridad y que se dedica a pedir un soborno o como comúnmente se le llama en México, una “mordida”. Luego de que ingresan a la corporación se sabe que los policías son muchas veces insultados o agredidos por los propios ciudadanos debido al concepto de desprecio que existe en el imaginario social sobre éstos. Además, se le cataloga como “analfabeto” o con poca instrucción educativa acentuando un rasgo de discriminación por parte de los ciudadanos, por provenir de un sector social de escasos recursos. El trabajo de Azaola, arroja lo siguiente con base en las entrevistas que realizó en cuanto a cómo los policías perciben que son vistos por los ciudadanos:

- “Todos, desde el más alto político hasta el más sencillo de los ciudadanos, tienen al policía como escudo para esconder las cosas malas que ellos realizan. Nos llaman corruptos cuando en realidad el corrupto es el ciudadano que al infringir una ley o un reglamento, lo primero que hace es ofrecernos dinero para salir de su problema”.<sup>337</sup>
- “Nosotros los policías, además de enfrentarnos a la diaria prepotencia del ciudadano en la calle, nos encontramos inmersos en problemas de prepotencia, corrupción y despotismo por parte de nuestros propios compañeros de trabajo y por nuestros superiores, siendo de esta manera doblemente atacados...”.<sup>338</sup>

<sup>336</sup> Azaola, Elena, *Crimen, castigo y violencias en México*, CIESAS, FLACSO, México, D.F, 2009, 335 páginas. Su trabajo analiza la imagen que tienen los ciudadanos de la policía y la policía de los ciudadanos. En el 2006, publicó su investigación basada en la realización de entrevistas a 150 policías, así como 115 autobiografías de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

<sup>337</sup> Ibid, p.82

<sup>338</sup> Ibid, p.83

## Magdalena Alcocer Vega

- “Somos la escoria para la sociedad porque dicen que estamos maleados y corruptos, y no se considera que salimos de esa misma sociedad y somos tan corruptos como ella. La sociedad entera ha perdido los valores... No nos da pena hablar ante una sociedad más corrompida que nosotros, que se pasa por el arco del triunfo las leyes, que se perdona al 50% o al 60% de los que cometan delitos y que defiende su derecho a violar las normas”.<sup>339</sup>

En cuanto a los testimonios de como el policía siente que es percibido por su familia y entorno social cercano, Azaola destacó lo siguiente:

- “Es vergonzoso cuando nos paramos, por ejemplo, en la fiesta del día del padre en la escuela de nuestros hijos y que les digan ¿tu papá es policía? ¿Y roba?...<sup>340</sup>
- Nunca comenté con mis compañeros de escuela que yo trabajaba como policía por la situación de que ellos como sociedad civil, nos tienen en muy mal concepto.<sup>341</sup>

Entre los testimonios que hablan de la imagen que tienen los policías de la institución:

- “Siento que en el ámbito mundial, la creación de una policía altamente capacitada en México está todavía en desarrollo. Primeramente, se necesita cortar de tajo la corrupción que daña todo lo que toca y, si a eso le agregamos una capacitación de calidad, un buen salario y un trato digno por parte de toda la sociedad y los mandos superiores, obtendremos una policía de las mejores del mundo”.<sup>342</sup>
- “A la policía de otros países se les exige trabajo, buenos resultados, honradez y lealtad, es decir, un compromiso social para con los ciudadanos y su familia. Caso contrario, en nuestro país los resultados muchas veces se maquillan, sólo se exigen por cuestiones políticas o porque el partido opositor presiona demasiado”.<sup>343</sup>

---

<sup>339</sup> Ibid, p.84

<sup>340</sup> Ibid, p.86

<sup>341</sup> Ibid, p.87

<sup>342</sup> Ibid, p.90

<sup>343</sup> Ibidem

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Uno de los obstáculos para abordar este complejo problema es la falta de una visión articulada. Las autoridades se acercan al problema de manera fragmentada, enfocándose en cambios parciales que no son parte de cambios más integrales, radicales y profundos en sus operaciones.<sup>344</sup> Los policías no son entrenados en las competencias necesarias para conducir sus deberes en una nueva filosofía y de acuerdo con estándares éticos. El proceso de reclutamiento de los oficiales de policía en México, sus deberes como figuras de autoridad y su interacción con los ciudadanos son parte de la parcela de poder y de la dinámica de corrupción que siempre ha existido en el sistema mexicano, lo que crea un equilibrio vicioso, ya que las prácticas y los comportamientos de ese equilibrio benefician a los involucrados en esa relación (autoridad-policías) por tanto, no hay incentivos para un verdadero cambio.<sup>345</sup>

En materia laboral y de derechos, los policías se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Aquí me referiré de manera genérica a las policías en los tres niveles de gobierno, aunque debe matizarse que la Policía Federal tiene mejores condiciones que las estatales y las municipales. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 21, se señala que las actuaciones “de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.<sup>346</sup> En 1995, con la promulgación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se definió la seguridad pública como una función a cargo del Estado y la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) fue modificada por la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) el 2 de enero de 2009.<sup>347</sup>

En el Artículo 18, que comprende las facultades del Secretario Ejecutivo del Sistema, se establece en la fracción XXIV que le corresponde coordinar

<sup>344</sup> Tello, N., “Police Reforms: The voice of police and residents in Mexico City”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1, 2011, p.26

<sup>345</sup> Bergman, M., *Seguridad pública y estado en México*, Ed. Fontamara, México, 2007 citado en Tello, *op cit*, p.16

<sup>346</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/22.htm?>](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/22.htm?)

<sup>347</sup> *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> La última modificación se realizó el 29 de octubre de 2013. DOF

## Magdalena Alcocer Vega

la homologación de la Carrera Policial, la Profesionalización y el Régimen Disciplinario en las Instituciones de Seguridad Pública.

En el caso de los policías y militares, entendidos como trabajadores de los Servicios Públicos de Emergencia (SPE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que las precarias condiciones laborales y de seguridad social causan más estrés que los peligros que afrontan en el trabajo. Así, se ha señalado que: “Sorprendentemente, los trabajadores de los SPE tienden a citar factores administrativos u organizativos (sueldo insuficiente, opciones de promoción profesional limitadas, exceso de trámites administrativos o la falta de apoyo) como fuentes de estrés superiores a factores relacionados de manera específica con sus tareas, como el trabajo en turnos rotativos, la interferencia en la vida familiar o el miedo a la enfermedad o a la violencia”.<sup>348</sup> A ello se suman condiciones de salud, al respecto Olivares señala que para 2008, 71% del personal de seguridad pública tenía algún padecimiento que en su mayoría se trataba de obesidad, diabetes, hipertensión o deficiencias visuales.<sup>349</sup> Otro elemento es que en muchas entidades federativas los policías carecen del equipo adecuado y en buenas condiciones. En palabras de un policía:

“el equipo táctico con el que debemos contar para realizar nuestro servicio es de mala calidad, deteriorado por el exceso de uso. Muchas veces se carece de chaleco antibalas o casco, el armamento es defectuoso. Hay muchas anécdotas de compañeros que en medio de la batalla se les ha trabado su arma larga o han tenido accidentes por disparos involuntarios. Debido a la falta de dicho equipo, cuando algún compañero cae en batalla, la institución no paga el seguro institucional argumentando que en el momento del deceso no portaba el equipo táctico y, por lo tanto, la aseguradora no paga”.<sup>350</sup>

En el país operaban 1,661 corporaciones de policía encargadas de la prevención y la persecución de los delitos a nivel municipal, estatal y federal con metodologías y procedimientos no homogéneos que hacían difícil la

<sup>348</sup> Revista Trabajo, 2006 citada por Haro, R. D.J., “Reflexión sobre los derechos de los policías en México”, Revista Criminalidad, enero-abril, Vol. 55, Bogotá, 2013, p. 157 véase [http://oasportal.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/revista\\_criminalidad/vol55\\_1/10Reflexion.pdf](http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol55_1/10Reflexion.pdf)

<sup>349</sup> Olivares Ferreto, Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública en Análisis Político*, Friedrich Ebert Stiftung, México, D.F., 2010, p.11. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08125.pdf>

<sup>350</sup> *Condiciones sociolaborales de los y las policías*, Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE) Número 39, 26 de julio de 2011, CDHDF, México, p.9-10 véase <http://insyde.org.mx/services/5125/>

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

coordinación.<sup>351</sup> Las policías municipales son las más abandonadas y las que tienen mayor contacto con la sociedad. Los niveles de gobierno federal, estatal y municipal tienen responsabilidad en materia de seguridad pública. En los dos primeros niveles se encontraba la existencia de policías preventivas (en general) y policía judicial. Para el nivel municipal, sólo la policía preventiva. Finalmente, esta última se subdivide en un amplio espectro de agrupamientos o divisiones más o menos especializados, con funciones diferenciadas y que responden a las decisiones y políticas que en los respectivos ámbitos de gobierno se tomen para su funcionamiento, lo que hace que la organización policial sea de gran complejidad.<sup>352</sup> Entre las razones por las cuales de manera directa o indirecta los policías violan derechos humanos están: la falta de entrenamiento y equipo suficiente, la interconexión percibida entre derechos humanos y práctica policial, el resentimiento social, creencias institucionales, una falta de cultura en derechos humanos, la vinculación histórica a un sistema autoritario, carga excesiva de trabajo con horarios inhumanos de 24 por 24 o por 48 horas sucesivas y el uso político de las policías. Las iniciativas para que los policías tengan más derechos son importantes, ya que los derechos humanos serán internalizados por los policías si son tratados con derechos. De acuerdo con la opinión de un funcionario del Comité Internacional de la Cruz Roja con sede en México, los cursos hacen colisión con la subcultura policial, ya que al interior de la Policía Federal no existe una cultura de derechos por la manera en que son tratados y disciplinados y por ende, los derechos humanos chocan con una estigmatización incluso en el nombre del término; así, los policías prefieren llamarlos “cursos de uso legítimo de la fuerza” y no de derechos humanos.<sup>353</sup> Uildriks destaca que una forma de subsanar el trato que reciben los policías del abuso de los mandos es introducir un ombudsman, o la figura del auditor policial de la que Walker hablaba o sindicalizando la policía.<sup>354</sup>

En 2008, surgieron las primeras organizaciones sindicales de policía reconocidas por la ex Secretaría de Seguridad Pública federal y por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

<sup>351</sup> García Luna, *op cit*, p.110

<sup>352</sup> Haro, *op cit*, p.161

<sup>353</sup> Entrevista realizada bajo consentimiento anónimo el 10 de marzo de 2015, Ciudad de México, 17:30 horas. El CICR capacitó 159 funcionarios de Policía Federal.

<sup>354</sup> Uildriks, *op cit*, p.14

## Magdalena Alcocer Vega

En una entrevista que realiza Olivares al líder sindical Humberto Cóporo, este menciona que “[Hay una] pérdida de estabilidad laboral a partir de la entrada en vigor de la LGSNSP en 2009, ya que existe una fuerte resistencia por parte de las y los policías, a la organización sindical por dos factores: por un lado, la prevalencia de una cultura de desconfianza entre policías, vinculada a relaciones de poder internas (lealtades personales a los jefes) y a los mecanismos de ingreso (las llamadas “palancas”) y por otra parte, la persistencia del autoritarismo en el ejercicio de la autoridad que mina toda posibilidad de plantear reivindicaciones que supongan cuestionamientos a las jerarquías”.<sup>355</sup> Los sindicatos policiales no tienen peso específico en la definición ni de políticas, ni en la defensa de los policías. Los oficiales de policía han pertenecido históricamente a una cadena de mando estructurada en la que responden directamente y toman órdenes de su comandante.<sup>356</sup> La estabilidad laboral depende de las decisiones hechas por éstos, quienes ejercitan el poder a su modo y con discrecionalidad definida por intereses personales y políticos. Los policías ejecutan lo que se les ordena y desconocen si las órdenes provienen de políticas institucionales. De este modo, no es de extrañar el miedo para que los oficiales quieran sindicalizarse. De acuerdo con Suárez de Garay, existe una cultura policial paralela, donde por un lado la policía juega un papel de aplicar y preservar la paz y por otro, la policía vive entre la tensión de ser un sujeto de derechos y dignidades, y ser un sujeto sometido a reglas de subordinación y dominio, lo que propicia que viva del delito, la infracción de las normas y la violación de las leyes.<sup>357</sup> La carrera policial se obstaculiza a nivel constitucional ya que se establece que las sentencias que resuelvan la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los elementos operativos de los cuerpos de seguridad pública, por ningún motivo podrán establecer la reincorporación al servicio, ni el pago de salarios vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio, de conformidad con el Art. 123, apartado b, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución. En caso de que la sentencia resuelva que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación fue injustificada, la entidad pública sólo estará obligada a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte

<sup>355</sup> Olivares, *op cit*, p.14

<sup>356</sup> Tello, *op cit*, p.20

<sup>357</sup> Suárez de Garay, María Eugenia. José Carlos G. Aguiar (editores) (2008) *op cit*, p. 60. Suárez de Garay destaca que la formación de una policía que contribuya a una gobernabilidad democrática no sólo necesita una modernización del sistema educativo policial, sino también de la corresponsabilidad ciudadana y que ambos elementos pueden resolver las contradicciones de la cultura policial mexicana.

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

días por año laborado y partes proporcionarles.<sup>358</sup> Esto implicó que aunque un policía hubiera ganado un juicio por un despido injustificado, no tiene derecho a su reinstalación. El Poder Judicial Federal, habiendo previamente negado el carácter laboral a la relación de policías con el Estado, arrojó a los trabajadores policiacos a los tribunales administrativos que nada tienen que ver con el tema laboral y con la realidad social del mismo.<sup>359</sup>

Los policías viven como otro sector de la sociedad no integrado, por el estigma que les ha caracterizado históricamente y por una conducción de la función policial orientada al abuso de autoridad y la corrupción. Los testimonios que arrojan las investigaciones de Azaola ponen al descubierto la imagen que perciben que la ciudadanía tiene de ellos y dejan en claro que la falta de cultura de la legalidad es tanto de ciudadanos como de policías. Al interior de las corporaciones los policías no son sujetos de derechos por una cultura que ha premiado las lealtades personales a sus mandos por encima de las normas y si la lealtad no es seguida, el abuso verbal y el mal trato de sus superiores se evidencia.

Las corporaciones no han logrado dotar a todas las policías de condiciones dignas para la función que desempeñan. De esta manera no es difícil que la capacitación choque con cultura del abuso donde los superiores inmediatos son los transmisores de las malas prácticas policiales. En México hay una ausencia de una cultura de la legalidad, donde ciudadanos y policías no participan en el fomento del Estado de Derecho ni en la aplicación de la ley, incluyendo al propio gobierno. La legitimidad de las corporaciones se gana con la satisfacción ciudadana con el servicio que proveen.

La falta de cultura de legalidad incide en la consolidación de las reformas policiales. La capacitación es el medio para lograr el cambio organizacional para la institucionalización de la reforma, pero no ha habido un ejercicio que dibuje políticas públicas basadas en el estudio del clima laboral para incorporar valores democráticos. En la visión de los propios policías se señala la corrupción, los bajos salarios, el maltrato a su persona, como los elementos que les impiden desarrollar con mayor profesionalidad su función, pero también el mal trato por sus superiores y la falta de una capacitación de

<sup>358</sup> Haro, *op cit*, p.162

<sup>359</sup> Vargas Morgado, Jorge en el artículo “Servidores excluidos del apartado B del artículo 123 Constitucional” *Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM* en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2458/45.pdf>

## Magdalena Alcocer Vega

calidad. Las ansiedades individuales, rutinas y preocupaciones de los policías parecerían no tener consecuencia para las políticas nacionales, pero pueden determinar el destino de las mismas, así como de quienes las proponen. La falta de consolidación de una buena capacitación y condiciones sociolaborales inciden directamente en la seguridad ciudadana y por ello, subraya la necesidad de tomar en cuenta la vida diaria de los policías para entender lo que las políticas al interior de las corporaciones no pueden delinean.

### 4.3 Nuevas facultades de investigación

La política de seguridad del ex Presidente Calderón estuvo basada en el combate a las organizaciones del crimen organizado y apuntalada por la Policía Federal, la Marina y los militares. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012) en el apartado de Estado de Derecho y Seguridad, en el sección 1.2 referente a Procuración e impartición de Justicia, buscó redefinir a la policía como órgano corresponsable de la investigación penal, aún a cargo del Ministerio Público, pero con participación autónoma en términos técnicos y funcionales de la policía y promover la implementación gradual de juicios orales.<sup>360</sup>

Con relación a los cuerpos policiacos (1.12), se estableció que entre las más de 1,600 corporaciones de policía, la eficacia estaba minada por la corrupción, la insuficiente preparación, la amenaza de la delincuencia organizada y la dispersión de esfuerzos y recursos limitados de las mismas para cumplir su labor.<sup>361</sup>

Entre los objetivos estuvieron:

- Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, ético, capacitado, que rindiera cuentas y garantizara los derechos humanos por la falta de coordinación entre policía federal, estatal y municipal.<sup>362</sup> Este cuerpo único estaría materializado en el mando único, pero no se concretó y se quedó sin aprobar en el Congreso.<sup>363</sup> En la actual administración del Presidente Peña, se envió una nueva iniciativa de mando único policial

<sup>360</sup> <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=procuracionjusticia>

<sup>361</sup> <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiacos> Estrategia 4.1 y 4.4

<sup>362</sup> Ibidem, Estrategia 17.1

<sup>363</sup> Para mayor información sobre la discusión de la Iniciativa de Ley véase file:///C:/Users/Administrador/Downloads/memoria\_mando\_unico.pdf

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

en diciembre de 2014 y se plantea la desaparición de las policías municipales para que sus labores sean asumidas por corporaciones estatales; la posibilidad de que el Gobierno Federal asuma el control de un municipio infiltrado por el crimen, así como facultar al Congreso mexicano para expedir leyes generales en materia penal.<sup>364</sup>

- Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos, es decir criterios homogéneos para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hubieran sido expulsados de otras corporaciones y para ello, se propuso la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial, para regular el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros.<sup>365</sup>
- Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía:

“La sociedad necesita contar con policías altamente capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia. El combate eficaz al crimen exige un trabajo minucioso y detallado de policías, investigadores y peritos. Cada acción de la delincuencia debe ser combatida de manera profesional y especializada, desde la prevención hasta la disuasión, sometimiento y confinamiento de los criminales, mirando siempre por el respeto a los derechos humanos. A partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se buscará uniformar las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones”.<sup>366</sup>

- Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública. “A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad”.<sup>367</sup>
- Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada. Para ello, se destinarán mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria (...) se fortalecerán las relaciones de

<sup>364</sup> <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/12/03/mando-unico-policial-y-otras-10-claves-del-nuevo-plan-de-seguridad-de-pena>

<sup>365</sup> <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiacos>, Estrategia 17.2

<sup>366</sup> Ibidem, Estrategia 17.3

<sup>367</sup> Ibidem, Estrategia 17.4

## Magdalena Alcocer Vega

cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos. Esto con el propósito de adaptar y aplicar los modelos más útiles.<sup>368</sup>

El Plan Sectorial de Seguridad Pública (2007-2012) estableció seis objetivos:

1. Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada (...);
2. Fortalecer la estrategia de participación ciudadana (...) garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades. El programa sectorial establece como indicador la capacitación de personal de la SSP y sus órganos administrativos descentralizados en materia de derechos humanos y atención de víctimas por tipo de delito.<sup>369</sup>
3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados, a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos y generar inteligencia de orden criminal para erradicar la corrupción y operación delictiva intramuros.<sup>370</sup>
4. Incorporar tecnologías de la información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.<sup>371</sup>
5. Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.

Lo anterior justificó la reforma a la Policía Federal y el establecimiento de un nuevo marco jurídico. El nuevo modelo de seguridad pretendía cubrir los vacíos y abandono de la policía en años anteriores y se presentó como un modelo basado en la investigación científica de los delitos y en la generación de inteligencia para su prevención y combate y pretendió ser un referente para las policías en las entidades federativas. El nuevo modelo de

<sup>368</sup> Ibidem, Estrategia 17.5

<sup>369</sup> Programa Sectorial de Seguridad Pública (2007-2012), p. 31.

<sup>370</sup> Ibid, p.32

<sup>371</sup> Ibid, p.34

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

seguridad comprendió “...la homologación de procedimientos y estructuras institucionales; la implantación de un sistema operativo que incluye el combate y la prevención del delito mediante la participación ciudadana; la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiacas y la modernización de los sistemas de operación y vigilancia en los centros penitenciarios del país.<sup>372</sup>

Se establecieron como indicadores:<sup>373</sup>

**Cuadro 4. Indicadores de Programa Sectorial de Seguridad**

Nombre del Indicador	Unidad de Medida	Situación 2006	Meta 2012
Aplicación de evaluaciones de control de confianza para la permanencia en la Policía Federal.	Porcentaje de Policías Federales a los que se les aplicaron evaluaciones de control de confianza para su permanencia.	0%	100%
Homologación del marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial.	Porcentaje de homologación del marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial.	0%	100% homologado el marco normativo de los sistemas de formación y profesionalización policial.
Policías Federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador.	Porcentaje de Policías Federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador	20%	100% de policías federales que cumplen con el perfil de ingreso de policía investigador.

Estas son las diferentes acciones que desarrolló la Policía Federal (PF) para consolidar el nuevo modelo policial:

### 1. Publicación de la Ley de la Policía Federal

Con la reforma al Artículo 21 constitucional, la PF está facultada para llevar a cabo actividades de investigación delictiva bajo el mando del Ministerio Público (MP) para: recabar datos, reunir evidencia y establecer líneas de investigación.<sup>374</sup> Puede además intervenir comunicaciones y tener acceso a

<sup>372</sup> García Luna, Genaro, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostra Ediciones, México, 2010, p.24

<sup>373</sup> Programa Sectorial de Seguridad Pública (2007-2012), p. 31

<sup>374</sup> Ley de la Policía Federal véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

## Magdalena Alcocer Vega

información de empresas de servicios de telecomunicaciones y sistemas de comunicación (previa autorización de la autoridad competente) así como realizar operaciones encubiertas y de infiltración para obtener información.<sup>375</sup> La entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal en 2009, según Silva y Martínez, “... significó la mayor transformación al modelo de seguridad pública y de policía desde 1994, nuevamente con un entorno social y político complejo”.<sup>376</sup>

El sistema de justicia penal acusatorio convirtió a los policías en “actores sustantivos” de acuerdo con Salgado, ya que transforma el papel del policía en proactivo, en vista que antes sólo respondían a situaciones de persecución del delito.<sup>377</sup> Los policías están obligados a registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones, remitir la información recopilada, apoyar a las autoridades que lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, ejecutar mandamientos judiciales y ministeriales y participar en operativos de coordinación con otras corporaciones. La fecha que marca la ley para la aplicación del Código Federal debe ser antes del 18 de junio de 2016, a la par del sistema penal acusatorio.

Las nuevas funciones para las policías investigadoras son: recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, cuando no puedan ser formuladas al MP; practicar detenciones en los casos de flagrancia; participar, en auxilio del MP, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes. También los instruye para preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios; entrevistar a las personas que pudieran aportar elementos para la investigación y proporcionar atención a víctimas o testigos del delito.

2. *Sistematización e incorporación de tecnologías de información y comunicación a la función policial a través de Plataforma México*, una red nacional de comunicaciones que tiene acceso a diversas bases de datos: Registro Nacional de Seguridad Pública, registro de vehículos robados y recuperados, registro nacional de armamento y equipo de licencias de conducir, registro de

<sup>375</sup> García Luna, op cit, pp.33-34 véase Artículo 8, Fracción VII de la Ley de la Policía Federal.

<sup>376</sup> Silva, op cit, p.9

<sup>377</sup> García Hernández, Juan Luis. *Policías- El eslabón más frágil de la justicia penal* véase <http://proyectojusticia.org/odisea2016/policias/> Las funciones de la policía están reguladas en la Constitución, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en el Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el DOF el 5 de marzo de 2014.

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

huellas dactilares, sistema de identificación de personas mediante análisis de voz, sistema de reconocimiento automático del número de placa de vehículos.

### Cuadro 5. Información del Kardex Policial:<sup>378</sup>

Módulos	Información
Datos Generales	Domicilio, huellas dactilares, registro de ADN, registro de voz, grafología, media filiación (precisiones sobre detalles físicos, especialmente del rostro), resultados de la evaluación de control de confianza y aspectos socioeconómicos.
Experiencia Laboral	Puesto actual, antecedentes en el área de seguridad pública, empleos diversos, asignación de servicios, comisiones y licencias.
Servicios y equipamiento	Funciones desempeñadas, vehículos, armas cortas y largas y dispositivos de radiocomunicación empleados en su labor.
Desarrollo Académico	Educación formal, idiomas, formación en seguridad pública y docencia acreditadas.
Disciplina y Justicia Policial	Méritos (estímulos y ascensos) y deméritos (correctivos disciplinarios y sanciones administrativas) acumulados durante la carrera policial.
Prestaciones	Créditos a la vivienda y seguro de asistencia jurídica.
Conclusión del Servicio	Explicita si la conclusión se debió al demérito, si fue voluntaria (renuncia o retiro voluntario), por jubilación, invalidez o defunción.

Entre otras aplicaciones, está el Informe Policial Homologado (IPH) que es el registro de los hechos ocurridos en cualquier intervención de la policía y genera información para clasificar datos de armas, personas, vehículos, objetos. Otra aplicación es el Kardex Policial, sistema informático para realizar el registro de cada uno de los elementos que conforman los cuerpos de seguridad del país y que permite conocer con precisión su historial.<sup>379</sup> Está integrado por siete módulos con información personal y profesional.

### 3. Profesionalización de la Policía Federal

Los objetivos del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) fueron: impulsar el desarrollo institucional, garantizar la estabilidad laboral e igualdad de oportunidades entre los miembros de la corporación, elevar la profesionalización y fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia.<sup>380</sup> A través del SIDEPOL se estableció el Servicio Profesional de Carrera Policial que incluye las reglas para el ingreso, ascenso, formación,

<sup>378</sup> Ibid, p. 50

<sup>379</sup> García Luna, *op cit*, p. 49

<sup>380</sup> Ibid, p.59

## Magdalena Alcocer Vega

permanencia y retiro de los policías. De acuerdo con Silva y Martínez, el gran acierto de SIDEPOL fue establecerse como una facultad federal y la articulación de estos componentes para su homologación nacional.<sup>381</sup> Se creó el Programa Rector de Profesionalización que contiene los programas de estudio de la Carrera Policial, el Régimen Disciplinario y el Sistema Complementario de Seguridad Social. Como parte del Sistema de Desarrollo Policial, se diseñó e implementó un sistema de evaluaciones de control de confianza para combatir la corrupción y garantizar la incorporación de policías con vocación de servicio apegados a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.<sup>382</sup>

### *4. Adopción de protocolos de actuación y coordinación entre instituciones de seguridad*

La PF trabaja en conjunto con otras entidades para resguardar la seguridad pública a través de convenios de coordinación con los demás niveles de gobierno para realizar operativos conjuntos. A través de las Coordinaciones Estatales de la División de Seguridad Regional se realizan operaciones en las entidades federativas y el despliegue de operativos conjuntos. Los Procedimientos Sistémicos de Operación (PSO) son parte de los protocolos de actuación al buscar estandarizar procedimientos en los que intervienen las policías (federal, estatal y municipal). Los PSO son protocolos de mediación en situaciones específicas, que documentan y coordinan la participación de los distintos niveles de gobierno y son parte del nuevo proceso penal acusatorio, al ser un requisito para rendir cuentas sobre cómo se procedió en determinadas situaciones.<sup>383</sup> El Artículo 10 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal establece que los integrantes, cualquiera que sea su jerarquía y lugar de adscripción, ejercerán dentro del ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:<sup>384</sup>

#### I. Ejecutar las actuaciones policiales en el desahogo de los procedimientos sistemáticos operativos conforme a los manuales correspondientes.

<sup>381</sup> Silva Forné, *op cit*, p. 11

<sup>382</sup> Informe de Rendición de Cuentas SSP 2006-2012, p.61 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp>ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172139//archivo>

<sup>383</sup> Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p. 115

<sup>384</sup> Reglamento de la Ley de la Policía Federal 2010 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp>ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/776309//archivo>  
Última modificación el 22/08/2014 en el DOF véase [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357363&fecha=22/08/2014)

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

- II. Participar en la investigación de la prevención de los delitos.
- III. Llenar el Informe Policial Homologado.
- IV. Elaborar los informes y demás documentos que se generen con motivo de sus funciones.
- V. Suministrar e integrar a las bases de datos de la Secretaría la información que obtenga con motivo del ejercicio de sus atribuciones.
- VI. Aplicar los recursos humanos, materiales y financieros asignados, exclusivamente a los fines de la función pública encomendada, (...).

### 5. *Mecanismos de rendición de cuentas*

Se estableció un Régimen Disciplinario y la Unidad de Asuntos Internos como mecanismos para evaluar las desviaciones de la actuación policial. Se creó el Consejo Federal de Desarrollo Policial, órgano facultado para determinar responsabilidades y sanciones aplicables y realizó su primera sesión ordinaria quedando formalmente constituido el 1 de junio de 2010. Entre las acciones que la PF desarrolló fue: la declaración patrimonial realizada por el personal anualmente.<sup>385</sup> Este Consejo Federal de Desarrollo Policial es responsable de regular y resolver todas las disputas relacionadas a procedimientos del régimen disciplinario. La enmienda al Artículo 123 de la Constitución establece que si un agente es despedido de la corporación por cualquier razón, no puede ser recontratado, aunque el resultado del juicio determine que fue injustificado.

La reforma de la Policía Federal se ajusta a las categorías señaladas por Ungar en cuanto a las cinco áreas de desarrollo: 1) Descentralización geográfica plasmada en la presencia de la corporación a través del despliegue en otros estados de la República Mexicana, 2) Soporte profesional reflejado en la creación de un Sistema Integral de Desarrollo Policial y en la creación a nivel normativo de lo que conlleva una carrera policial y mejores condiciones en salarios, seguridad social, pensiones, equipamiento y tecnología, 3) Mecanismos de control a través de la creación del área de Asuntos Internos y 4) Cambios legales expresados en nuevos códigos de procedimientos penales, juicios orales, transferencia de facultades de investigación delictiva a la policía.<sup>386</sup>

<sup>385</sup> Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p. 116

<sup>386</sup> En México el Código Federal de Procedimientos Penales vigente se publicó en el DOF el 5 de marzo de 2014 y antes fue reformado el 29 de diciembre de 2014. Ambas fechas fuera del período gestión del Presidente Calderón.

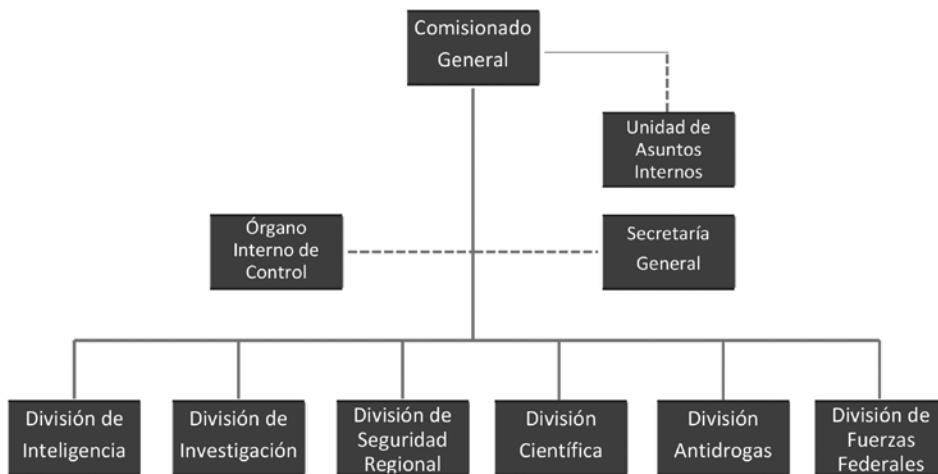
## Magdalena Alcocer Vega

Las nuevas facultades de la Policía Federal justificaron en buena medida la creación de una infraestructura tecnológica y de equipamiento que no existía. El entorno de implementación era particularmente complejo dado el incremento en los índices delictivos y la crisis de violencia. De acuerdo con un reporte del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), durante la gestión de Felipe Calderón de 2007 a 2012, los homicidios dolosos per cápita aumentaron en más de 65%, mientras que los secuestros se incrementaron en 250% y las extorsiones en 94%.<sup>387</sup> A continuación, se detallan las nuevas capacidades que adquirió la Policía Federal.

### 4.4 Transformación de capacidades

El Reglamento de la Policía Federal (PF) se publicó el 17 de mayo de 2010. La nueva estructura quedó conformada de la siguiente manera:<sup>388</sup>

**Cuadro 6. Estructura de la Policía Federal 2010**



La PF opera bajo el mando del Comisionado General y entre las atribuciones (Artículo 6, Fracción VII) que más generaron ruido en la prensa fue que éste puede solicitar a la autoridad judicial por escrito, la autorización para

<sup>387</sup> 8 Delitos Primero, Índice delictivo CIDAC. México, 2013, p.6. CIDAC con datos de denuncia del SNSP; población a partir de estimaciones del Consejo Nacional de Población- CONAPO véase [http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice\\_Delictivo\\_CIDAC\\_2012.\\_8\\_delitos\\_primeros\\_1.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primeros_1.pdf)

<sup>388</sup> García Luna, *op cit*, p.84-85

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

la intervención de comunicaciones privadas de conformidad con el Capítulo XI de la Ley.<sup>389</sup> La Secretaría General coordina la aplicación de normas, sistemas y procedimientos de la organización y administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la institución.<sup>390</sup>

La Unidad de Asuntos Internos lleva a cabo la inspección e investigación de distintas áreas de la Institución, así como el cumplimiento de las obligaciones de los integrantes (faltas administrativas o infracciones disciplinarias). Puede ordenar la práctica de investigaciones por anomalías en la conducta de los integrantes y da vista al Órgano Interno de Control del cual sus integrantes no forman parte de la Carrera Policial y se rigen por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>391</sup>

La División de Inteligencia desarrolla acciones sistematizadas para la planeación, recopilación, análisis y aprovechamiento de la información para la prevención y combate a los delitos. Asimismo, intercambia información policial entre instituciones nacionales y agencias policiales extranjeras e implementa operaciones encubiertas y de usuarios simulados para prevenir el delito.<sup>392</sup>

La División de Investigación diseña, dirige y opera los sistemas de recopilación, clasificación, registro y explotación de información policial, suministra información al área de inteligencia para la prevención e investigación de delitos federales.<sup>393</sup>

La División de Seguridad Regional, aplica disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito y seguridad de caminos y puentes federales, así como en la zona terrestre de las vías generales de comunicación y cuenta con coordinaciones estatales en cada entidad federativa de la República Mexicana. Establecen políticas y estrategias para la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas. En espacios federales cuenta con centros de supervisión y control migratorio.<sup>394</sup>

<sup>389</sup> <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/436344.html>

<sup>390</sup> Reglamento de la Ley de la Policía Federal, p. 22 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp>ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/776309//archivo>

<sup>391</sup> Ibid, p. 23 y 92.

<sup>392</sup> Ibid, p.14

<sup>393</sup> Ibid, p.16

<sup>394</sup> Ibid, p.17-18

## Magdalena Alcocer Vega

La División Científica, cuenta con los integrantes de más alto perfil en términos de especialización y capacitación. Coordinan el funcionamiento de laboratorios criminalísticos, incorporan huellas dactilares, fotografías, videos para la identificación de personas y vigilan y monitorean la prevención de delitos cibernéticos.<sup>395</sup> Es responsable de la vigilancia y monitoreo para evitar la comisión de estos delitos, preservan el lugar de los hechos delictuosos, incorporan huellas dactilares, fotografías, videos y otros elementos que sirvan para identificar a una persona. Son responsables también de los laboratorios forenses.

La División Antidrogas combate la producción, posesión, tráfico y otros relacionados con estupefacientes y psicotrópicos para la prevención de delitos contra la salud, así como operaciones con recursos de procedencia ilícita. Efectúa detenciones en caso de urgencia y flagrancia conforme al artículo 16, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales.<sup>396</sup>

La División de Fuerzas Federales participa en operativos conjuntos con otros niveles de gobierno implementados o coordinados por la Institución y están encargados de re establecer el orden, rescate y auxilio social de la población en las zonas federales.<sup>397</sup>

**Cuadro 7.**

<b>Estado de Fuerza</b>	
<b>Año</b>	<b>Personal Activo</b>
2006	11,989
2007	21,720
2008	31,851
2009	35,511
2010	35,478
2011	36,995

Elaboración propia co datos del Informe de Rendición de Cuentas SSP-PF 2006-2012, p. 88

<sup>395</sup> Ibid, p.19

<sup>396</sup> Ibid, p.20

<sup>397</sup> Ibid, p.21

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

De acuerdo con Salgado, en el caso de la Policía Federal fue una reforma centrada en aumentar las capacidades técnicas y operativas.<sup>398</sup> El cambio en relación con lo que existió en años anteriores, fue histórico en términos de inyección de recursos, aumento de los recursos humanos (administrativos y elementos operativos), así como del desarrollo de infraestructura material. El estado de fuerza presentado en el cuadro anterior muestra sólo el personal operativo, sin contar el administrativo que ascendieron de 2,075 personas en 2006 a 4,104 en 2011.<sup>399</sup>

Las fuerzas policiales estatales y municipales dominan en el país numéricamente con casi 199 mil elementos. Falta integrar el número de guardias registrados por empresas de seguridad privada que para 2009, sumaban 127,278 personas.<sup>400</sup>

En términos de la composición sociodemográfica de la Policía Federal, el nivel promedio de educación de las divisiones responsables de tareas de investigación e inteligencia es de licenciatura, en el caso de Seguridad Regional, es de una carrera técnica completa y para las Fuerzas Federales es el de preparatoria.<sup>401</sup> Como ya se había mencionado, el perfil más especializado es el de los integrantes de la División Científica. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009, un 68.3% de la policía municipal tiene estudios básicos de primaria, 25.2% con educación media superior, menos del 5% educación superior y el 1.9% no tiene instrucción o es analfabeto. En cuanto a los sueldos, la Policía Federal realizó un esfuerzo en mejoras a los sueldos. Un policía de esta corporación gana en promedio entre ocho y doce mil pesos que incluyen una serie de prestaciones y de seguros de vida.

Debido a las dificultades políticas, financieras e institucionales, de alterar tantas agencias a la vez, los hacedores de políticas en América Latina reducen frecuentemente el cambio hacia una sola agencia.<sup>402</sup> Este es el caso de México en el sexenio de Calderón, donde los esfuerzos de reforma policial

<sup>398</sup> Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p. 90

<sup>399</sup> Informe de Rendición de Cuentas SSP 2006-2012, p.88 <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp>ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172139//archivo>

<sup>400</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo, *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*, CIDAC, 2010, pp.7-8. <http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/131312/La%20polic%C3%ADa%20Mexicana%20dentro%20del%20proceso%20de%20reforma%20del%20sistema%20penal.?version=1.0&t=1353444252000>

<sup>401</sup> Salgado, Juan. David Arellano (Coordinadores), *op cit*, p.77

<sup>402</sup> Ungar, *op cit*, p.12

## Magdalena Alcocer Vega

estuvieron enfocados en la Policía Federal. Por ejemplo, entrenar a la policía con nuevos métodos de investigación tiene un impacto limitado sin cambios complementarios en el poder judicial, por tanto, se hizo la transición hacia los juicios orales y se establecieron nuevos marcos jurídicos de seguridad y de justicia penal.<sup>403</sup>

Según Zepeda, en México prevaleció históricamente “...un sistema penal anquilosado con serios problemas cualitativos o de justicia (sistema inquisitivo, no adversarial, sin la presencia de los jueces en las audiencias, con expediente escrito, con publicidad limitada, con violación sistemática de derechos humanos y que es visto con desconfianza y desaprobación por la ciudadanía) y cuantitativos o de eficiencia (saturación de las instancias de procuración e impartición de justicia, tasas de impunidad de 98.3%, uso ineficiente e irracional de los recursos materiales y humanos, entre otros).<sup>404</sup> Este nuevo sistema penal se encuentra aún en consolidación y el plazo establecido por la ley para su total implementación en toda la República fue el 18 de junio de 2016. Entre las medidas para su funcionamiento está la capacitación policial y entre los obstáculos para implementarla está la alta rotación municipal en las corporaciones.<sup>405</sup> De acuerdo con Zepeda, se ha señalado con base en información sobre capacitación y formación en los últimos diez años (información de 2000) del Plan Nacional de Seguridad Pública que por cada agente en activo hay “...3.5 que ya no prestan sus servicios al Estado”, lo que querría decir que si actualmente encontramos en activo a 390 mil policías, significaría que aproximadamente en la década anterior se habrían capacitado a alrededor de 1.6 millones de personas, más de un millón no pudieron ser retenidos por las corporaciones.<sup>406</sup>

<sup>403</sup> DOF: 18/06/2008 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)  
Y Miscelánea Penal (23 de enero 2009)- Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley que Establece las Bases Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Código Penal Federal, Ley Orgánica de la PGR, Ley de la Policía Federal Preventiva, 7. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 8. Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 9. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, véase [http://portal.setec.gob.mx/docs/ls\\_ft02.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/ls_ft02.pdf)

<sup>404</sup> Zepeda, *op cit*, p.6

<sup>405</sup> *El Universal*, 27 de enero de 2015 <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/hay-retraso-en-20-estados-del-pais-para-iniciar-juicios-orales-222592.html>

<sup>406</sup> Zepeda, *op cit*, p.15. De acuerdo con el autor, la rotación afecta a los policías de línea, también los directivos y comandantes de las policías peregrinan (cada tres o seis años, según el calendario político de la demarcación) de corporación en corporación y pasan una cuarta parte de su gestión con un folder con propuestas bajo el brazo buscando oportunidades de trabajo debido a que el nuevo gobernante de esa demarcación muy probablemente exigirá los cargos de comando para personas de su confianza.

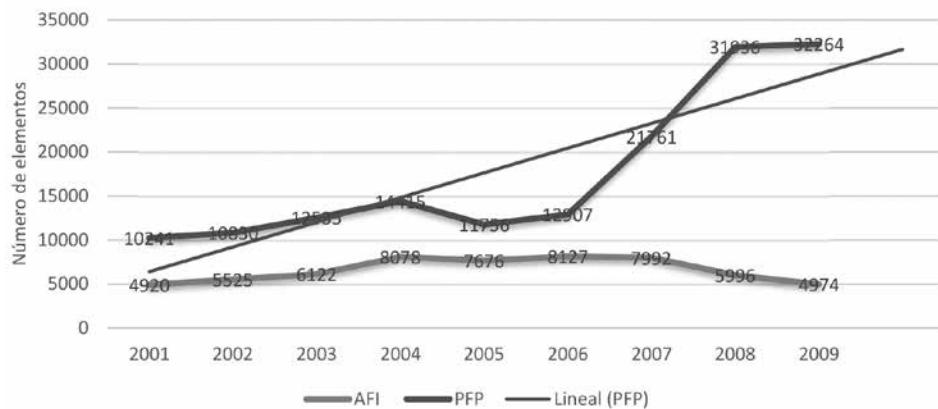
## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

En términos de la inversión para la reforma, los cambios en la reforma policial y judicial no corrieron paralelamente, ya que se privilegió la reforma policial, con la consecuencia de que los tiempos de la implementación de los juicios orales se han retrasado. John Bailey destaca lo siguiente:

“Debemos advertir que la inversión era desequilibrada en dos aspectos. En primer lugar la SSP y la PF recibieron la parte principal del nuevo presupuesto. Pese a ser elementos clave para que el sistema de justicia funcionara, la PGR y el Ministerio Público de la federación, fueron hasta cierto punto desatendidos. La capacidad de investigar y llevar a cabo detenciones ganó una considerable masa muscular (y grasa), mientras que la capacidad de procesar delitos se rezagó. La inversión en la reforma judicial (...) quedó en la cola. En segundo lugar, los subsidios para la reforma de la policía estatal y municipal se incrementaron, pero la mayor parte del dinero permaneció en los organismos federales.<sup>407</sup>

En los siguientes gráficos queda fundamentado el argumento de Bailey sobre el aumento exponencial del estado de fuerza y del aumento del presupuesto de la ex SSP en comparación con la PGR, particularmente a partir del año 2007.<sup>408</sup>

**Cuadro 8. Estado de Fuerza de AFI y PFP  
2001-2009**



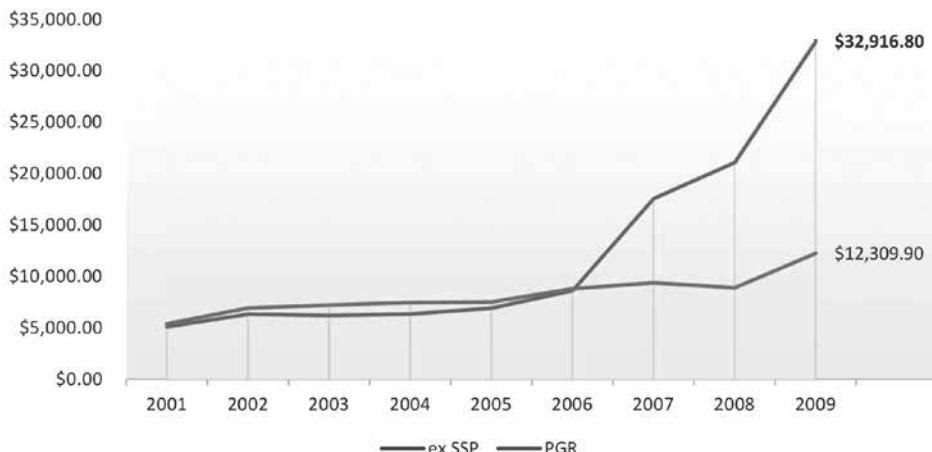
Fuente: Elaboración propia con datos de Sabet, Daniel (2010) op cit, p. 14

<sup>407</sup> Bailey, John, *Crimen e impunidad: Las trampas de la seguridad en México*, Debate, México, 2014.

<sup>408</sup> Los datos de Sabet son tomados del Tercer Informe de Gobierno de Felipe Calderón a junio de 2009, cuando la Policía Federal Preventiva se transformó en Policía Federal.

Magdalena Alcocer Vega

**Cuadro 9. Gasto de ex SSP y PGR 2001-2009  
en millones de pesos**



Fuente: Elaboración propia con datos de Sabet, D. (2010) *op cit*, p. 14

Las reformas policiales tienen como obstáculos la falta de coordinación y cooperación entre las agencias por razones burocráticas. En el caso de México, esto se reflejó a nivel federal desde donde se impulsó la reforma y, a nivel estatal, se visibilizó la resistencia de muchas agencias. Se pusieron obstáculos para alterar sus propias prioridades y de restricción de presupuesto. Hacer funcionar este tipo de cooperación interorganizacional es uno de los problemas más difíciles que enfrentan los departamentos innovadores. Para hacer funcionar los programas, Skogan destacó que los obstáculos deben vencerse por parte de los jefes de las agencias y también de la administración en la ciudad (o estados), ya que el programa debe ser de la ciudad, no sólo de las agencias. La composición de las fuerzas políticas en los estados fue heterogénea, lo que implicaba negociaciones políticas para minar las resistencias a la misma. Sin embargo, ya mencionaba Silva y Martínez, que uno de los grandes huecos de la reforma fue que a nivel estatal y municipal muchos de los controles quedaron olvidados inclusive a nivel jurisdiccional, es decir, la ley es omisa, dejando dicha facultad y los procedimientos a las legislaturas locales, donde desafortunadamente, no se generó proceso de homologación u obligatoriedad alguno.<sup>409</sup> Bayley sostuvo que el éxito de la reforma también está ligado a un liderazgo comprometido y sostenido por la alta dirección.

<sup>409</sup> Silva, *op cit*, p. 12

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

En México, la reforma a través de los cambios del marco jurídico fue impulsada de arriba hacia abajo con el respaldo del ex Presidente Calderón. En los estados, los retrasos en la ejecución de las reformas policiales y judiciales son sintomáticos de la peor debilidad de la estrategia de Calderón: el tibio apoyo que recibe de los gobiernos estatales y locales y las razones van desde las simples disputas políticas hasta la grave penetración del crimen organizado a nivel local.<sup>410</sup> Para Salgado, los procesos más visibles de las reformas policiales tienen que ver con desarrollo de infraestructura, incremento de estado de fuerza y modernización del equipo para enfrentar la delincuencia, y la reforma de la PF respondió a una estrategia de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades en sus distintas Divisiones.<sup>411</sup> Silva y Martínez plantearon que fue evidente la priorización de la capacidad operativa sobre cualquier otro aspecto que incluye dos subdimensiones: la necesidad de autocontrol y de control externo y el ajuste del quehacer policial a una mínima actuación sobre la base de derechos humanos.<sup>412</sup> Estos puntos son colocados como los déficits en el trasfondo de los problemas de implementación. Ellos argumentan que la lógica de implementación, puso a la vista una reforma “profesionalizante” de la policía en México y guiada por necesidades de lógica operativa para enfrentar los nuevos retos de la delincuencia organizada, pero sin una inscripción en un marco de reforma democrática de la policía. Como se pudo observar en los documentos gubernamentales, la idea de evaluación de la policía está ligada a los controles de confianza y la estrategia gubernamental de la administración de Calderón establecida en los indicadores significó equipar técnicamente los centros de evaluación de control de confianza, así como en avanzar con que todos los policías del país estuvieran evaluados a fines de la administración, meta que no fue cumplida en los estados.<sup>413</sup> El Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó en 2012, que de los 430 mil 189 policías estatales y municipales, 190 mil 567 habían sido evaluados; mencionando que del estado de fuerza nacional, 268 mil 624 son policías estatales, de los cuales 16 mil 325 no fueron aprobados;

<sup>410</sup> Casas Zamora, Kevin, “¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón”, *Nexos*, 1 de marzo de 2011 véase <http://www.nexos.com.mx/?p=14159> Mientras aproximadamente un 90% de los oficiales de policía en México pertenecen a las policías locales y estatales, hasta el mes de agosto de 2010 sólo seis de los 32 estados habían adoptado regulaciones para asegurar la profesionalización policial.

<sup>411</sup> Ibid, p.90

<sup>412</sup> Silva, *op cit*, p. 16

<sup>413</sup> De acuerdo al SNSP, de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2012, 28 entidades federativas llevaban avances entre el 50-100%, 4 entidades del 25-50% (Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas), de 0-15% (Quintana Roo) véase <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/SEGAVANEVAL311212.pdf>

## Magdalena Alcocer Vega

mientras que de los 161 mil 565 municipales, 16 mil 607 tampoco pasaron los exámenes de control de confianza.<sup>414</sup>

La reforma de la Policía Federal partió de la construcción de un piso básico para aumentar las capacidades técnicas y operativas. Bayley establece que las reformas no sólo son cambios en la forma de la actuación policial, sino transformaciones de fondo de la policía y que se relacionan con principios democráticos. Los documentos gubernamentales son omisos en explicar el desarrollo de muchos indicadores. Los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo relacionados con la profesionalización tienen que ver con la aplicación de las evaluaciones de control de confianza, la homologación de los marcos normativos de los sistemas de formación y el cumplimiento de un perfil de ingreso, lo cual respondió a la larga historia de abusos policiales y a la falta de controles internos. El gran reto que se impone es la implementación de las reformas, especialmente donde existe la mayor cantidad de policías, es decir, en los estados y municipios de México. En ese sentido, cobra la mayor importancia la capacitación de los policías, dado el nuevo papel que juegan en el sistema al tener que tener el conocimiento de métodos científicos para preservar escenas del crimen, para llenar informes con exactitud y para asumir un papel más activo, pero más complejo. De este modo, la capacitación juega un papel preponderante siempre y cuando esté acompañada de supervisión y un sistema eficaz de rendición de cuentas. En las entidades federativas, los retos suponen cubrir los huecos en la falta de perfiles profesionales y con nivel de instrucción escaso.

Ungar señaló la importancia del mejoramiento de las condiciones sociolaborales y de la capacitación como factores que inciden en la seguridad ciudadana y, por ello, enfatiza la necesidad de tomar en cuenta la vida diaria de los policías para entender lo que las políticas al interior de las corporaciones no pueden delinear. Las políticas no han podido delinear una actuación efectiva en las policías porque no están orientadas a la transformación de la cultura al interior de la organización. Cada administración impone programas distintos, pero la cultura no se ve trastocada porque no toma en cuenta las condiciones en que operan los policías.

<sup>414</sup> <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/680697.html> . Se reportó que en las dependencias federales de seguridad pública (PGR-ex SSP), de una plantilla activa de 70 mil 501 hubo un avance del 100 por ciento de cobertura de elementos evaluados.

## Profesionalización de la Policía Federal en el marco de la Iniciativa Mérida 2009-2012

Las nuevas facultades de investigación delictiva de las policías realzan la importancia de su papel en la transición del sistema de justicia mexicano a los juicios orales y para ello su capacitación es vital, ya que cada pequeña acción que no reporten en sus informes, o errores, u omisiones en la preservación de una escena del crimen tendrá efectos en todo el sistema de seguridad y de justicia.

El gran reto de las reformas policiales ha sido la imposibilidad de mantener cambios duraderos. El riesgo es que los oficiales pierden el contacto con las causas del crimen, la naturaleza del mantenimiento del orden y los estándares de la democracia y su habilidad para atraer el cambio.<sup>415</sup> Las evaluaciones de programas que sólo buscan resultados inmediatos, más que los de largo plazo como medida de éxito, inhiben la creatividad organizacional y ello aumenta el riesgo de que la policía se concentre más en lo que se hace, en lugar de los objetivos a alcanzar (reducción del crimen).<sup>416</sup> Las evaluaciones están concentradas en el cumplimiento de labores y son cuantitativas, pierden de vista el modo en que los policías cumplen la función, dejando huecos que son aprovechados para el abuso y la corrupción. De este modo, los policías sólo siguen normas para reportar lo que hacen, más que lo que alcanzan, lo que desalienta la innovación.

La institucionalización de la reforma policial debe ser el objetivo primordial del cambio organizacional, y ello ocurre cuando la reforma se vuelve una forma rutinaria de conducción de las labores de la policía y cuando los valores, normas y estructuras son incorporados en la organización.<sup>417</sup> La capacitación es el elemento más importante para el establecimiento del proceso de cambio organizacional. La reforma en la Policía Federal estuvo orientada a aumentar el estado de fuerza de manera sustantiva, sin embargo, las evaluaciones de desempeño planteadas en el modelo son de control de confianza, es decir, para medir si el perfil es adecuado y como un instrumento centrado a nivel individual y no en la organización. Walker planteó que la evaluación del desempeño debía incluir un paquete de políticas y procedimientos orientado a incidir en la conducta policial en la interacción con la ciudadanía a través de la rutinización de las prácticas que lleven a la institucionalización de las mismas. La evaluación de control de confianza califica si un policía permanece o se va de la institución por no cumplir el perfil, pero no tiene un mecanismo

<sup>415</sup> Ungar, *op cit*, p.11

<sup>416</sup> Bayley, *Democratizing police abroad...*, op.cit, p.24.

<sup>417</sup> Walker, S. T. Ikerd, *op cit*, p. 129

## Magdalena Alcocer Vega

para cambiar un comportamiento y vincularse con la capacitación como una manera preventiva para evitar incidentes críticos a través de un sistema de intervención temprana en el modo en que Walker lo planteó. Los controles de confianza no previenen que los oficiales tengan conductas indebidas.

Asimismo, el comportamiento policial no puede cambiar por la mera reorganización formal dentro de la policía o por su reestructuración en el ámbito nacional. Cuando el objetivo de la reforma policial es el cambio democrático, se debe prestar más atención a la gerencia del personal, más que a la estructura formal de la fuerza policial. El punto central es que los policías incorporen valores en su quehacer diario a través de la rutinización de las prácticas diarias. Los recursos materiales pueden servir para los cambios deseados, para aumentar el personal y el equipamiento, pero rara vez son esenciales para atraer el cambio per se, según Bayley y en este punto concuerda con Walker en que la supervisión y la rendición de cuentas son imprescindibles para que el desempeño sea de altos estándares y el cambio se refuerza cambiando el sistema y la cultura de la organización.

Los expertos en los estudios sobre reformas policiales como Bayley, Walker, Ungar, Skogan hablan del reto que significa la duración de las reformas y la importancia de vigilar el proceso de implementación. Ungar menciona que uno de los factores que impiden su duración son las presiones de los gobiernos para combatir el crimen, por ello los programas son abandonados y sustituidos por acciones de corto plazo que sólo agravan la ineficiencia de las agencias.<sup>418</sup> El tiempo para evaluar la reforma sigue siendo el actual, ya que los cambios institucionales toman tiempo. Si se contextualiza el tiempo que tomó a los Estados Unidos de América lograr los cambios que lleva haciendo en las policías, el de México es relativamente corto, son sólo veinte años. El cambio al interior de la Policía Federal fue histórico, a nivel de dotación de facultades en el marco legal y a nivel de equipamiento de capacidades técnicas y operativas, antes inexistentes. En el siguiente capítulo se abordará el tema de la capacitación internacional en el marco de la Iniciativa Mérida.

---

<sup>418</sup> Ibid, pp.10-11