

Policía en México. 75 años de su implementación

Alejandro Porte Petit González*

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

LA POLICÍA es un producto social; es un componente de un proyecto de sociedad que está determinado por circunstancias históricas concretas.¹ Algunas de esas circunstancias han sido verdaderas necesidades y exigencias, como las que señalaremos más adelante; otras únicamente han servido para atender la voluntad de algunos en el poder. La policía es la institución encargada de la seguridad pública, por lo que debe contar con legitimidad material (producto de sus acciones, lo que se refleja en los resultados, la eficacia y la confianza ciudadana) y formal (fundamento constitucional y legal).

De ese modo, para Luis Manuel Rosas Moreno, la policía es

...la legítima facultad o atribución de la administración pública destinada a controlar con actividades normativas, represivas o materiales, el ejercicio de la libertad individual proyectándola a fines de utilidad pública y garantizar, aun coercitivamente, la observancia por parte de cualquier componente de la sociedad, de orden político-social establecido en las leyes y reglamentos, todo en consecución del bien común y la solidaridad nacional.²

El ejercicio del servicio público de seguridad pública resulta ineficiente si no se cuenta con la participación efectiva de la sociedad, en

* Licenciado en derecho por la Universidad Marista; maestro en derecho penal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

¹ Portillo Vargas, Ernesto López, “La policía en México: función política y reforma”, *Inseguridad pública y gobernabilidad democrática: Retos para México y Estados Unidos*, México, Smith Richardson Foundation, 2000, p. 4, <http://pdba.georgetown.edu/Security/citisensecurity/mexico/evaluaciones.pdf>

² Rosas Moreno, Luis Manuel, *Las Actividades de la Policía del Estado en materia Federal del Trabajo*, Tesis de la Licenciatura, México, UNAM, 1963, p. 87.

acciones que van desde la educación de los niños y niñas, la atención a los adolescentes, la cultura de la legalidad y de la denuncia, el seguimiento y evaluación de políticas públicas y hasta programas que se adopten en materia de seguridad pública.

El *Diccionario jurídico mexicano* refiere a la policía como “los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales”.³ La seguridad pública es la tarea más importante a desempeñar en un Estado constitucional democrático y de derecho, por ello se deben generar las condiciones para que un individuo desempeñe sus actividades y se desarrolle integralmente. En un Estado de esta naturaleza, la policía es el único organismo que se encuentra facultado para reprimir coactivamente las conductas de los ciudadanos mediante la aplicación inmediata de la ley, y si fuera necesario, de la fuerza pública.

Para entender mejor la institución de la “policía” debemos remontarnos muchos años atrás, a la época prehispánica. La sociedad siempre ha buscado la protección de sus integrantes, por lo que designó a los individuos más aptos en esa labor, tan compleja y de gran responsabilidad. Fueron hombres los responsables de proteger a la comunidad en un primer momento, y se les facultó para usar la fuerza como medio para mantener el orden.

El desarrollo de la policía se da de acuerdo a las circunstancias de cada lugar. Dos modelos han influido de manera predominante en el mundo occidental: el francés, que se basó en un sistema centralizado y autoritario, y el inglés, que se caracterizó por ser una policía del consenso comunitario.

En México, durante la dominación española, se impuso el modelo de policía francés. La época del virreinato confirió a los policías las siguientes actividades: la corrección y castigo de los ociosos y malentretidos; reparación de puentes y caminos públicos; señalamiento y vigilancia de caminos públicos; garantizar el libre comercio; auxiliar a las autoridades en los procedimientos contra los delincuentes, así como el cuidado del ornato y la limpieza de los pueblos.

Ello explica que el término “policía” surgiera históricamente como un agente municipal encargado de la vigilancia y el cumplimiento de la ley; no eran empleados del gobierno, sino vecinos de reconocida

³ *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 2454.

probidad designados por el ayuntamiento. Su desempeño como policías inclusive constituyó una obligación impuesta por la Constitución de Cádiz de 1812.

De manera oficial y ya no conferida por la sociedad, sino como parte de la administración pública en México, la policía surge el 9 de mayo de 1848, con 500 integrantes; su designación fue la de “cuerpo de vigilantes de policía”. La tarea de esta policía fue vigilar el cumplimiento de los bandos. Su reglamento fue importante y resulta peculiar por determinar sanciones a los integrantes de dicho cuerpo. A partir de este momento la regulación de la “policía” se confía al Poder Ejecutivo.

A partir de 1855, la fuerza de la policía fue destinada exclusivamente a perseguir, aprehender y tener en seguridad a los delincuentes. Se denominaba policía a la fuerza única que se encargaba de la seguridad, tanto de las poblaciones como de los caminos. En esa época surge también un tipo de policía denominada “secreta”, encargada de mantener en la legalidad al cuerpo policiaco. Esto nuevamente muestra la preocupación de tener una policía honesta y al servicio de la sociedad.

Sin embargo, como derecho o garantía individual, es hasta el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, cuando la seguridad es incorporada a un texto constitucional, en su artículo 30: la nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.

A mediados del siglo XIX, el esfuerzo de centralización del poder por parte del presidente Benito Juárez incluyó como uno de sus ejes el establecimiento de dicha institución policial, dedicada, al mismo tiempo, a combatir la delincuencia y anular las fuerzas políticas opositoras. Lo que implicó que la función esencial de la policía se transformara a un modelo policial convertido en recurso político represor de ideologías diferentes. El gobierno ejerció tolerancia discriminada sobre guerrilleros y bandidos, según convenía a sus intereses.⁴ La prioridad no era la sujeción a la ley, ni la seguridad pública, sino la capacidad de colaborar a garantizar la centralización del control político del gobierno de la República, por lo que no fue entonces necesario garantizar la calidad profesional de los miembros de la policía; no se efectuaba una selección de los reclutas, se trataba de una fuerza inestable.

⁴ Portillo Vargas, Ernesto López, *op. cit.*, p. 31.

En 1903 se creó un cuerpo denominado “Gendarmería judicial”, que tendría la función de cumplimentar las órdenes de los jueces del ramo penal. No obstante, llegó a operar efectivamente hasta 1929, con fundamento en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Para la investigación, fue hasta 1919 que se creó el primer órgano de Policía Judicial. Su evolución se encuentra íntimamente ligada con la del Ministerio Público. En la Constitución de 1917, el artículo 21 señalaba: “El Ministerio Público con la *Policía Judicial* represiva a su disposición, quitará a los Presidentes Municipales y a la Policía Común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular”.

Esta función, antes llevada a cabo por jueces de instrucción y de sentencia, fue asignada a un cuerpo especial de policía judicial, tanto federal como del Distrito Federal y territorios (federales), pero bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. En ese mismo año se crea la Ley de Justicia Cívica, que fue el fundamento de aplicación de la policía en el Distrito Federal.

Es importante destacar que nuestra Constitución no reguló la seguridad como un derecho del gobernado ni se establecieron límites constitucionales a los cuerpos policiales, tampoco introdujo la seguridad pública y la policía como parte de los soportes del sistema democrático, lo que significó que el régimen había optado por darle una connotación únicamente operacional.

II. A 75 AÑOS DE LA POLICÍA EN MÉXICO

Hace 75 años, con el presidente Manuel Ávila Camacho en 1941, el servicio prestado por la policía consistía en: prevención del delito, servicios de limpia y transporte. Meses después delimitó que la policía prestara únicamente servicios de seguridad pública.

En esa década, Leopoldo Chávez, puntalmente en 1944, propuso la creación de la “policía infantil preventiva de menores”, integrada por alumnos de buen comportamiento. Ello siguiendo la tendencia de proliferación de cuerpos policiacos administrativos que se dio a partir de la segunda mitad del siglo XIX, como veremos a continuación.⁵

⁵ González Oropeza, Manuel, “Policía y Constitución”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1986, p. 143.

Para 1978 existían diversos cuerpos especializados de naturaleza policiaca: Policía Judicial Federal y Local, Preventiva del Distrito Federal (incluía al Servicio Secreto), de Tránsito, de Reglamentos, Bancaria, Industrial, de la Dirección Federal de Seguridad, Forestal, de Recursos Hidráulicos, Sanitaria, Fiscal, de Gobernación, de Comunicaciones, de Tránsito Federal, de Comercio, Marítima y Territorial, de Relaciones Exteriores, Agraria, de Educación, de Ferrocarriles, del Seguro Social, Tutelar, de la Penitenciaría, Militar, del Bosque de Chapultepec, Resguardo Aduanal y Judicial, además de las policías de cada uno de los estados. Para esta época la multiplicidad de policías se explica por la necesidad de vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que se expedían.

Las fechas de creación de dichos cuerpos policiacos son inciertas: primero, por la insuficiencia de fuentes bibliográficas; segundo, porque como podemos ver, hay una gran variedad de cuerpos policiacos (ya que su constitución atendía a problemáticas específicas que se suscitaban en determinados momentos de la historia del país), y tercero, por la constante transformación de dichos cuerpos, los cuales carecían de marcos normativos regulatorios.

Además de la lista anterior, existían agentes, detectives, vigilantes, inspectores y policías privados, encargados de vigilar o cuidar del exacto cumplimiento de las leyes administrativas.

Actualmente, en nuestro país sigue existiendo una gran variedad de policías, que dependen de diversas instituciones, tanto públicas como privadas (por ejemplo: Policía Bancaria y Policía Fiscal); no obstante, las policías encargadas constitucionalmente de la *seguridad pública* en México son federal, estatal, municipal y ministerial. Sin embargo, no se encuentra bien definida su actuación y nuestra Constitución no establece los tipos de policía que existen ni las funciones que deben desempeñar. Fue hasta la creación de la Policía Federal Preventiva que se hizo un esfuerzo por legalizar su actuación, y por ello nos enfocaremos mayormente en el siguiente apartado a dicha corporación.

III. POLICÍA FEDERAL

La historia de lo que hoy es la Policía Federal inicia en 1928, con el Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito, primer escua-

drón motorizado de caminos, formado por decreto del presidente Plutarco Elías Calles, y dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP). Fueron 53 policías quienes a bordo de sus motocicletas iniciaron la leyenda de los “jinetes en caballos de acero”.⁶ Tenían la instrucción de implementar el control y vigilancia del tránsito en los caminos nacionales y en aquellos de concesión federal.⁷

Para 1931 se cambió de nombre y categoría, cuando pasaron a ser Policía de Caminos, aunque fue hasta 1939 cuando el presidente Lázaro Cárdenas la consolidó como la Policía Federal de Caminos, y ordenó que la corporación se militarizara, incorporándola a la Primera Reserva del Ejército Mexicano. Como dato, en 1979 la Policía Federal de Caminos regresó a ser un cuerpo civil, y se integró a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como órgano desconcentrado.⁸

Por otra parte, debemos hacer mención a la Policía Judicial, ya que tiene también carácter federal. Con relación a dicha corporación, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955 estableció que es atribución del Ministerio Público, con auxilio de la Policía Judicial, perseguir los delitos y practicar las averiguaciones previas necesarias; la Policía Judicial y sus auxiliares están bajo la autoridad y mando del Ministerio Público, y señala quiénes son dichos auxiliares.

Durante el régimen del presidente Luis Echeverría se expidió la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, del 27 de diciembre de 1974, la cual señaló la integración de la Procuraduría General de la República, apareciendo la Policía Judicial Federal como parte integrante. Asimismo, contemplaba la facultad del procurador para comisionar a cualquier empleado de la institución para desempeñar funciones de policía, y dotar de placas a los funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

En 1985 se realizaron diversas reformas a dicha ley, en estas nuevas adiciones se da énfasis a la coordinación entre las autoridades federales y locales, con el propósito de integrar un sistema nacional que fortalezca el funcionamiento y mejoramiento de los servicios de procuración

⁶ Página oficial de la Secretaría de Gobernación, *Historia de la policía en México*, en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1288084//archivo>

⁷ Boletín oficial número 7 del Centro Nacional de Seguridad, <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1288084//archivo>

⁸ Raúl Flores, a sus 86 años de la Policía Federal, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/13/970620>

de justicia en el país. Se propone una mayor intervención de los estados en el combate al narcotráfico, y una desconcentración territorial y funcional, mayor de la que se tenía en la Procuraduría General de la República.

Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid se modificó el artículo 115 constitucional a fin de precisar la forma de organización y atribuciones del municipio, destacando la prestación del servicio de seguridad pública. De igual forma, el presidente De la Madrid, en 1986, ordenó la disolución de la Dirección Federal de Seguridad, misma que fungió como una agencia de inteligencia del dependiente de la Secretaría de Gobernación. Más tarde, en 1988 se inició un intento de coordinación en materia de seguridad pública entre las entidades federativas, dando paso, en 1994, a la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN).

En 1995, el gobierno del presidente Zedillo expidió diversas reformas al artículo 21 constitucional, en el que se estableció un nuevo concepto, la “seguridad pública” como una responsabilidad explícita del Estado, compartida entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.⁹ Aunado a ello, creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Los objetivos de dicho Sistema fueron establecer una política nacional de seguridad pública; integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la federación, estados y municipios respecto de su ámbito de competencia; establecer un nuevo concepto de seguridad pública, que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública sigue vigente y juega un papel clave en la coordinación de esfuerzos de seguridad. Este organismo es supervisado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el cual es encabezado por el presidente y lo integran la Secretaría de Gobernación (Segob), de la Defensa Nacional (Sedena), de Marina (Semar), la Procuraduría General de la República (PGR), los gobernadores de las 31 entidades federativas, el jefe de Gobierno del

⁹ Se concibe al concepto no sólo como una función que comprende las actividades de prevención especial y general, sino también de acciones de investigación y persecución de los delitos. Asimismo, la sanción de las infracciones administrativas y la reinserción social del individuo. La seguridad pública es una función que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Distrito Federal y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es invitado permanente de este Consejo.¹⁰

Sin duda, para que la seguridad pública tenga el efecto buscado, se requiere de la seguridad jurídica, que es la garantía que tiene el individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos se llegan a producir, le serán asegurados y reparados.¹¹

Durante la administración del presidente Zedillo, el Congreso mexicano también aprobó, en 1998, la creación de un fondo federal de seguridad pública para gobiernos estatales llamado “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública” (todavía vigente).

Por lo que hace a la Policía Judicial, en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1996, se establecieron las facultades que tendría la Policía Judicial Federal y su nueva nomenclatura: Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, misma que se ubicó en el ámbito de control de la entonces Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.

Ahora bien, antes de seguir hablando de nuestra policía, hagamos un paréntesis, ya que es importante señalar que existen tres modelos de policía; por un lado tenemos el *modelo represivo*: enfocado a un sistema reactivo, es decir, actúa como respuesta a la actividad criminal, y que corresponde a Estados policía; otro, el *modelo preventivo*: privilegia la actuación de la policía para evitar que se presenten conductas antisociales, entre ellas las delictivas, destacándose así su papel proactivo, es decir, responde a un verdadero Estado de derecho democrático; finalmente, el *modelo garantista*: que presenta las características del modelo preventivo, pero en su intervención se privilegia el respeto a las garantías que la Constitución consagra para todo gobernado (víctima o probable responsable de la conducta delictiva).

En México ha venido dominando el modelo de policía reactivo. Como ejemplo tuvimos a la Policía Judicial Federal, que fue un órgano orientado a ser auxiliar del Ministerio Público Federal, coadyuvante

¹⁰ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013, información consultada el 14 de abril de 2014, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/septiembre/comunica15.pdf>

¹¹ Ramírez Marín, Juan, *Seguridad pública y Constitución*, México, Porrúa, 2003, p. 22.

en la atención de las órdenes ministeriales, con escasa o nula eficiencia en el cumplimiento de mandamientos judiciales. Y aunque también mantuvo presencia preventiva, de supervisión y disuasiva en carreteras, puertos, aeropuertos y zonas federales, su principal objetivo fue ocuparse del delito una vez que éste se hubiera cometido.

Por otro lado, y en respuesta a los altos niveles de delincuencia, en 1998 se creó la Policía Federal Preventiva, que corresponde al denominado modelo preventivo. De acuerdo con lo establecido en el artículo 21 constitucional, su función es “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

La Policía Federal Preventiva se crea con la fusión de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal e incluso personal proveniente de la Armada de México; nace como brazo operativo contra la delincuencia organizada, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación. La Policía Federal Preventiva es el primer cuerpo de seguridad establecido por mandato del Congreso de la Unión en la historia de México.¹²

Para su funcionamiento y operatividad, en diciembre de 1998 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPPF). Esta ley contiene las facultades, las bases generales de organización y funcionamiento, los deberes de sus miembros, aspectos generales del servicio civil de carrera y requisitos de ingreso.

Con la publicación de la citada ley, se unificó el mando de cuerpos de policía que antes dependían de diferentes secretarías del Poder Ejecutivo: los encargados de la prevención y tratamiento de menores; de la prevención y readaptación social, y de la seguridad privada (que anteriormente pertenecían a la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación), así como el de la Policía Federal de Caminos (que previamente estaba a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes). Cabe destacar que la Policía de Migración y la Policía Fiscal no formaron parte de la unificación, la primera se mantuvo a cargo de la Segob y la segunda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El presidente Vicente Fox mantuvo la Policía Federal Preventiva, pero la colocó bajo el control de la Secretaría de Seguridad Pública

¹² Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *Derecho de policía, policología y seguridad pública*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010, p. 145.

(creada en 2000);¹³ asimismo, dicha secretaría absorbió muchas de las estructuras y atribuciones que antes eran responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, por ejemplo, asumió la del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y adquirió la facultad de regular y autorizar la portación de armas para empleados federales.

Con las reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de julio de 2001, surgió la Agencia Federal de Investigación (AFI), por lo que deja el nombre de Policía Judicial Federal y adoptó el de Policía Federal Ministerial. Esta Agencia tuvo como principal función la ejecución de mandamientos ministeriales y judiciales.

El presidente Calderón implementó también reformas significativas de las instituciones del sistema de justicia penal y de la policía en México. En el 2006, se reformó el Sistema Policial de la República como parte de la Estrategia Nacional de Combate a la Delincuencia. Con esta reforma la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva formaron una sola Policía. Este modelo funcionó sólo dos años.¹⁴

Las reformas al sistema de justicia penal que empezaron en 2008, para transitar de un sistema de justicia penal tradicional a uno acusatorio y adversarial, incluyen también importantes modificaciones a las funciones de las fuerzas policiales en México. Antes de las reformas, sólo la Policía Ministerial, bajo el control del Ministerio Público, contaba con facultades de investigación; las reformas modificaron el artículo 21 de la Constitución, otorgando a todas las policías las facultades de investigación (entre ellas la Policía Federal). Esta función fue especificada aún más en la ley promulgada en 2009 que creó la Policía Federal.

Esta reforma ya no menciona a las instituciones policiales, en su lugar encontramos a las instituciones de seguridad pública, que bajo este concepto se abarca en forma amplia la prevención de los delitos, la investigación y la persecución de los mismos.

¹³ Ramos López, Juan, “Creación de la Secretaría de Seguridad Pública”, *Revista de Administración*, México, 2001, pp. 12-36, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr3.pdf>

¹⁴ Meyer, Mauren, “La policía en México, muchas reformas, pocos avances”, *Revista WOLA*, La oficina en Washington para los asuntos Latinoamericanos, mayo de 2014, pp. 6-23.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública...”¹⁵ La reforma anota que las instituciones de seguridad pública deberán respetar los derechos humanos.

En conclusión, la reforma penal de 2008 permite distinguir que el modelo de policía es el garantista, aplicable tanto a la Policía Federal como a la Policía Federal Ministerial (así como al resto de las policías del país), cuando en el artículo 21 señala que las instituciones de seguridad pública deberán actuar respetando los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.¹⁶

Un año después, el 1o. de junio de 2009, la Policía Federal es reestructurada mediante la creación de la Ley de la Policía Federal. La Policía Federal funge como auxiliar de las policías de los estados, municipios y del Distrito Federal. Se previó como una corporación operativa contra la delincuencia organizada. El artículo 1o. de la mencionada ley cita: “La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional, en materia federal en lo relativo a la organización y funcionamiento de la Policía Federal, en el ámbito de competencia que establece esta Ley y las disposiciones aplicables. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional”.

Por otra parte, con la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República el 29 de mayo de 2009, se hace una primera referencia a la Policía Federal Ministerial como nuevo auxiliar directo del Ministerio Público de la Federación (en sustitución de la Policía Judicial Federal, antes mencionada). En 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde se contemplaba formalmente la creación de la Policía Federal Ministerial, al mismo tiempo desaparece la Agencia Federal de Investigación. La Procuraduría General de la República creó la Agencia de Investigación Criminal. La nueva agencia tiene bajo su estructura a la Policía

¹⁵ Párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Orellana Wiarco, Octavio A., *Seguridad pública. Profesionalización de las policías*, México, Porrúa, 2010, p. 79.

Federal Ministerial; la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, según el acuerdo publicado el 25 de septiembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.

En 2012, el presidente Enrique Peña Nieto desapareció la Secretaría de Seguridad Pública, con lo que se creó la figura de la Comisión Nacional de Seguridad, con la Policía Federal como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. A ello se suma la nueva figura de Gendarmería Nacional como una séptima división de la corporación, su función principal es garantizar la seguridad de la población y sus bienes en rutas de tránsito de insumos y mercancías, de paso de migrantes, de producción agrícola, pesquera y forestal y otras que pudieran encontrarse vulneradas por la delincuencia en zonas rurales o marginadas; así como coadyuvar con autoridades locales en la prevención de la comisión de delitos, con el propósito de apoyar el desarrollo económico.¹⁷

De ese modo, la Policía Federal quedó conformada por siete divisiones: de Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas, Fuerzas Federales y la Gendarmería. Cuenta con una Secretaría General, con la Unidad de Asuntos Internos, el Órgano Interno de Control y Licitaciones. La Policía Federal está conformada por veinte Coordinaciones; sesenta y seis Direcciones Generales; seis Direcciones Generales en auxilio al jefe de la División de Seguridad Regional; treinta y dos Coordinaciones Estatales en el ámbito regional; y un titular del Órgano Interno de Control.

Corresponde a la Policía Federal dictar y supervisar las medidas tendientes a garantizar la prevención de los delitos; ordenar y supervisar las líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos; dictar los lineamientos y políticas bajo los cuales la Institución proporcionará los informes, datos o cooperación técnica y operativa que sean requeridos por alguna instancia de los gobiernos federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, y autoridades de otros países conforme a los procedimientos que resulten necesarios para la prevención de delitos.

¹⁷ Cisneros Duarte, José Roberto, *Gendarmería nacional. Conoce la nueva corporación policiaca en 9 claves*, México, CCN revista en línea, agosto de 2014, <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/23/gendarmeria-nacional-conoce-la-nueva-corporacion-policia-en-9-claves>

Como dato para reflexionar, entre los días 12, 13 y 14 de julio de 2009, elementos de la Policía Federal son víctimas de ataques y emboscadas en Michoacán por parte de grupos del crimen organizado, en diversas comunidades y en la autopista Siglo XXI. A raíz de estos hechos, el 12 de julio de 2013 se publicó el decreto para celebrar cada 13 de julio el Día del Policía Federal, y recordar a todos los elementos de la corporación abatidos en cumplimiento de su deber.

Ahora bien, además de la Policía Federal de la que ya se ha realizado referencia específica, tenemos que en los Estados Unidos Mexicanos hay un sinnúmero de cuerpos policiacos. A nivel federal contamos con la ya mencionada Policía Federal Ministerial de la Agencia de Investigación Criminal. En el orden estatal existe la Policía Estatal (preventiva) y la Policía Ministerial de cada entidad, con atributos similares a los federales, pero jurisdicción restringida a los límites políticos de cada estado. En el orden municipal hay solamente Policía Preventiva; los casos judiciales competen a la Judicial Estatal.

La Policía Preventiva se ocupa de la vigilancia del orden público y su labor se refiere a las sanciones administrativas (notificaciones de multas) o, dado el caso, llevar a los infractores ante el Ministerio Público, único organismo autorizado por la ley para presentarles ante un juez. La Policía Ministerial depende del Ministerio Público (Procuraduría de Justicia, de cada estado o federal); su función es la investigación de casos denunciados o perseguidos de oficio y el cumplimiento a los mandamientos judiciales de aprehensión y detención.

La policía se ha transformado considerablemente, y seguirá haciéndolo. Diversos actores políticos hicieron un llamado para legislar a favor de 32 policías estatales “únicas fuertes y confiables que sustituyan a mil 800 policías municipales débiles”.¹⁸ El mando único ha demostrado su eficiencia y muestra de ello son casos exitosos como Aguascalientes, la Comarca Lagunera y el Distrito Federal. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal hay mando único, pero también otro tipo de policías locales; por ejemplo, policía turística, bancaria, charra y hasta acuática.

En busca de la unificación de los mandos policiales (estatales y municipales), en abril del 2010, la Conferencia Nacional de Gobernadores

¹⁸ El informador, “La Conago aboga por mando único en el país”, México, *El informador en línea*, 2015, <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/575886/6/la-conago-aboga-por-mando-unico-en-el-pais.htm>

aprobó que cada estado llevara a cabo la unificación de los cuerpos policiales bajo el mando del cuerpo policial estatal.¹⁹

En México, las policías, tanto federal como estatal, tienen históricamente una estructura fuertemente centralizada; por otro lado, los militares han incrementado su participación en la política nacional de seguridad, a partir de su larga vinculación con las operaciones antidrogas.²⁰

IV. REFORMA POLICIAL EN MÉXICO

Tal como se ha descrito anteriormente, cada gobierno ha tomado medidas para consolidar un sistema de seguridad pública y desarrollar una policía eficiente.

Estas medidas incluían reformas constitucionales, como la de 2008 en el sistema de justicia penal; reformas legislativas, como la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995), misma que fue reemplazada en 2009 por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), y la ley que creó la Policía Federal (2009).

Asimismo, surgieron otro tipo de medidas durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), cuando se inició lo que él llamaría “lucha contra el crimen organizado”. Esa lucha llevó al ejército mexicano a las calles para que realizara operaciones contra los cárteles de las drogas en todo el país. Esta acción se justificó refiriendo que era necesario sacar al ejército a las calles, aun cuando la tarea que ellos realizan no es propiamente la de seguridad pública, sino la de seguridad nacional,²¹ ya que el problema de la seguridad

¹⁹ Orellana Wiarco, Octavio, *op. cit.*, p. 91.

²⁰ Moloeznik, Marcos Pablo, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: Las fuerzas armadas mexicanas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Chile, año 19, núm. 1, enero-junio de 2005, pp. 69-212, <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43621ecb1574e.pdf>

²¹ Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005. Artículo tercero, que por Seguridad Nacional “Se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a: la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación”.

pública se había convertido en un problema de seguridad nacional, por la magnitud y las características de las acciones delictivas llevadas a cabo por el crimen organizado.

Para 2015, luego de las críticas que ha recibido el uso del ejército mexicano por los presuntos abusos cometidos durante el combate al crimen organizado, los legisladores buscan modificar la Ley de Seguridad Nacional para dar a las fuerzas armadas el marco legal que norme sus actividades en materia de seguridad pública.²² Si bien puede ser cuestionable la decisión de llevar al ejército a las calles, lo que resulta palpable y cierto es que ese fenómeno evidencia una debilidad institucional en muchas policías estatales y municipales.

En México hay aproximadamente 544,000 agentes policiales (un policía por cada 220 habitantes).²³ La policía federal, estatal y municipal son principalmente responsables por la prevención de la delincuencia y la respuesta ante el delito. Por otro lado, la policía ministerial, tanto federal como estatal, trabaja para las procuradurías, investigando delitos y ejecutando las órdenes judiciales. No obstante el número de policías, la creciente ola de inseguridad ha provocado la exigencia de la ciudadanía para replantear un nuevo modelo de policía, y, en este sentido, el 27 de noviembre de 2014 el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, presentó las 10 acciones para “mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho”, en general se pretende crear “un nuevo sistema policial” basado en el mando único estatal, mediante la redistribución de competencias penales, y promete neutralizar la cooptación criminal del municipio.

Actualmente en México existen alrededor de 600 municipios, que por razones presupuestales y políticas no cuentan con una corporación policial propia, y más del 86% de estas corporaciones municipales cuentan con menos de 100 elementos. Otro dato a resaltar es que sólo 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, lo que pone en manifiesto la escasa cobertura de seguridad pública en todo el territorio y con ello la mala distribución de las policías.²⁴

²² Cervantes, Jesús, “Van por marco legal para tareas de seguridad pública del Ejército”, *Proceso*, México, octubre de 2015, p. 17, <http://www.proceso.com.mx/?p=418320>

²³ Meyer, Mauren, *op. cit.*, p. 7.

²⁴ Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diciembre de 2014, p. 5.

En cuanto a la estructura y la distribución de las corporaciones municipales en un mismo estado, son bastantes heterogéneas, puesto que en los municipios o centros urbanos más poblados se concentran los cuerpos policiales más grandes y mejor capacitados, a diferencia de los menos poblados, que en muchos casos llegan a ser inexistentes.²⁵

La iniciativa del Ejecutivo propuso reformar el artículo 21 constitucional para establecer que la seguridad pública es una función que estará a cargo de la Federación y de las entidades federativas, en donde los municipios participarán desde su ámbito de competencia en el diseño y ejecución de políticas públicas, lo que se traduce que la seguridad pública está a cargo del gobierno estatal.

Asimismo, la reforma busca homologar criterios y procedimientos para los integrantes de la seguridad pública, ya que el nivel educativo del personal policial es bajo y afecta el desempeño de sus funciones; así, el 0.6% de los policías municipales son analfabetas, el 3% carece de educación básica, el 11.9% tiene una educación básica, el 52.0% cuenta con una educación media, y el 32.5% con educación superior.²⁶

Se propone la homologación de protocolos de actuación y cooperación que, bien es cierto, siempre ha sido la constatación para toda la estructura de la policía para lograr un uso legítimo de la fuerza.

V. CONCLUSIÓN

La policía, al ser un órgano de control social por constituirse como institución fundamental de la seguridad pública, debe tener clara la función a desempeñar, es decir, si las tareas de prevención abarcan ámbitos de paz y orden público, o si también se extienden a cuestiones de represión. Esto, para construir una policía a la altura del requerimiento social.

La reforma policial es todavía un proyecto inconcluso, ha tenido avances significativos, pero los retos más grandes, como son erradicar la corrupción y potenciar el respeto a los derechos humanos, permanecen estáticos e incluso hay retrocesos. Éste no es un problema que atañe sólo a la policía, no olvidemos que la sociedad se ve reflejada en sus

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

cuerpos policiales. Como en nuestra sociedad domina la cultura de la ilegalidad, la policía sigue inmersa en un patrón de visión represiva.²⁷

En relación con ello, se debe perfeccionar el sistema de control de confianza, para asegurarse que esta evaluación complemente otros controles internos, cuente con evaluadores capacitados y sea transparente.

La policía representa valores o intereses de la sociedad, por lo que si se tienen elementos suficientes para afirmar que la policía es corrupta, de igual manera debe estudiarse el papel que el gobierno y sociedad juegan. Además, debe considerarse la posibilidad de que existan particularidades importantes en la relación que establece cada comunidad con la o las instituciones policiales que ahí actúan.

Por otra parte, la implementación del sistema de justicia penal acusatorio implica una profesionalización de los policías, tanto de Policía Federal Ministerial como de la Policía Federal. Ello para garantizar investigaciones eficientes y una adecuada recolección de evidencias, así como generar confianza en la ciudadanía para denunciar delitos. Profesionalizar a la policía implica un proceso de educación, de formación, de adquisición de hábitos, destrezas y valores.

La capacitación en temas de seguridad, derechos humanos, equipos y tecnología resulta indispensable. No menos importante es el respeto a los derechos de los policías, ya que en muchos casos no cuentan con estabilidad laboral, salario digno, ni prestaciones adecuadas o que correspondan a la labor que realizan, por lo que este tema debe ser materia de interés o tema de agenda legislativa.

La participación de los ciudadanos (en la vida diaria, o constituidos como consejos u observatorios ciudadanos) es el mecanismo más efectivo para la consolidación de cuerpos de policía democráticos. Por otro lado, es importante que los controles institucionales externos, como el de las comisiones de derechos humanos, redoblen esfuerzos en la supervisión de las policías. Es imperante fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para la policía en México a todos los niveles.

Todo lo anterior con el objetivo de contar con una policía ciudadana, una policía concebida como parte de la comunidad, que coexista junto con la ciudadanía en un plano de colaboración, cuya tarea sea lograr la gobernabilidad democrática; es decir, que se realice una verdadera prevención del delito, y no se tenga que llevar a cabo como primera necesidad una función reactiva o de represión.

²⁷ Orellana Wiarco, Octavio, *op. cit.*, p. 93.