



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas**

**Análisis a la propuesta del mando único policial
en México y su impacto en la Seguridad Pública
del Estado de Quintana Roo**

**TESIS
Para obtener el grado de
LICENCIADA EN SEGURIDAD PÚBLICA**

**Presenta
Maricela Conrado Turriza**

**Directora de Tesis
M.P.C. Yolanda Martínez Martínez**

Chetumal, Quintana Roo, México, Julio de 2011.

UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADA EN SEGURIDAD PÚBLICA

COMITÉ DE TESIS

Director: _____
M.P.C. Yolanda Martínez Martínez

Asesor : _____
M.C. Ignacio Zaragoza Ángeles

Asesor:: _____
Lic. Luis Germán Sánchez Méndez

Chetumal, Quintana Roo, México, Julio de 2011.

Agradecimientos

Al profesor *Ángel de Jesús Marín Carrillo* por su apoyo incondicional en el camino de mi superación profesional. Muchas gracias!

Agradezco el apoyo a mi familia, por su comprensión ante las oportunidades que la vida me ha brindado, porque me colocaron como un ejemplo a seguir, cuando tengo el firme propósito de crecer y alcanzar las metas que me he propuesto, y esto sólo es posible con fortaleza y constancia, pero sobre todo con una gran sensibilidad para nunca desistir.

A la Universidad de Quintana Roo, *mi alma mater*, donde me he formado a través de la valiosa dedicación de los profesores que transmiten y comparten día con día, sus conocimientos y experiencias en las aulas de clase; a todos ellos, sin distinción alguna y para no omitir a uno solo, manifiesto genéricamente mi total agradecimiento.

Al H. Sínodo que ha dado lectura y orientación al presente trabajo de investigación.

A la Mtra. *Luz Gabriela Guadalupe Rodríguez Ojeda* por su apoyo metodológico y al C. *Luis Alberto Rivero León*, por compartir sus experiencias operativas.

Finalmente a la Mtra. *Yolanda Martínez Martínez*, directora de la presente investigación, por compartirme su experiencia y conocimientos en el ramo policial, por su valioso tiempo invertido en la dirección de la investigación y la revisión de la tesis, sobre todo por los ayunos y desvelos compartidos.

Resumen

Autor: Maricela Conrado Turriza
Titulo: Análisis a la propuesta del Mando Único Policial en México y su impacto en la Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo
Institución: Universidad de Quintana Roo
Grado: Licenciatura en Seguridad Pública
Año: 2011

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	I
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA POLICÍA.....	1
1.1 Antecedentes de la Policía y la Seguridad Pública en México.....	1
1.2 Antecedentes de la Policía y la Seguridad Pública en el Estado de Quintana Roo.....	7
2. MARCO JURÍDICO – POLÍTICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO FUNCIÓN DE ESTADO.....	22
2.1 La Seguridad Pública como una función de Estado.....	23
2.2 La función de Seguridad Pública y la Ley Reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	24
2.3 La política de Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo y sus Avances.....	31
2.3.1 Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.....	35
2.3.2 Primer Informe de Ejecución en cuestión Policial.....	39
2.3.3 Segundo Informe de Ejecución en Cuestión Policial.....	42
2.3.4 Tercer Informe de Ejecución en Cuestión Policial.....	43
2.4 Bases legales de la Seguridad Pública en el Estado de Quintana Roo.....	44
3. ANÁLISIS AL NUEVO MODELO DE POLICÍA ÚNICA EN MÉXICO.....	48
3.1 El poder de policía: más allá de la legalidad y su relación con la sociedad.....	49
3.1.1 El uso legítimo de la fuerza.....	51
3.2 Principales modelos policiales: tradicionales y contemporáneos.....	54
3.3 Modelos policiales destacados en América Latina.....	63

3.3.1 El Modelo Centralizado y Militarizado de Chile.....	64
3.3.2 La Policía de Colombia en Coordinación con las Fuerzas Militares.....	66
3.4 Una mejor imagen en los elementos policiales, mediante la Carrera Profesional.....	69
3.5 Análisis a la Iniciativa del Modelo denominado Mando Único Policial.....	71
3.5.1 Propuesta y justificación, para unificar a las policías de los tres órdenes de gobierno bajo un solo mando.....	78
3.5.2 Análisis al Decreto de Ley de la Iniciativa del Mando Único Policial.....	82
4. EL IMPACTO DEL NUEVO MODELO POLICIAL EN LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA Roo.....	90
4.1 En relación a la Policía Municipal de Othón P. Blanco.....	90
4.2 En relación a la Policía Estatal.....	101
CONCLUSIONES.....	115
ANEXOS.....	118
BIBLIOGRAFÍA.....	119

INTRODUCCIÓN

Para reflexionar sobre el modelo de mando único policial del gobierno federal y su impacto en la seguridad pública del Estado de Quintana Roo, se requiere un análisis del contexto de la seguridad pública a nivel nacional y estatal para contrastar su desarrollo a fin de comprender las características que particularizan la acción de seguridad que realiza la policía estatal preventiva y la policía municipal preventiva de Othón P. Blanco.

A partir de estas condiciones se pueden sentar las bases para emitir una consideración sobre la viabilidad o no de este modelo, por lo cual, se realiza una investigación documental para obtener información sobre datos históricos y hacer un estudio de la seguridad pública y de la policía, al remontarnos a sus antecedentes históricos para conocer acerca de sus etapas que desde entonces la han caracterizado, en cuanto a su origen, evolución y circunstancias actuales.

Aproximadamente, en 1903, el Territorio de Quintana Roo estuvo administrado por gobernantes militares; no obstante, se gozaba de tranquilidad pública. Los elementos policiales de la época, fueron reconocidos como intachables por los mismos habitantes; sin embargo, en la actualidad existe una profunda polémica sobre el desempeño de la policía en la seguridad pública de Quintana Roo.

De ahí, la primicia para conocer la función de seguridad encomendada a la institución policial y su fundamento jurídico político para la planificación y ejecución de estrategias que en los últimos años se ha desarrollado. La construcción de la seguridad pública en México, es dinámica, desde 1995 a la fecha, se recorre un camino muy espinoso sobre la función de seguridad pública asignada a los tres órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal

En el primer capítulo describimos las diferentes etapas de la policía en México y el nacimiento de la policía en el Estado de Quintana Roo, aún cuando aporta datos

históricos importantes, se trata de un Estado muy joven en cuanto a su configuración política – jurídica en la construcción de sus instituciones de seguridad pública.

En el segundo capítulo, hacemos referencia al marco legal de la seguridad pública como función de Estado y la planificación estratégica de las líneas políticas en la ejecución de la seguridad pública, asignada a la institución policial.

En el tercer apartado, analizamos la iniciativa del nuevo modelo de policía única, propuesto por el gobierno federal, a partir del fundamento teórico de los principales modelos policiales, de la experiencia de países latinoamericanos, sobre todo, de la importancia de la relación con los ciudadanos y el uso de la fuerza, como indicadores para mejorar la formación policial y el establecimiento de un sistema de desarrollo institucional por medio de la certificación y acreditación de las instituciones de seguridad pública a fin de unificarlas en un solo mando.

Finalmente, en el último capítulo, reflexionamos sobre la viabilidad y las áreas de oportunidades que trae consigo el nuevo modelo denominado Mando Único Policial, en las corporaciones policiales de Quintana Roo, en el ámbito estatal y municipal de Othón P. Blanco.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA POLICÍA

En este capítulo se abordará un planteamiento histórico de la Seguridad Pública así como el desarrollo en el actuar policial, para conocer las bases en las que se ha conceptualizando a la policía y a la seguridad pública. Estos dos términos, ambos conceptos en la actualidad representan los mismos valores y encaminados hacia una misma dirección. Y es a partir de sus antecedentes, que podremos comprender la función de los dos términos tanto en materia policial como en asuntos de seguridad pública lo que para ello involucra a nivel federal y a nivel estatal.

1.1. Antecedentes de la Policía y la Seguridad Pública en México

Durante la etapa previa al gobierno de Cuauhtémoc (1325), las acciones administrativas fueron interpretadas en las obras de Moctezuma Ilhuicamina y Netzahualcóyotl, monarcas, dirigentes y ciudadanos gobernantes excepcionales se dieron a la tarea de obras públicas, mejoramiento de servicios, construcción de caminos y con mucho mayor interés a la conservación del orden público, actualmente se denomina *Seguridad Pública*.¹

En 1524, ya con los españoles establecidos, aparece la primera cárcel provisional en la ciudad de México al poniente de la Plaza Mayor; y también el primer esquema en el que se basó por primera vez la policía, dando paso al año de 1529 en el que se expidió el primer lineamiento policíaco en forma de Reglamento de Policía, que entre muchos otros puntos, asentaba la prohibición a los indios de habitar dentro del casco urbano destinado a los españoles, y en 1530 se reglamentó un derecho para poder usar espadas y también se crearon los títulos de alguaciles de indios y alguaciles de doctrinas.

El 30 de marzo de 1531, a través de Cédula Real, se faculta a los cuerpos policíacos, entonces denominados alcaldes y alguaciles de diferentes categorías a

¹ Martínez Garnelo, Jesús (1999). *Seguridad Pública Nacional*. México: Editorial Porrúa, pp. 28-31.

aprehender a infractores y, en el año de 1546 se ordenó a la policía perseguir a las personas que se dedicaban a las prácticas religiosas.

En 1631, fue inaugurada la prisión mayor, construida en el Real Palacio de Virreyes, con calabozos de castigo y calificada como una de la más temida sala de tormento para quienes recibían el castigo y, en el año de 1635 se anunció el nuevo reglamento de justicia, esto con el fin de conservar el principio de autoridad que se guardaba estrictamente en la Nueva España.

En 1713, el duque de Linares dividió la capital en nueve cuarteles, posteriormente en 1720, la sala del crimen propuso que fueran seis los cuarteles, y finalmente el 22 de mayo de 1722, se creó un nuevo cuerpo policiaco al que se le denominó *La Acordada*, esto se realizó por un acuerdo en el que se llegó con Las Reales Audiencias, y siguiendo con la misma cuestión en el año de 1744 una Real Cédula ordenó que fueran siete los cuarteles, designando así comisarios, cuadrilleros, alcaldes y jueces de la Acordada estos elementos responsables en los asuntos de seguridad pública brindaban sus servicios y sin la remuneración de pago alguno, debido a que lo hacían por honor y por las consideraciones que recibían a cambio, al mismo tiempo componían un cuerpo de elementos policiales muy activos y con una estricta vigilancia en sus labores de seguridad.

En el año de 1782, la Ciudad de México se encontraba dividida en ocho cuarteles mayores y 32 cuarteles menores. Los elementos de la Acordada desarrollaban estrategias en materia policial. Un año después se expidió el reglamento que le asignó el carácter de honorario a esos puestos de vigilancia policiaca en la vía pública. Los que se dedicaban a estos trabajos difícilmente podían renunciar, se les proporcionaba uniformes para ejercer sus actividades diarias y también las herramientas necesarias para llevar a cabo sus labores; por ejemplo, les daban un bastón para defenderse de los posibles ataques.

Al mismo tiempo en el año de 1786, surgen las policías privadas, eran contratadas solamente por los señores acaudalados con el fin de salvaguardar su seguridad en las calles. A estos vigilantes se les denominaba *corchetes*, y a los que cuidaban de la seguridad de los ministros religiosos se les denominó *golillas*.

El periodo de 1789 a 1794, es considerado como el más importante en el desarrollo de la institución policial, debió a la estricta autoridad que en materia de seguridad pública desempeñó el Virrey Conde de Revillagigedo. Durante su mandato, se creó y se reformó un nuevo cuerpo policíaco conocido como *Policía de Seguridad y Ornato*, misma que actuaba en preservación de la seguridad y al mismo tiempo al cuidado de la buena imagen y aspecto de la ciudad.

Este nuevo cuerpo policial se integró por ocho regidores como responsables del sistema policial organizados en ocho cuarteles mayores. Así mismo, se crearon cuerpos de vigilantes con el nombre de *vivaques*, los cuales sirvieron de apoyo a los *serenos*, patrullas de infantería y dragones, y es en este proceso cuando realmente se define la función de una verdadera organización policial misma que funcionó por un largo periodo.

En el año de 1800, existió toda una clasificación de policías que perseguían a los delincuentes, policías de tránsito vial por donde pasaban los tributos en canoas y los que calificaban las mercancías que eran llevadas al rey, así como los policías que vigilaban la seguridad ciudadana quienes se identificaban por portar un tipo de listón de color llamativo, mismo que era colocado en el brazo izquierdo de los elementos policiales.

Con base en la Constitución de Cádiz (1812), en México se crearon las Guardias o Milicias cívicas (la activa y la permanente) con el objetivo de la defensa al nuevo orden político liberal, manteniendo al ejército profesional de origen virreinal como Ejército permanente al servicio del Ejecutivo Federal, y en la mayoría de las entidades federativas estas milicias tuvieron participación y precisamente en el Distrito Federal se origino el Reglamento de la Milicia Cívica de 1822 a la que le fue facultada la realización del papel fundamental que años después serian puestas en práctica como funciones policiales.

Al mismo tiempo se constituyeron como los únicos agrupamientos civiles armados con disciplina militar, pero no realizando funciones de modelos militares ni como figuras que actuaban como los defensores del orden interior, y posteriormente se les convirtió en una Guardia Nacional por lo que el Congreso mexicano creó la Ley orgánica de la Guardia Nacional en el año de 1848, es por ello que el papel de la

policía no es una fuerza militar ni se le encuentra relacionada con la seguridad interna.²

En el año de 1834, se fortaleció la seguridad pública con el fin de brindar una mejor seguridad hacia el orden público y conforme al artículo octavo Constitucional se expresó lo siguiente:

Es responsabilidad de los elementos encargados de la seguridad cumplir con las obligaciones que señalan los ayuntamientos ya que están relacionados de manera general y pertenecen a la materia de policía.

Pocos años después, en 1856, se creó un Estatuto Orgánico que garantizaba la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad pero no existían cuerpos policiales al servicio de la sociedad y, en contraste, proliferaban corporaciones que respondían a los intereses de la minoría.

Con la Constitución de 1917, en su artículo 115, se le reconocía constitucionalmente a la seguridad pública como una de las facultades del municipio, pero tampoco le otorgó la importancia que tenía debido a que no fue regulada como un derecho del gobernado ni se establecieron los límites constitucionales en dirección a los cuerpos policiales.

Históricamente, en el año de 1923 surgieron las primeras mujeres policías, tenían como función llevar a cabo la vigilancia en parques y jardines. Tiempo después, fueron incorporadas a las oficinas y laboratorios. A consideración de Luis Carlos Torrero, fueron las primeras mujeres policías existentes en la Ciudad de México.³

Posteriormente, en 1925, se constituyó la unificación de los cuerpos policiales y en 1948 se creó la Comisión Consultiva de la Policía del Distrito Federal con el objetivo de lograr un entendimiento entre el ciudadano y el elemento policial. En las décadas de 1970 y 1980, la delincuencia se centro en delitos del fuero común como

² Yáñez Romero, José Arturo (2005). *Policía Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior*. Artículo de Investigación. USMEX 2003-2004 Working Paper Series. pp. 2-17.

³ Cruz Torrero, Luis Carlos (2007), *Seguridad Pública*. México: Editorial Trillas, pp. 136-142.

el robo y los homicidios, aunado con la proliferación de la delincuencia organizada, es específico, el narcotráfico.

Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se modificó el artículo 115 Constitucional para otorgarle una organización y atribuciones al municipio, y se expidió el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal y al mismo tiempo el ex presidente expuso: *Rescatemos a la policía del descredito en que se encuentra y transformémosla para así convertirla en un instrumento relevante y ejemplo de un Estado de Derecho.*

Pero en 1988, se iniciaron los primeros intentos de coordinación en materia de seguridad pública entre las entidades federativas; posteriormente en 1993, se publicó la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

En 1994, se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN) con base a diversas reformas a la Constitución, misma que designa a la seguridad pública como una responsabilidad explícita del Estado, que se compartirá entre los tres órdenes de gobierno, y se eleva a rango constitucional, en el Artículo 21 bajo un nuevo enfoque del concepto de seguridad pública en el que se puntualiza la actuación de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios quienes se coordinaran para establecer un sistema nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Estos cambios encontraron apoyo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, principalmente por la preocupación y exigencia de la sociedad, ante el constante aumento de actos delictivos y la percepción de inseguridad que se vive en la vida diaria.

El concepto de la seguridad pública se define como la protección que es generada a través de los mecanismos de control penal para el mantenimiento de la paz pública. Se lleva a cabo, mediante acciones de prevención y represión que afectan de manera particular a la sociedad en general; y al mismo tiempo, se debe entender como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes que garantizan la paz pública y se realiza por medio de un sistema de control penal y de policía administrativa.

Es así como la seguridad pública fue concebida como la base del ejercicio de las potencialidades humanas en sociedad, debido a que crea condiciones para la prevalencia de la igualdad jurídica y promueve el crecimiento individual y una convivencia armónica, así como una función primordial que radica en la protección de la situación social de los seres humanos que viven en comunidad, y ello se realiza mediante los órganos e instituciones pertenecientes al Estado con un carácter que se clasifica en preventivo y represivo.

Actualmente la sociedad necesita un medio ambiente que disminuya al mínimo los desordenes sociales y los acontecimientos naturales, la creación de ese medio ambiente debe llevarse a cabo dentro de la estructura de las leyes, los usos y las costumbres sociales del país.⁴

Con relación al Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), al ser la Seguridad pública una norma constitucional, empieza a ser considerada como un asunto prioritario y se incorpora como uno de los temas de mayor relevancia en el Plan Nacional de Desarrollo; motivo por el cual, se creó una ley general que estableció las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵

Durante el año de 1995, con la necesidad de otorgar a la seguridad pública, la importancia que requería, se encabeza una lucha frontal contra el crimen organizado. Estas organizaciones criminales, ampliaron cada vez más, sus cotos de poder frente a los cuerpos de policías municipales que fueron perdiendo fuerza ante la fortaleza económica de los grupos criminal que rebasa el paupérrimo salario de los policías. Las redes delincuenciales predominan en todo el territorio nacional. Esto justificó la creación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública misma que funciona por medio de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y mediante la profesionalización policial. Las bases de coordinación definen las acciones y objetivos de la seguridad pública y las

⁴ *Ibidem*, pp. 100-102.

⁵ Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal (2008). *Nuevo Modelo Policial*, en Folleto de Capacitación en la Implementación del Programa Policía de Proximidad. México, D.F., pp. 6-7. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública actualmente derogada por la Ley General del Sistema Nacional de seguridad Pública.

materias, objeto de la coordinación: así como los instrumentos que se emplearían, las instancias de coordinación, los procedimientos y por último los mecanismos que favorecerían la participación ciudadanía. En este sentido, en diciembre de 1988, también se creó a la Policía Federal Preventiva.

Los datos históricos de la seguridad pública no solamente comprenden el desarrollo de las corporaciones policiales; se integraron de manera conjunta la procuración de justicia y la administración penitenciaria como elementos principales para el mejor funcionamiento de la seguridad pública y el orden social.⁶

1.2 Antecedentes de la Policía y la Seguridad Pública en el Estado de Quintana Roo

En el año de 1903, los cuerpos policiales estuvieron integrados por una fuerza policial integrada por un sólo oficial, cuatro cabos con grado primero, ocho cabos con grado segundo y treinta elementos policiales, quienes sirvieron en la época del Territorio Quintanarroense. Se contaba con veintidós comunidades, con una población de 12,504 habitantes, distribuidos en las 22 comunidades del Territorio.

Durante sus inicios como territorio, en el año de 1903, Quintana Roo tuvo como primer Gobernador un jefe político de corte militar, José María de la Vega, quien envió al Presidente de la República, un documento en el que expresó sus motivos para ejercer la seguridad y el control social hacia sus habitantes. Además, se expuso la necesidad de dividir al territorio en prefecturas y subprefecturas, para llevar a cabo la seguridad interior en el territorio; finalmente se dividieron las prefecturas en subprefecturas y estas se dividieron en municipalidades.

En base a lo anterior, las cabeceras de las prefecturas, fueron: Puerto Morelos, Santa Cruz, Petcacab y Bacalar; se establecieron juzgados de primera instancia en Santa Cruz, en Bacalar y en Puerto Morelos; y la creación de un Ministerio Público en la capital del Territorio de Quintana Roo.

⁶ Ibídem, p. 7-8.

Desde el inicio de su desarrollo, el territorio de Quintana Roo, contempló como punto relevante, la seguridad pública de sus habitantes, sustentado en el último informe de Gobierno del jefe político, José María de la Vega, rendido en 26 de enero de 1903; no obstante, renunció a su cargo, el 22 de noviembre del mismo año.

Los problemas que se presentaron en materia de seguridad pública, consistieron en la escasa red de caminos, las brechas existentes se cerraban en pocos días a causa de las lluvias típicas e intensas que se dieron en la tropical región. No se contaba con la existencia de las leyes ni tampoco con una Constitución, y en estos casos se aplicaron las leyes de Tepic, que sirvieron como fuente de aplicación en todo el Territorio Federal de Quintana Roo, y en este mismo sentido, el porfiriato lo convirtió en Presidio Político, a consecuencia de ello, las filas de relegados crecieron constantemente, incluyendo a sacerdotes, periodistas, comerciantes, diputados y hasta zapatistas.

En cuanto a la seguridad pública, el 27 de enero de 1904, Gobernó el Territorio de Quintana Roo, el General Ignacio A. Bravo de formación militarizada colocándose como titular de la seguridad pública, con la función de jefe militar y político, su periodo abarcó desde el mes de diciembre de 1903 -hasta el año de 1912-, en el que fue designado por el Presidente Porfirio Díaz, su gabinete estuvo conformado por dos Prefectos de Distrito, Ayuntamientos, Comisarias, Oficinas de Registro Civil, Cementerios y un Cuerpo de Policía.

Entre las funciones que realizaron los elementos de la policía conforme a lo requerido por este Gobernante, se basaron en la imposición de cualquier tipo de castigos, sancionando hasta la mínima falta que fuera cometida por los habitantes, esto se justificó por la inexistencia de la ley y de las cárceles, pero que sin duda alguna, debía reinar el orden y la seguridad pública; al mismo tiempo, sus atribuciones consistieron en la conservación del orden, así como la tranquilidad pública, la vigilancia de los juegos permitidos, vigilancia en los expendios de bebidas embriagantes, el cuidado de la salud pública local y el cumplimiento de la reglamentación, todas estas actividades se llevaron a cabo por los prefectos políticos quienes eran los mandos de la policía.

Posteriormente, en el año de 1906, los elementos se distribuyeron en todo el territorio, solamente existió un policía por población, sin importar la cantidad de habitantes que tuvieran; como ejemplo, fue el caso de Othon P. Blanco, quien solo contaba con un elemento de policía para la vigilancia de 500 habitantes, debido a la tranquilidad que se vivía en el Territorio, la vigilancia en las calles se realizaba en ocho calles, a 50 carros particulares, y un total de ocho vehículos que brindaban el servicio público de transporte. En ese entonces, era un pueblo muy pacífico, no habían cercos ni bardas, y a pesar de la ausencia del servicio de luz, se podía gozar de una seguridad pública completa.

Vinculado a lo expuesto, el jefe político del territorio, con fecha 05 de septiembre de 1906, envió un documento al Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, en el que planteaba los principales problemas que originaba la *inseguridad pública*, y los factores que influyeron, se debía al extenso bosque repoblado que servía como lugar perfecto y como escondite a los nativos de estas tierras para acechar a sus presas y atacarlas, de la misma forma continuó la violencia desde la guerra de castas, los nativos no aceptaban la entrada de gente externa ya que para ellos eran personas extrañas a su territorio y vistos como sus enemigos y no como Gobernantes.

Del mismo modo, en el año de 1907, se construyó la primera cárcel pública perteneciente al Territorio, misma que tenía una población penitenciaria de 40 reos, en esta cárcel se sancionaban diferentes faltas entre las más comunes se mencionan a los ebrios, las faltas, a los escandalosos, faltas a los padres, rateros, riñas, insubordinación, ebrio en la calle, lesiones, injurias, cómplice etc., los días mínimos que permanecían en la cárcel era de un día el cual se refería a los delitos menores y los días máximos eran de sólo 30 días lo cual se trataba de un tipo de delito grave.

En el año de 1915, el General José Francisco May Pech, fue jefe de las tribus Mayas y se le reconoció como una de las máximas autoridades del Territorio, su desempeño como encargado, consistía en sancionar las faltas que cometían los mayas; se le concedió el tratamiento de Gobernador honorario, incluso disponía de una guardia personal compuesta por veinticinco hombres, tenían como función

primordial, el cuidado de su seguridad, y al mismo tiempo, también realizaban la ronda del pueblo, dicha guardia se mantuvo perfectamente armada y era renovada cada dos semanas en todos sus componentes, incluyendo al Jefe o Tatich que se distinguió por portar un manojo de bejucos (ramas secas de los árboles), mismo que servía para someter y acatar la disciplina; a este método de castigo, se le denominó “Santa Vara”. En este periodo, se castigaron tanto a nativos como a foráneos, las faltas consistieron en la rebeldía, infidelidad conyugal, y la falta de cooperación.

En el año de 1924, el Territorio de Quintana Roo como entidad evolucionó en materia de seguridad pública y posteriormente en el año de 1925, David Pérez Rulfo, fue nombrado inspector de la policía territorial a designación del jefe político, el Mayor Anastasio Rojas, Gobernador del Territorio por un corto periodo; sin embargo, durante su administración y en los primeros meses del mismo año, se registraron acciones vinculadas con la delincuencia organizada en Payo Obispo, actualmente se denomina municipio de Othón. P. Blanco, perteneciente al Estado de Quintana Roo.

Con relación a la cuestión de la seguridad pública, en el año de 1927, se nombró como Gobernador del Territorio a José Siurob Ramírez; en esta época se reflejó la presencia de agentes honestos e imparciales en el cumplimiento de su deber; es decir, que los elementos eran capaces de dar hasta su vida para salvar a sus protegidos, no les importaba morir en el desempeño de sus funciones y actuaban con honradez y honestidad.

En 1928, la policía tuvo encomendada como una de sus funciones principales, investigar en los hatos (viviendas en la zona de trabajo de migrantes); es decir, se basó en la investigación que hacían casa por casa para verificar si las personas portaban su tarjeta forestal y su tarjeta de inmigrantes. En esa época, era indispensable como documento de identificación tal y como lo estipulaba la ley: En el caso de los que no tenían un empleo, la policía les facultaba una prórroga para contar con el tiempo necesario para el trámite de sus documentos; sin embargo, algunas personas eran sancionadas. Otras de sus funciones, consistieron en realizar actividades de Ministerios Públicos que se ejercían por los mismos agentes de la

policía y determinaban la situación del presunto responsable. Además existía la figura de Jueces en las Cabeceras Municipales.

Los servicios de vigilancia policial se realizaban en lugares públicos como los parques, mercados, bares, en eventos de baile, entre otros. Los elementos tuvieron como herramientas de trabajo: una lámpara y un silbato; en la cuestión de comunicación, se realizaba a través de los sonidos que emitían sus silbatos y con la luz que generaban sus propias lámparas en las calles del territorio.

El sueldo policial, era muy bajo, la mayor parte de las personas no deseaban laborar en esa actividad, porque ganaban mucho mejor, trabajando la caoba o bien como chicleros; y los policías que firmaban su contrato, era para trabajar como músicos y a la vez cumplir con su rondín en las nocturnas y oscuras calles que tenían bajo su cuidado.

En el año de 1929, se contaba con la intervención de los oficiales del ejército y se estableció un pacto en el que el General May, ayudó al entonces Jefe Político Dr. Gral. José Siurob Ramírez, para la realización de un acercamiento entre los jefes mayas y las autoridades del Territorio Federal de Quintana Roo. En ese mismo año, se firmó un acta en Santa Cruz de Bravo, en la cual, se expresaban las causas que obligaron al Gobierno a enviar el destacamento federal y establecer autoridades civiles; por lo que debían percibir a dicho destacamento como una ayuda que les brindaba el propio gobierno, de esta forma se tomarían en cuenta las garantías individuales de los habitantes, y se aseguraría el progreso de toda la región del territorio y de la nación mexicana.

Es en este periodo, se suprimió definitivamente, la pena de los azotes, por tratarse de un castigo contrario a nuestra Carta Magna, mismos que se empezaron a sancionar de acuerdo a las leyes, así como los principales problemas a los que se enfrentaban las autoridades originados por el alcoholismo, que causó gran número de accidentes mortales, llegando al grado de prohibir su venta; sin embargo, ese suceso no fue el único, también el robo se convirtió en el principal problema, pero para solucionarlos, el General Siurob implementó medidas sustentadas a través de la

aplicación de las leyes, obteniendo muy favorables resultados para disminuir estos acontecimientos que perturbaban la seguridad pública del territorio.

Para el año de 1935, la administración del General Rafael E. Melgar como Gobernador del Territorio Federal de Quintana Roo, fue designado, por el Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas. El jefe político, llevó a cabo la prohibición de la venta de las bebidas alcohólicas, porque desde su punto de vista, se trataba de un lugar catalogado como campamento de trabajo.

En relación a las horas laborables de los elementos policiales, se conformaba por dos turnos de 12 horas, cada turno tenía una duración de las seis de la mañana hasta las seis de la tarde; su contrato lo firmaban en la Ciudad de Payo Obispo, y podían ser comisionados en todo el territorio; asimismo, tenían una buena aceptación por los pobladores del Territorio.

Referente a su capacitación, eran entrenados en las academias militares donde se les enseñaba a utilizar las armas de fuego (mosquetón), así como la defensa personal y todos los días se acondicionaban físicamente.

Finalmente en 1935, se implemento el servicio de luz en el Territorio y la Inspección General de Policía tuvo a su disposición un medio de transporte que consistió solamente de una lancha, en la que se realizaban patrullajes en el Río Hondo, con el objetivo de evitar el contrabando de madera, armas de fuego, el robo de animales, y las practicas más comunes como el contrabando de chicle, la caoba y las bebidas alcohólicas.

Es así que para el año de 1942, la sociedad reconoció el buen desempeño de la labor policial y fue publicado en el diario con mayor circulación, en el que se manifestaban los hechos de intervención realizados por los elementos de policía y con la finalidad de que la comunidad estuviera informada de sus ascensos y conocer quiénes eran sus elementos policiales. Realmente fueron pocos los hechos en los que intervino la policía debido a que el Territorio era muy tranquilo. En esa época existía la paz pública, tanto así, que los pobladores podían dormir con las puertas de sus casas abiertas, sin el mínimo temor a que alguien se introdujera a sus viviendas,

y a pesar que el Territorio estuvo habitado por presidiarios, los actos criminales no se realizaban en base a este factor sino que se llevaban a cabo por los vecinos de la Colonia de Honduras Británica de Corozal; no obstante, se tenía una buena relación comunicativa entre los funcionarios, sobre todo cuando se trataba de la seguridad pública del Territorio de Quintana Roo.

Más adelante, en el año de 1942, existió una gran cooperación entre la policía y los ciudadanos, debido a que el Gobierno del Territorio, buscaba que la policía y los habitantes hicieran el trabajo en conjunto, obteniendo como resultado, la confianza proporcionada por los agentes de policía, y por medio de ella, se brindó un mejor servicio a la comunidad.

La policía resguardaba la seguridad pública, se apoyaba en los factores de confianza y gratitud otorgadas por los habitantes del pueblo. En este mismo periodo, se publicó la Ley Orgánica en materia de seguridad pública, que manifestaba los fines de su creación. También se implementaron más servicios de vigilancia, percibida en el cine denominado Juventino Rosas donde brindaron sus servicios, dos policías que tuvieron como función, verificar que no se dieran disturbios al interior del lugar, así como impedir la entrada a menores de edad; al comienzo de la película se paraban justamente donde se encontraba la pantalla para observar y estar pendientes de las conductas de los espectadores.

En este mismo periodo, la policía preventiva funcionó como una institución armada y destinada a mantener el orden y la tranquilidad pública, con el fin de proteger la vida e intereses de toda una sociedad. Su actividad oficial, consistió en la vigilancia y defensa social, tenía como objetivo primordial, la prevención de peligrosidad criminal y la represión a cualquier acto de perturbación que pusiera en peligro los bienes jurídicos.

Continuando con lo mismo, la policía preventiva realizó actividades de prevención a las conductas consideradas como infracciones, faltas a los reglamentos, a las disposiciones y a las órdenes administrativas. Como puede apreciarse, la labor de la policía es dinámica y compleja; por esta razón, se necesita

de la colaboración, decisión y participación de la ciudadanía, a través de una concientización para guiarla por un camino más estrecho y en cooperación con la policía.

En la colaboración policía – ciudadano, no implica exponer a la sociedad o al mismo ciudadano a peligro de desquite, venganza o represalia, por parte de los que realizan actividades ilícitas; porque el único apoyo que solicita la policía está relacionado con evitar el entorpecimiento o dificultad en las averiguaciones sobre el uso de mentiras en los interrogatorios o bien el encubrimiento. Y si todo esto se corrigiera, podremos decir que nos encontramos frente a una participación ciudadana y prevalece el respeto público hacia los elementos policiales.

Para el año de 1947, el Territorio tuvo un total de 43 elementos, la mayoría de ellos con una edad de 21 años, el inspector general de la policía fue el Teniente Coronel Melchor Treviño González. En esta etapa, la policía se encargó de investigar a los migrantes en las partidas de la policía territorial, y también de proporcionar permisos por corto tiempo a las personas que laboraban en la comunidad.

En este periodo, asumió el cargo de Inspector General de Policía, el ciudadano Ramón Garay Escandón, la corporación tuvo como existencia la participación de 63 elementos con jerarquías de mayor a menor grado. La integración de la corporación se concentró en un solo inspector general de policía, una secretaría, un solo oficial de ayudante, seis sargentos segundo, seis cabos, y por último cincuenta y uno, agentes policiales; asimismo, su equipo de trabajo se basó en catorce armas de fuego, rendían informes por escrito al Gobierno del Territorio y al mismo tiempo la Inspección General de la Policía, a la Secretaría de la Defensa Nacional ya que en este sentido, era la única que expide licencias para el uso de armas.

En 1964, oficialmente se autorizó la creación del Departamento de Tránsito, misma que estuvo a cargo del Capitán Ubaldo Rivero Alcocer con el grado de Comandante y nombrado entonces titular de la Inspección General de la Policía. Posteriormente, en el año de 1969, el Gobernador del Territorio fue informado sobre

los acontecimientos en los que tenía conocimiento la policía y de los servicios en los que se hacía participe.

Durante el mandato del Gobernador de Quintana Roo David Gustavo Gutiérrez Ruiz quien fuera el último Gobernador del Territorio, y que en su administración se pudieron percibir hechos de corrupción que fueron consumados por el exjefe de la policía territorial quien llevaba a Tabasco aparatos electrónicos, así como licores y demás mercancías a bordo de una camioneta cerrada del INPI, amparada por una recomendación expedida por el Palacio de Gobierno. El servicio de vigilancia se realizó a través de siete patrullas que se brindó en la zona comercial y en antros de prostitución, también se contó con una buena capacitación del personal como con la buena coordinación que se estableció con la Presidenta Municipal de Otón P. Blanco, misma que se encargaba de reportar a las personas que habían violado las disposiciones e interviniendo para ello de una forma inmediata.

Desde ese tiempo a la fecha, la policía continúa cumpliendo cabalmente con las funciones encomendadas; y en lo que se refiere a los tipos de delitos, el más común ha sido el delito de robo; aún cuando dicho delito no necesariamente es cometido por los nativos, sino por gente externa al Territorio. Los elementos policiales hicieron uso de sus radios transmisores integrados al interior de sus patrullas y asistieron a la impartición de cursos en el que se les otorgaron conocimientos en Nociones de Derecho y Primeros Auxilios.

Una vez transformado el Territorio de Quintana Roo como Estado, fue nombrado Jesús Martínez Ross primer gobernador constitucional y electo en el año de 1975. Durante su gobierno, se presentaron problemas internos dentro de la corporación policial. Los policías manifestaron por escrito al gobernador, su petición para la desaparición del Cuerpo de Servicios Especiales y también denunciaban a su exjefe por haberse aprovechado del cargo y por encubrir conductas de contrabando entre Chetumal y Villahermosa.

En esta misma época, el Capitán Ubaldo Rivero Alcocer tuvo el cargo de Inspector General de la Policía del Estado y propone la construcción de un edificio que abarcaría todos los servicios de la policía. En este periodo, los delitos del orden común habían disminuido en un sesenta por ciento gracias a la intensificación de los servicios llevados a cabo de una manera ordenada, así como un proyecto que consistió en la instalación de casetas para la vigilancia en las zonas proletarias y finalmente se podía reflejar un buen entendimiento entre los elementos de policía y de la Jefatura.

Así mismo, se consideró que el 99% de los elementos que integraron la corporación de policía en el Estado, habían ingresado por vocación, el 1% lo hizo por ociosidad y el resto lo había hecho por necesidad.

En respuesta a esto, el C.P.A Ubaldo Rivero Alcocer hace una clasificación dentro del contexto policiaco: 1) se refiere al policía que posee vocación para servir; 2) se denomina ingreso por ociosidad y 3) el policía que ingresa a la corporación policial es por extrema necesidad económica.

También se informó que la corporación se integraba por un total de 135 elementos, mismos que fueron suficientes para cubrir las necesidades que la sociedad requería en esa época. El trabajo que realizaban las siete patrullas, eran por 24 horas al día y sin interrupción, estaban dotadas por modernos sistemas de radio comunicación, la central se encontraba ubicada en el edificio que había puesto en servicio el Gobierno del Estado, así como un Programa de organización de cursos de capacitación con las finalidades de mejorar las capacidades físicas, culturales y técnicas en el que los temas fueron Nociones de Derecho, Medicina o Primeros Auxilios. En base al bajo porcentaje delincencial y a la alta tranquilidad que se percibía en el Estado, se mantuvo una tasa elevada de seguridad, y se llegó a la conclusión de que los elementos policiacos no tendrían la necesidad de portar armas de fuego durante sus actividades laborales.⁷

⁷ Martínez Hernández, Elías y Pérez Gallegos, Guadalupe del Socorro (2009). *Historia de la Seguridad Pública en el Estado de Quintana Roo*. Trabajo Monográfico para obtener el grado de Licenciado en Seguridad Pública. Chetumal, Quintana Roo, pp. 2-88.

En materia de seguridad pública, y una vez ya convertido en Estado, Quintana Roo tuvo en funcionamiento en el Estado a partir del año de 1978 un Reglamento interior de la Dirección de Seguridad Pública bajo el mandato del Gobernador Jesús Martínez Ross. Dicho reglamento fue de observancia general y obligatoria para la Policía Preventiva de la Dirección de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Quintana Roo, así como para todos los cuerpos de policía que en cualquier forma llevaban a cabo estas tareas.

Asimismo, en el año de 1988, para pertenecer como miembro o policía de los cuerpos de Seguridad Pública, se requería haber cumplido los estudios correspondientes en la Escuela de Policía del Estado o haberlos hecho en cualquier otro Estado, así como haber sido aceptado y postulado por el Consejo de Honor y Justicia, en el que la Escuela tuvo por objeto la preparación profesional de los aspirantes a integrar los Cuerpos de Policía en las modalidades de Policía Judicial, de Seguridad Pública y Tránsito, así como la actualización del personal en servicio y la capacitación de maestros e investigadores en la materia.

Con respecto a la profesionalización de los cuerpos policiales la Escuela de Policía en el Estado de Quintana Roo tuvo a su cargo la impartición de los cursos básicos, medios y superior de especialización, de actualización y de promoción para el mejoramiento profesional de los integrantes de los cuerpos de Policía.

La policía preventiva de la Dirección de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, realizó el papel de una institución Gubernamental con el objetivo de conservar la tranquilidad y el orden público dentro del territorio del Estado, otorgando protección a los intereses de la colectividad, teniendo como funciones la vigilancia y la defensa de la sociedad, esto con la finalidad de prevenir los delitos a través de una serie de medidas adecuadas y concretas que tuvieran como resultado proteger y garantizar la vida, la propiedad del individuo, el orden dentro de la colectividad así como la seguridad del Estado.

En sus respectivas funciones, la policía preventiva fue una herramienta auxiliar del Ministerio Público y de la Administración de Justicia, obedeciendo y ejecutando sus mandamientos fundados en la Ley.

Al mismo tiempo, las fuerzas de seguridad pública estuvieron compuestas por la Policía Preventiva, Policía Auxiliar, Policía Bancaria y abarco también la Policía Industrial.

La Dirección de Seguridad Pública, estuvo integrada por un personal, material, vehículos, armamento, municiones, correaje y con un equipo diverso, en relación al Mando Supremo de la Dirección de Seguridad Pública correspondió al ciudadano Gobernador del Estado, el alto Mando de la Dirección de Seguridad Pública le fue designada al C. Secretario de Gobierno y el Mando de la Dirección le correspondió al Director de Seguridad Pública.

En cuestiones de la Seguridad Pública, le fue concedida a la policía preventiva la facultad para velar por la conservación del orden y la paz pública y se conformó por la policía de vigilancia a pie, policía de vigilancia en bicicleta, radio patrullas, agentes de información, policía bilingüe y un departamento administrativo.

Conforme a la jurisdicción fue competencia de la policía preventiva de la Dirección de Seguridad Pública se dio a la tarea de ingerir en aspectos de seguridad y tranquilidad, cultos, educación, ornatos, salud pública y policía judicial. Correspondió a la policía preventiva evitar la realización de hechos contrarios a la tranquilidad pública, evitando toda clase de ruidos, discusiones, tumultos, riñas o tropelías por medio de los cuales se haya perturbado el reposo de los habitantes.⁸

En el año 2005, el Estado de Quintana Roo cuenta con el respaldo de la Ley de Seguridad Pública que entro en funcionamiento para llevar a cabo los asuntos de seguridad pública, en donde se establece que la función de la seguridad pública, es una responsabilidad conjunta que se desarrollará en los respectivos ámbitos de

⁸ Gobierno del Estado de Quintana Roo (29 de Enero de 1988). Decreto número 30: *Ley de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo del Gobierno del Estado de Quintana Roo: Tomo IV, No. 2, 4ta. Época. pp. 6-12.

competencia por las Autoridades de Policía Preventiva y Transito; de la Procuraduría General de Justicia del Estado y su Policía; de los Tribunales, de las autoridades responsables de la ejecución de penas, y de las encargadas de aplicar medidas de seguridad para inimputables, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente.

Para los efectos de esa Ley, la seguridad pública, es una función a cargo del Estado y los municipios, en el que se salvaguarda la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, asimismo las autoridades que tienen competencia alcanzarán los fines de la Seguridad Pública. Se lleva a cabo mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos y, en su caso, la aplicación de medidas de seguridad, procurando también la reinserción social de sus autores, incluyendo los inimputables por minoridades de edad o defectos mentales.

Esas disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Quintana Roo. Tiene por objeto, normar la función de la Seguridad Pública, determinar las instancias encargadas de la misma, así como establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, a fin de integrar el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

El servicio de seguridad pública en el Estado, constituye una función prioritaria y exclusiva que está a cargo del Estado y de los Municipios, por lo que no podrá ser objeto de concesión a particulares, y en el que el Estado, así como el municipio podrán prestar servicios especiales de vigilancia, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes, aplicando los respectivos derechos establecidos en los ordenamientos de la materia.

En base a esto, el Sistema Estatal de Seguridad Pública contará con programas de prevención del delito y de otras conductas que afecten a la sociedad a partir de un diagnóstico para cada uno de los elementos del sistema preventivo y de los factores criminógenos, humanos o naturales, que les sirven de origen, a fin de coordinar los objetivos, estrategias, políticas y acciones conducentes, y contando con el apoyo de la comunidad.⁹

⁹ *Ibidem*, pp. 2 -12.

A principios del año 2011, el Estado de Quintana Roo se posicionó ocupando el primer lugar en la evaluación del Sistema Plataforma México y obtuvo también un 15 por ciento más de los recursos federales dentro de lo que designa la federación para la entidad y dichos recursos se están utilizando para ampliar la capacitación y otros programas de *Plataforma México* en el estado. Información que dio a conocer el Secretario de Seguridad Pública Vicealmirante Miguel Ángel Ramos Real, como parte medular de la encuesta, porque se cuenta con la conexión a la Plataforma México en todos los municipios del Estado, y a la vez, con procedimientos de trabajo estandarizados, con relación a lo mismo el secretario destacó que este reconocimiento a nivel nacional representa un logro más de trabajo, encabezado por el gobernador del Estado Félix Arturo González Canto; así como las reuniones de coordinación que están ejecutando las autoridades estatales y las federales, sin olvidar la labor conjunta del esfuerzo y coordinación que realizan los directores tanto municipales como estatales en las corporaciones de Seguridad Pública.¹⁰

En el año del 2011, el Congreso del Estado reformó algunos artículos de la Constitución estatal para eliminar el requisito de residencia, ya que impedía el nombramiento del general de brigada retirado Carlos Bibiano Villa Castillo para posicionar al nuevo Secretario de Seguridad Pública en la administración que encabezará Roberto Borge Angulo, debido a esto los Diputados se vieron en la necesidad de modificar el artículo 95 de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el artículo 13 de la Ley de Seguridad Pública, para así poder ocupar el cargo y de esa manera no existirá candados legales que obstaculicen concretar la invitación que el Gobernador electo ofreció a dicho funcionario para este rubro en materia de seguridad pública por tratarse de una persona idónea.¹¹

¹⁰ Díaz Aldrin (Miércoles 16 Febrero del 2011), *Quintana Roo, Obtendrá Más Recursos para Seguridad. El Estado Ocupó el Primer Lugar en la Evaluación del Sistema Plataforma México, en Por Esto! De Quintana Roo*. Chetumal, Q. Roo, Sección Policía, pp. 4.

¹¹ Can Ramiro (Miércoles 16 Marzo del 2011), *Elogia a Próximo Titular de la SSP*. En *Por Esto! De Quintana Roo*. Chetumal, Sección La Ciudad, pp. 8

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO – POLÍTICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

COMO FUNCIÓN DE ESTADO

El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 21 constitucional en el que por primera vez se estableció un fundamento jurídico para aplicar en todo el país una política nacional en materia de seguridad pública, y el 11 de diciembre de 1995 es publicado en el DOF, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la que se estableció una adecuada coordinación entre los tres niveles de gobierno.

El factor que originó la delincuencia organizada vuelve a posicionar a la seguridad pública como tema fundamental a nivel nacional y en respuesta a ello surgen las nuevas reformas constitucionales del 18 de junio del 2008, las cuales exigen la profesionalización de los cuerpos policiales, y con este mandato constitucional, se derivó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el DOF, con fecha 2 de enero del 2009, en la que se precisan las funciones que deben desarrollar las instituciones policiales y reitera que la policía se debe regir, entre otros principios, por el profesionalismo, en función de la seguridad pública.

En base a lo expuesto, es de suma importancia considerar a la seguridad como una obligación en la que se mantienen involucrados a los tres órdenes de gobierno posicionándose a un nivel constitucional, con sustento jurídico que acatarán la federación y las entidades federativas.

2.1. La Seguridad Pública como una función de Estado

La seguridad pública en México, se fundamenta en el artículo 21 Constitucional:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en la respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Como consecuencia, se da pauta para la creación de la ley reglamentaria denominada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP),¹² pero por primera vez en nuestro país, tuvo por objeto, el establecimiento de las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones para cumplir con los objetivos y fines de la seguridad pública. Por medio de conferencias de prevención y de readaptación social, así como la participación de la procuración de justicia y al mismo tiempo la participación municipal.

Con la misma finalidad, se hizo la invitación a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado en relación con la materia.¹³

Las funciones y los objetivos de la seguridad pública, inicialmente se definieron en el artículo 3:

“...la seguridad pública es una función a cargo del Estado y que tuvo como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas así como también preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995, siendo Presidente los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce de León.

¹³ Poder Ejecutivo Federal (1995), *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, pp. 4-15.

Para alcanzar los fines de la seguridad pública, las autoridades actuarán mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integraron instrumentos de información del Sistema Nacional. Establecieron las bases de datos sobre la seguridad pública, se menciona también que las autoridades crearon mecanismos eficaces en el que la sociedad participara en la planeación y supervisión de la seguridad pública.

Desde ese momento, el Consejo Nacional es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional, inicialmente estuvo integrado por el Secretario de Gobernación quien lo presidió, Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Actualmente lo preside el Presidente de la república como responsable de la seguridad pública en México.

2.2. La función de Seguridad Pública y la Ley Reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el periodo sexenal (2006-2012) de Felipe Calderón Hinojosa, promueve una serie de reformas al Sistema Nacional de Seguridad Pública en México. Iniciando con las reformas al artículo 21 Constitucional para quedar como sigue:

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

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- A) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será de competencia de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*
- B) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.*
- C) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*
- D) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.*
- E) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.*

Estamos de acuerdo en que la seguridad pública sigue siendo una función, que pasa a formar parte de las obligaciones en las que se involucran a los tres órdenes de gobierno, misma que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. En esta nueva reforma se amplía la definición de seguridad pública en base al artículo 21 constitucional otorgándole las siguientes facultades:

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y se agregan los principios de objetividad y el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Asimismo las instituciones de seguridad pública son de carácter civil, disciplinado y profesional, las instituciones policiales y el ministerio público se coordinarán entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública lo cual se encuentra sujeto a las siguientes bases mínimas:

1. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes, la operación y desarrollo son competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
2. Se establecen las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública, sin poder ingresar ninguna persona si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
3. La formulación de políticas públicas con la tendencia preventiva en la comisión de los delitos.
4. Estas bases determinan también la participación comunitaria misma que coadyuvará entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito al igual que las instituciones.
5. Por último se dota de apoyo federal para la seguridad pública, a nivel nacional son aportados a las entidades y municipios y se destinan únicamente a los fines de la seguridad pública.¹⁴

Se deroga la anterior LGEBCSNP y aboga la actual Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).¹⁵

¹⁴ Senado de la República, (2008), *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia*. México, Gobierno Federal, p. 25

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

Como ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, establece que la seguridad pública, tiene por objetivo regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableciendo la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en el ramo de la seguridad pública.

El concepto de la seguridad pública, se establece en su artículo 2:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios quienes tienen como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar la libertades, el orden y la paz públicos, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos, sancionando las infracciones administrativas, la reinserción social de los individuos, investiga y persigue los delitos.”

Para llevar a cabo las funciones y operaciones de seguridad pública, cuenta con un Sistema Nacional de Seguridad Pública así como con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley.

Conforme al artículo 3 LGSNSP, la función de la seguridad pública son realizadas en diferentes ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, Ministerio Público, Instancias encargadas de la aplicación de las infracciones administrativas, los responsables de la prisión, autoridades en materia de justicia para adolescentes y autoridades que deban contribuir directa e indirectamente.

Existe la exigencia constitucional de que las Instituciones de Seguridad Pública sean de carácter civil, disciplinado y profesional, además de que su actuación se sujete a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos, en consonancia con la Carta Magna.

En relación al artículo 12 LGSNSP, se establece un Consejo Nacional de Seguridad Pública y se integra por el Presidente de la República quien lo preside, así como también por el Secretario de Gobernación, Secretario de la Defensa Nacional, Secretario de Marina, Secretario de Seguridad Pública, Procurador General de la

República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y finalmente por el Secretario Ejecutivo del Sistema.

El Consejo tiene la facultad de invitar a la personas, instituciones y representantes de la sociedad civil para que expongan sus conocimientos y experiencias y de este modo cumplir con los objetivos de la seguridad pública, al mismo tiempo se menciona que la participación es de carácter honorífico (no se percibe pago alguno) y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un invitado permanente para asistir a este Consejo.

En cuanto a la información que se genera a diario sobre seguridad pública, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios suministran, intercambian, sistematizan, consultan, analizan y actualizan la información obtenida a diario todo este proceso se hace a través de los sistemas e instrumentos tecnológicos.

Conforme al artículo 151 LGSNSP, se establecen que los servicios de seguridad privada las cuales sirven como herramientas auxiliares a la función de seguridad pública.¹⁶

El término de desarrollo policial se define conforme al artículo 72 de la LGSNSP:

“...al conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre si y de la que se desprenden lo siguiente: la Carrera Policial, esquemas de profesionalización, certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones policiales misma que tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; se eleva la profesionalización, se fomenta la vocación de servicio así como el sentido de pertenencia”,¹⁷

Para su cumplimiento, se deben tomar en consideración, los principios que establece, el artículo 6 LGSNSP: legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos.

¹⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2010). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, pp. 1-22.

¹⁷ Artículo 72 de la LGEBCSNP.

Se consideran trabajadores de confianza a los servidores públicos de las instituciones policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la carrera policial, asimismo su nombramiento puede finalizar en cualquier momento y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza. En este mismo sentido los integrantes serán separados de su cargo en caso de no cumplir con los requisitos de las leyes vigentes y no procede su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación, y en su caso sólo puede proceder la indemnización.

Para que las instituciones policiales mejoren el cumplimiento de sus objetivos deben sujetarse al menos en tres funciones:

1. En la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y la evaluación y explotación de información.
2. En la prevención para prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y como tercera y última
3. Consiste en la reacción para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

Se ubican en la estructura orgánica de las Instituciones de Procuración de Justicia, o bien en las Instituciones Policiales, o en ambas a las unidades de policía encargadas de la investigación científica de los delitos, y en cuyo caso se coordinarán en los términos de la LGEBSCNSP para el desempeño de dichas funciones.

2.3. La política de Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo y sus Avances.

En base al diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en materia de seguridad pública 2007 – 2012, se establece que es un deber del Estado reservar el monopolio de la fuerza para salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos. Esto, fundamentado en la justificación de cómo la criminalidad ha afectado la calidad de vida de las personas de forma general, y que al mismo tiempo el mercado de la seguridad privada ha incrementado sus servicios para vender seguridad en la vida cotidiana y reflejando resultados no tan positivos para quienes tienen las posibilidades de pagar por estos servicios de seguridad pública y, los que no pueden pagar no tienen otra salida que vivir a diario los acontecimientos de la percepción y la victimización de la inseguridad.

El PND, manifiesta que el objetivo como parte esencial, mejorará la calidad de la seguridad pública, a través de la modernización y el fortalecimiento de los cuerpos policiales. Aún cuando se implementan los procesos de control de confianza, todavía no funciona como una práctica generalizada en el país y no hasta ese momento, no existían criterios homogéneos en la selección, ingreso, promoción y permanencia de los elementos policiales.

Con referencia al combate en la corrupción, se opera por medio de sistemas de profesionalización que son diseñados con estrategias específicas, a pesar de todo esto, los resultados de las encuestas ciudadanas reflejan con claridad que en la policía existe aún la corrupción a pesar de haber implementado la profesionalización en los elementos.

Las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos.¹⁸

En el año de 1999, se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), y la Agencia Federal de Investigación (AFI), en el año 2000. El diseño de perfil para ingreso,

¹⁸ Secretaría de Gobernación (2008), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, recuperado el 30 de junio de 2011, véase en <http://www.encup.gob.mx>

requiere de un nivel académico mínimo de preparación, bachillerato y licenciatura como requisito básico pertenecer a los cuerpos policiales federales. No obstante, en la mayor parte de los cuerpos policiales municipales del país, requieren el mínimo nivel de preparación en los elementos para que ingresen.

En este sentido, también se refleja la falta de una política integral de profesionalización y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso en su formación, debido a que los esfuerzos en materia de capacitación han actuado de forma dividida.

Asimismo, el factor que reprime el servicio de carrera es el sistema de salarios y de compensaciones, que manifiesta una alta varianza en los diferentes estados del país.

Es admisible y urgente el uso de la tecnología ya que funciona como parte relevante para apoyar en cuestiones de seguridad pública. Hasta el momento, no opera de forma integral debido a las carencias de interconexión y porque no existe un proceso uniforme en materia de tecnología y el resultado de esa carencia o falta de renovación tecnológica crea dificultades en el trabajo policial.

Es hora de hacer cambios para mejorar las funciones; es urgente y necesario que la concurrencia de facultades constitucionales referentes a la seguridad pública dejen de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales y en cuanto a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno debe tomarse en cuenta como punto primordial para tener un buen funcionamiento con respecto a la seguridad pública, porque solamente con la actuación conjunta se podrá incrementar las capacidades del Estado para la prevención y combate en los diversos delitos.

Con relación a la prevención del delito, el PND aplica una política preventiva como parte sustancial al combate contra el crimen. Cuenta con programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, con la finalidad de evitar que los mexicanos sea sujetos vulnerables y se unan a las redes delincuenciales. De esta forma, se encamina a una función social en relación a la

prevención, misma que consiste en la eliminación de los problemas que puedan orillar a los jóvenes a delinquir, pero abriendo el camino a las oportunidades en los rubros de educación, capacitación, empleo y expandiendo entre la población los valores del respeto a la legalidad y el derecho.

El lazo de unión entre la política social y las estrategias en materia de seguridad, son una herramienta fundamental en la prevención del delito a fin de contribuir a la construcción del tejido social, y al incremento de la calidad de vida, ofreciendo alternativas de esparcimiento y desarrollo para los niños y jóvenes, a través de los programas de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaria de Desarrollo Social y la Secretaria de Salud. Esas actividades impactan en la percepción de seguridad pública, debido a sus relevantes funciones que llevan a cabo en materia de prevención y para obtener una mayor participación ciudadana se requieren esfuerzos conjuntos a nivel federal y local de las distintas dependencias.

Al mismo tiempo, se están operando con cuatro estrategias para la prevención del delito:

1. Fortalecer la cultura de la legalidad, el combate al narcotráfico y al narcomenudeo, a través del fortalecimiento del tejido social
2. Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para el rescate de los espacios públicos y garantizar que sean espacios únicamente para los ciudadanos
3. Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas con la participación de los maestros, padres de familia y de la comunidad con la finalidad de lograr escuelas seguras y sin la amenaza de las drogas, dando prioridad a las escuelas que tienen registrado el mayor índice delictivo
4. Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, teniendo un mayor control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos, sustancias químicas peligrosas y artificios pirotécnicos al interior del país.

Actualmente los cuerpos policiales federales, estatales y municipales, arrastran una falta de coordinación y unidad de mando, así como los disparejos salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección dando como respuesta una desconfianza en la efectividad de la actuación policial, porque simultáneamente la delincuencia encuentra espacios sociales propicios de acción.

Es así como la eficacia policial se ha visto consumida por la corrupción, debido a la insuficiente preparación, infiltración y amenaza latente de la delincuencia organizada; además, la falta de homogeneidad de los esfuerzos y los recursos limitados de que disponen las corporaciones para cumplir con sus funciones laborales. El punto central es que todas las policías en México, cumplan con estándares unificados que las hagan confiables ante la presencia ciudadana.

Debido a estas razones, el PND 2007 2012, tiene como objetivo desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal que se conduzca con ética, que esté capacitado, que rinda cuentas y que garantice los derechos humanos de los ciudadanos.

Para poner en marcha este objetivo se acude a cinco estrategias básicas en materia de policía: la primera, establece un mando único policial que abrirá y mantendrá un canal de información eficiente, y que al mismo tiempo facilitara la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de las policías en el país, asimismo, se constituirá una coordinación central de todas las policías con funciones de autoridad, finalmente para conformar un frente único contra la delincuencia; con la segunda estrategia, se pretende modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos, para lo cual, se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial y con este sistema regular el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción; sin olvidar el reconocimiento de sus miembros (el SNDP, impedirá la infiltración de probables delincuentes y de elementos que debido a su mal comportamiento hayan sido expulsados de otras corporaciones policiales); en la tercera estrategia, se propone el desarrollo de sistemas que sean efectivos para la formación y entrenamiento del personal de la policía, teniendo como prioridad la exigencia de la sociedad y necesidad de contar con policías que estén altamente

capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia, sin olvidar el respeto a los derechos humanos, también se busca uniformar las diferentes capacitaciones que hoy en día reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia, y con dirección a todas las corporaciones; la cuarta estrategia, consiste en promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública, ya que el desprestigio de los cuerpos policiacos se hace latente por sus acciones e impide la colaboración con la misma sociedad quien en este caso, es la más afectada haciendo muy difícil la formación de una identidad institucional que los fortalezca, asimismo, a través de la depuración y la profesionalización en los cuerpos policiacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y de desarrollo profesional;¹⁹ como ultima estrategia, se dotara a los cuerpos policiacos con un mejor equipo y una plataforma tecnológica la cual estará totalmente actualizada, se destinaran mayores recursos, se fortalecerán las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales relacionados a la capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, todo esto con el propósito de adaptar y aplicar modelos policiales más útiles.²⁰

2.3.1 Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se han alcanzado los resultados esperados, porque el respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales se han entendido como una limitante y no como una capacidad para la acción conjunta y concurrente entre los distintos ámbitos de responsabilidad, esta falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno se

¹⁹ La propuesta de estas estrategias se apoya en que los resultados serán positivos en virtud de que los ciudadanos no deben sentir que han sido abandonados en manos de la delincuencia, porque precisamente los policías, los marinos y los soldados estarán cumpliendo eficazmente con el deber de protegerlos.

²⁰ Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal, pp. 41-80.

manifiesta en la ausencia de las políticas públicas compartidas y en el desarrollo desigual de los policías, sin perspectiva de vida que los comprometa.

Así mismo, la delincuencia organizada se ha apoderado de los espacios públicos en determinadas zonas del país, esto provoca un clima de violencia e inseguridad rebasando a las autoridades locales, lo que conlleva a la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y restablecer las condiciones básicas de seguridad, su actuación policial se basa en la flagrancia y no en la investigación para prevenir la comisión de delitos, tampoco es capaz de combatir con eficiencia a la delincuencia en sus distintas modalidades; y su vulnerabilidad estructural es una de las causas por las que el crimen organizado ha logrado introducirse en las corporaciones policiales, debido a la ausencia en procedimientos de operación, así como la debilidad en los esquemas de control de confianza y las condiciones laborales las cuales facilitan el uso de la estructura institucional para la logística criminal todo esto a un bajo costo y con una garantía de impunidad.

Aún con la existencia de profesionalización y la implementación de la carrera en la policía federal y en algunas corporaciones estatales, se aprecia que el desarrollo policial funciona de una forma desigual y sus métodos de trabajo se alejan de los estándares internacionales, situación que no se logra estructurar en un proyecto de vida policial que se comprometa con la sociedad y elimine las conductas que los desvían de la función de proteger y servir.

La capacidad institucional de renovación se obstruye por un círculo vicioso, en la que una baja estima social de la función policial inhibe la iniciativa de profesionalización, esto dificulta el ingreso de nuevos y mejores elementos, a pesar de las academias y de las instituciones enfocadas a la formación, no se ha logrado un sentido único, debido a las diferencias entre los planes y programas académicos, en los contenidos y métodos de aprendizaje, en la plantilla docente y en infraestructura, lo que hace difícil el establecimiento de un Servicio Nacional de Carrera Policial.

La delincuencia, se consolida en la desarticulación de la actuación policial, razón por la que los policías federales, estatales y municipales deben realizar sus actividades con orden y en base a protocolos y procedimientos bien estructurados con apego a los estándares internacionales. Para ello, se requiere de la recopilación, análisis, y la explotación de información criminal de manera uniforme y también en la homologación de tareas específicas, así como el impulso de cambios orgánico funcionales en los ámbitos federal, estatal y municipal que trasciendan a las estructuras tradicionales en cuanto a la organización y operación finalmente logrando la evolución de un modelo con mayor sentido preventivo, con una visión común encauzada hacia la prevención en la seguridad pública.

Se trata de problemas estructurales: la pérdida de confianza social en las funciones de la policía, la falta de actualización en el marco legal, el agotamiento del modelo reactivo, la limitada capacidad de investigación, las asimetrías en las corporaciones, la inadecuada regulación de las relaciones laborales, la falta de disciplina y el control de actuación policial, que desencadena en la insatisfacción social hacia el desempeño policial así como la lejanía social a las corporaciones.

Otros factores, son: el deterioro de la credibilidad, la pérdida de la mística de servicio en el desempeño, la ausencia de políticas públicas diseñadas con la participación ciudadana, la falta de métodos de medición rigurosa y la falta de un sistema de información estadística de seguridad pública integral que dificulta el proceso de una planeación estratégica para la prevención del delito y el combate a la delincuencia; por lo tanto, sería ideal una mayor efectividad policial.

Mediante la Estrategia Nacional de Prevención del delito y combate a la delincuencia, tiene como objetivo el logro de la legitimidad social y expandir los tres programas de *Limpiemos México* en estados y municipios con mayor índice delictivo, esto se está llevando a cabo a través de los siete ejes de dicha estrategia, en este sentido señalamos dos de los siete ejes.

Uno de los primeros ejes consisten en alinear los instrumentos jurídicos, técnicos, administrativos y presupuestales en el que se restablecerán condiciones a

partir de un nuevo modelo de actuación policial, que se enfoca a la prevención del delito mediante la investigación, el análisis de la información, la operación por objetivos y la participación de la ciudadanía.

El modelo de actuación, incluye la operación policial federal bajo un mando único y ha emprendido la homologación de procesos, procedimientos y protocolos de actuación y de este modo adaptarlo en estados y municipios por medio de la especialidad y la capacidad.

Asimismo, la estrategia involucra a las dependencias de los tres órdenes de gobierno como los responsables del desarrollo social. La actuación de la policía en la prevención del delito con enfoque de proximidad social, comprende la alineación de las atribuciones funcionales, en el que se otorga a la policía, la capacidad para recibir las denuncias de los hechos delictivos, recabar evidencia técnica en base a los principios de eficiencia y oportunidad, con la finalidad de que el Ministerio Público presente expedientes de acusación jurídicamente perfeccionados y con soporte, fomentando la cultura de la denuncia, la reducción de impunidad y certeza al procedimiento en materia penal.

La operatividad de la policía es cuando trabaja en conjunto con los tres órdenes de gobierno, se alinea a procesos homogéneos de actuación y con los soportes legales y a través de esto podrá ampliar sus respuestas policiales de forma oportuna en atención a la sociedad misma que ayudará a recuperar la confianza y el logro de la legitimidad social.

En el segundo eje, se pretende un cambio radical, parte de lo preventivo y no de lo reactivo, se dirige a la prevención y aproximación de manera integral con la sociedad, así como establecer políticas públicas que motiven la participación de la ciudadanía, por medio de la vinculación y el enlace de la sociedad, con las organizaciones sociales en materia de seguridad pública. Se trata de generar dinámicas sociales para que los miembros de la comunidad puedan integrarse entre sí y con un sentido de pertenencia, identidad y mutuo compromiso ciudadano.

La participación ciudadana también encuentra cabida en los tres programas de *Limpiemos México* los cuales se denominan: *Escuela Segura*, que consiste en la recuperación de la seguridad y sana convivencia en el entorno escolar, la segunda está basada en una *prevención a las adicciones*; es decir, salud plena pero sólo sin el uso de las drogas y el tercer programa rehabilita y devuelve a la sociedad los *espacios para la convivencia*, mismo que tiene como reto la recuperación de los espacios públicos ganados actualmente por la delincuencia tanto de naturaleza común como organizada.²¹

2.3.2. Primer Informe de Ejecución en Cuestión Policial.

En el primer informe de ejecución referente a la cuestión policial, en base al Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, el día 25 de abril del 2007 se creó la Instancia de Coordinación de la Policía Federal (ICPF) con la finalidad de alinear los esfuerzos de la Federación en el combate, investigación y prevención de los delitos y de integrar a los cuerpos policiales bajo un mando único. En base a esta instancia de coordinación se procesa la conformación de las divisiones de Proximidad Social, Fuerzas Federales de Apoyo, Antidrogas, Información y Análisis, Inteligencia Policial, Servicios Judiciales y Ministeriales.

En la cuarta reunión Nacional de Secretarios y Directores de Seguridad Pública llevada a cabo en el año 2007, se adoptó el Informe Policial Homologado *formato único nacional para elaborar los reportes policiales* que se encuentran conectados a Plataforma México, y posteriormente en el mes de diciembre del mismo año, ya estaban conectadas las 32 entidades federativas las cuales tienen el carácter de pertenencia a dicha plataforma.

En este primer informe, fue de suma relevancia para las corporaciones policiales implementar la profesionalización de los cuerpos policiales de la Secretaría

²¹ Diario Oficial de la Federación (Lunes 28 de enero de 2008), Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. Primera Sección. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 13-18.

de Seguridad Pública y la creación de la Academia Superior de Seguridad Pública con la intención de formar especialistas en el combate a la delincuencia, además de funcionar como un centro de investigación y desarrollo de ciencia policial. Por primera vez se imparte la Especialidad en Alta Dirección para la Formación de Mandos Superiores de Policía, cuyo objetivo es la formación de cuadros especializados con un perfil científico y una alta vocación de servicio que respondan al reclamo social y para que los Estados y Municipios cuenten con elementos calificados y certificados.

Con relación al informe se constituye el primer paso para integrar el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza con el fin de garantizar que los elementos de los tres niveles de gobierno cubran el perfil que se requiere consistente en *no tener adicciones de ningún tipo, no tener ningún vínculo criminal y tener un estilo de vida acorde a sus remuneraciones*, y en la cual también se logró la depuración gradual que se realizó a través de la aplicación de evaluaciones relacionadas al control de confianza para obtener una permanencia. En cuanto a la profesionalización de los elementos, se llevo a cabo la Construcción de un Plan Rector de Profesionalización que permite la homologación de los sistemas de formación y de la profesión policial que abarca las experiencias de otros países con altos estándares en materia policiaca a fin de mejorar el perfil del personal que labora en la Secretaria de Seguridad Pública.

En base a los resultados obtenidos en el primer informe de ejecución 2007, se impartieron 1089 cursos: 231 corresponden al ámbito central y 858 a los órganos desconcentrados; en cuanto a los resultados que arroja la estrategia de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2007, y de acuerdo el Registro Nacional para el personal de seguridad pública que es consultado permanentemente por las corporaciones policiales, con el fin de detectar al personal que tenga antecedentes penales y de esta manera evitar el ingreso de personal irregular al interior de las corporaciones; así como la evaluación y capacitación que son llevadas a cabo en las academias regionales de seguridad pública dirigidas a los mandos y a la policía preventiva de los tres órdenes de gobierno.

En este mismo año, las entidades federativas impartieron 3,513 cursos a 154,167 elementos pertenecientes a la procuración de justicia, seguridad pública y a la seguridad penitenciaria. En relación a la infraestructura de las telecomunicaciones, la Secretaría de Seguridad Pública incrementó su presencia a través de una Red Nacional de Telecomunicaciones así como una Red de Transporte y Telefonía, contó con el apoyo de radios (análogos y digitales), un Programa de interoperabilidad de radiocomunicación que ya se encuentran funcionando en 668 instituciones municipales, en las estatales son 121, en las federales son 96 y 90 en las instituciones de auxilio a la población como lo es la Cruz Roja, los Bomberos y Protección Civil, también se cuenta con un servicio telefónico para atender llamadas de emergencia que solicita la ciudadanía; además de un sistema para presentar denuncias anónimas que se implementó a nivel nacional con el fin de fortalecer los esfuerzos de la dependencia.

En relación a los resultados finales que se obtuvieron en este primer informe de ejecución en cuestión policial 2007, la Secretaría de Marina realizó un papel relevante llevando a cabo la actualización permanente en las bases de datos de los sistemas automatizados, también se trabajó en la actualización de la base de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública al ingresar en forma periódica las fichas del personal con la que se causó alta en la dependencia y la consulta regular de los datos generales en base a personas, vehículos y armas. También se gestionó la incorporación de la Armada de México a la Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales y la Secretaría de Marina participó en distintos cursos de inteligencia militar que fueron impartidos por las instituciones gubernamentales en relación a la seguridad nacional y se sostuvo el intercambio informativo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y por último con la Secretaría de la Defensa Nacional.²²

²² Presidencia de la República (2008). *Primer Informe del Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 81-83.

2.3.3. Segundo Informe de Ejecución en Cuestión Policial

Para esta administración el segundo informe de ejecución en materia de policía del año 2008, se planteó la necesidad de instrumentar un Nuevo Modelo Policial que genere inteligencia operativa para la prevención de los delitos y el combate a la delincuencia, para cumplir con el mandato constitucional de la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, con la premisa de servir y proteger a la comunidad.

Con sustento a lo anterior, el 18 de junio del 2008, se reformó el artículo 21 Constitucional en el cual se favorece la creación de una policía más científica, objetiva, con un perfil profesional y con vocación de servicio, se adicionó la homologación en los rubros de: servicio civil de carrera, profesionalización y el régimen disciplinario en los diversos niveles de gobierno, al mismo tiempo fortalece el combate e investigación del delito transformando y haciendo corresponsables a la policías y al Ministerio Público en la investigación de los delitos y entonces consolidar el nuevo modelo de policía.

De acuerdo al nuevo Modelo, los Elementos Policiales, las academias Estatales y Municipales están integrados por los seis principios básicos: el primero, consiste en una estrategia de prevención y combate al delito por medio de actividades de inteligencia policial; el segundo principio, se basa en una policía con un perfil profesional en el ámbito policial; el tercero, implica fuertes y estrictos controles de confianza; el cuarto principio se implementa con el servicio civil de carrera policial, así como los vínculos de la Policía Federal para con la ciudadanía referente al quinto principio; y como último principio, la capacitación y especialización de forma permanente.

En ese mismo año, el Gobierno puso en marcha un nuevo modelo de formación policial para la capacitación de los elementos que deben cumplir con

elevados estándares de ética, profesionalismo y dotados de una mejor tecnología para el combate al crimen organizado.²³

2.3.4. Tercer Informe de Ejecución en Cuestión Policial

Finalmente, en el tercer Informe de Ejecución en asuntos de policía llevados a cabo durante el año 2009, la Secretaria de Seguridad Pública con respecto al Nuevo Modelo Policial Federal, busca establecer una coordinación con las instituciones policiales de los distintos órdenes de gobierno. Presentaron avances en los procesos, procedimientos y protocolos de actuación, susceptibles de ser adoptados por la Policía Federal, como por las policías estatales y municipales.

Se conformó el marco legal que fortalece la coordinación para la operación policial. Esa coordinación tiene sustento en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley de la Policía Federal ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el año 2009.

Este informe tiene los mismos objetivos y refiere lo mismo que los dos informes de ejecución antes descritos. Una de sus primeras estrategias establece un mando único policial a fin promover una mayor apertura en la comunicación para fortalecer el intercambio de información de manera eficiente; para ello, en primer lugar, se pretende facilitar la coordinación y la colaboración de todas las corporaciones de policía en el país para desarrollar un cuerpo de policía único a nivel federal que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos; la segunda estrategia, consiste en modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiales; la tercera se basa en desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía federal y promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública; y la última o cuarta estrategia, busca

²³ Presidencia de la República (2009). *Segundo Informe del Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 84-87.

dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y una plataforma tecnológica actualizada.²⁴

2.4 Bases legales de la Seguridad pública en el Estado de Quintana Roo.

El 29 de enero de 1988, entró en vigor la Ley de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la cual fue de orden público e interés social, misma que tuvo por objeto establecer las bases para regular el servicio de seguridad pública en el Estado

De conformidad con el artículo 157 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo establece que *“La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”*.

Establece que los cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito de los Municipios coordinarán sus actividades con los correspondientes organismos del Estado y la Federación, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, conforme a los convenios que al efecto se suscriban.

En relación a lo anterior, la seguridad pública tiene por objeto la vigilancia, custodia, la defensa social, el mantenimiento de la paz, la tranquilidad y el orden público entre los habitantes, así como la prevención en la comisión de los delitos y a la violación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas.

El servicio de seguridad pública se regula por lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado, la presentación del

²⁴ Presidencia de la República (2010). *Tercer Informe del Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 115-120.

servicio de la seguridad pública en la Entidad, facultó en forma concurrente al poder Ejecutivo y a los ayuntamientos, pero cada uno con sus propios recursos. El Ejecutivo del Estado podrá auxiliar temporalmente a los ayuntamientos en forma total, cuando estos lo soliciten en la forma y términos que hayan señalado las leyes que fueron aplicables, la observancia de esta ley se hizo obligatoria para todos los cuerpos de seguridad pública que permanente o accidentalmente se dieron a la tarea de desempeñar estas funciones.

El Gobernador del Estado en términos del artículo 90, fracción X de la Constitución Política del Estado tuvo bajo su mando la fuerza de Seguridad Pública y Tránsito en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente²⁵.

En el sustento de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo (LSPQROO) publicada el 28 de marzo de 2005, se fundamenta en relación al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública con la cual se tiene como fines la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecimiento en la distribución de las competencias y de las bases de coordinación.

La LSPQROO, tiene por objeto normar la función de la Seguridad Pública, determinar las instancias encargadas de la misma, así como establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, con el fin de integrar un Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Para ello, las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública por medio de la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, la aplicación de medidas de seguridad, para procurar la reinserción social de los infractores e incluyendo a los inimputables por minoridad o defecto mental.

El artículo 2 LSPQROO, define a la seguridad pública como una función a cargo del Estado y los Municipios, tendiente a salvaguardar la integridad y los

²⁵ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo(27 de Noviembre de 2007), *Ley de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, Chetumal, Congreso del Estado, p. 2. Se trata de una reforma a la Ley que entró en vigor el 17 de marzo del 2005.

derechos de las personas, y al mismo tiempo preservar las libertades, el orden y la paz pública.

La función de la seguridad pública, señala una responsabilidad conjunta que se desarrolla en sus respectivos ámbitos de competencia por las autoridades de Policía Preventiva y Transito; de la Procuraduría de Justicia del Estado y su Policía, así como por las autoridades responsables de la ejecución de las penas y de las encargadas de la aplicación de medidas de seguridad para los inimputables, así como las demás autoridades que contribuyen directa o indirectamente al objeto de esta ley.

El servicio de Seguridad Pública en Quintana Roo, es una función exclusiva a cargo del Estado y de los Municipios, por lo que no puede ser objeto de concesión a particulares.

Las autoridades crearán los instrumentos de formación y evaluación, así como estrategias y condiciones para el servicio profesional policial, exigiendo que la conducta de los elementos se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y la honradez.

Dicho servicio es el elemento básico del Sistema Estatal de Seguridad Pública, comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento. Desarrollo, actualización, permanencia, promoción, dignificación así como la separación del sistema, fomentándose de este modo la evaluación que se aplica directamente hacia las diversas instituciones de policía, asimismo mantiene el carácter de obligatorio y de permanencia en las diferentes instancias.

En este sentido, la coordinación consiste en información necesaria a las áreas de vigilancia preventiva, a la persecución del delito, a la administración de justicia y la ejecución de las penas y medidas de seguridad, así como al Sistema Nacional de Seguridad Pública y entonces facilitar las labores planeadas.

Las autoridades municipales en materia de seguridad pública, son: los Ayuntamientos, Presidentes Municipales, el Comisionado de la Policía Municipal Preventiva y la Policía de Transito Municipal, o sus equivalentes respectivos.

El Gobernador del Estado, a través del Secretario de Seguridad Pública, vela por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, y a quien le corresponden algunos puntos en concreto como establecer, dirigir, controlar y vigilar la política estatal en materia de la seguridad, así como ejercer el alto mando de las Corporaciones Policiales Estatales Preventivas, y los de la Policía Municipal Preventiva, en los casos que el Gobernador del Estado juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.²⁶

²⁶ *Ibidem*, pp. 6-12.

CAPITULO III

ANÁLISIS AL NUEVO MODELO DE POLICÍA ÚNICA EN MÉXICO

La policía representa la figura de la seguridad pública, pero no refleja la personificación del orden público; esto se manifiesta porque una condición necesaria de la actuación policial, es como ejecutor del uso de la fuerza coactiva directa o indirecta, y que al aplicarla puede recaer dentro de lo legal o lo ilegal.

De ahí la necesidad de explicar la importancia del capital social que posee una comunidad, sobre un sinfín de reglas que la faculta al poder político a través de sus representantes directos para convertirse en una máquina creadora de leyes, pero que se encuentra al servicio y con el único propósito de beneficiar a la minoría, originando, controles sociales formales e informales que interactúan en la complejidad de las relaciones autoridades – policía – sociedad. .

La importancia del estudio de los modelos policiales se centra en la sistematización de sus características que permiten orientar los objetivos que persigue cada uno, a fin de identificar el modelo híbrido que señala la iniciativa del Mando Único Policial.

También se toman en consideración, las experiencias de otros países, a fin de considerarlas como orientadores para la edificación de Mando Único Policial, atendiendo a las necesidades reales de nuestro país. Para atender las demandas sociales, es menester que la policía mejore su imagen, pero no de forma radical, porque no debe prevalecer la exigencia de que se convierta en una policía de naturaleza militar, pero si con alto grado de preparación, valor e imagen pública respetable por parte de la sociedad.

3.1. El poder de policía: más allá de la legalidad y su relación con la sociedad

La policía se integra en un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, basándose en los principios de

seguridad, salubridad y tranquilidad, más bien definida como un cuerpo de policías encargados de vigilar el respeto y el orden.

En términos sociológicos se define a la policía como una función consistente en el mantenimiento del buen orden, por lo que se trata de un cuidado material y moral que se guarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos, entendiéndola como a un conjunto de agentes del Estado que asumen la obligación de mantener el imperio de la ley y el orden entre sus conciudadanos.²⁷

Se parte de los diferentes conceptos de la policía, que se describen de la siguiente manera: en primer término, la policía es un conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho; en segundo lugar, se define a la policía como la ciencia normativa que se encarga del estudio de la actividad del elemento policía a la que se le agrega la función de carácter preventiva; como tercer concepto, se tiene una esencial relación con el orden, la paz social y con la seguridad como una prioridad para nuestra vida social.

De esta manera, el poder de policía es un control que se legitima y se ejerce sobre las personas y la propiedad. Se vale de uno de los medios más difíciles de articular, como el uso de la fuerza y se incorpora en ámbitos específicos dentro de la complejidad del sistema penal y del sistema de seguridad pública.

El discurso policial se vuelve difuso, predominantemente moral, y al mismo tiempo como un principio que nace de la propia naturaleza de una sociedad organizada y civilizada bajo la característica formal de que su actuación está limitada por el principio de legalidad y el respeto a los derechos humanos que conlleva la protección de la propiedad en forma individual y el bien público.

Lamentablemente, en una nación en crisis, la criminalidad encuentra su caldo de cultivo en la sociedad misma, sin cohesión, ni unidad nacional, sin liderazgo político, con el desabasto de alimentos y los factores económicos que están estrechamente relacionados con la seguridad pública debido a que la seguridad

²⁷ Acosta Romero, Miguel (1993), *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa, pp. 812-813.

nacional implica la seguridad pública porque puede constituir un problema de seguridad nacional.

La figura del Estado, como forma de organización social y prevaleciente en la actualidad, tiene como función proporcionar seguridad a su población mediante el ejercicio legítimo de la fuerza dentro del régimen jurídico vigente. El derecho es una norma que regula la conducta del hombre en sociedad y también un conjunto de normas que rigen la convivencia por medio de un poder coactivo para la realización de los fines existenciales de los hombres como el bien común, pero la intervención del Estado sólo es posible cuando se trata de la protección de bienes jurídicos.

En consecuencia la seguridad es esencialmente una relación entre individuo y el Estado social, es por eso que la seguridad pública se debe connotar como protección de la situación social de los seres humanos en comunidad; y a partir de los órganos e instituciones del Estado, tanto preventivos como represivos tales como el procurador y el aparato policial que conllevan la noción del orden.

Se comprende que la seguridad pública, es la prevención de toda clase de riesgos y calamidades, desde los acontecimientos naturales hasta los hechos del hombre, en el que la sociedad necesita un medio ambiente que disminuya los desordenes y los trastornos y ese medio se llama seguridad pública. Por lo cual, debe llevarse a cabo dentro de la estructura de las leyes, usos y costumbres sociales del país con el objetivo de servir a la voluntad de la sociedad en general.²⁸

Con el Estado moderno se constituye el Estado de Derecho, y las instituciones públicas de la modernidad. La institución policial y se instauró en un Estado de derecho, a través de la participación directa de los ciudadanos. El Estado constituye un conjunto de leyes, que han sido creadas por los sujetos para proteger los valores centrales de la sociedad moderna, y de ellos se desprende un conjunto de bienes jurídicos que deben ser tutelados a través del derecho, que norma el comportamiento y se constituye en un estado de legalidad. Esto significa que la forma moderna de convivencia social de la autoridad sólo hace lo que la ley le faculta que debe hacer.

²⁸ Cruz Torrero, Luis Carlos (1995), *Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos*. México: Editorial Trillas, pp. 32-33.

La seguridad jurídica tiene su eje en la legalidad y la seguridad pública es la función material del Estado; ambas funcionan al servicio de los ciudadanos, pero por excepción la seguridad pública es la actividad principal de la policía; sin embargo, cuando se vincula con la seguridad jurídica, evidencian una contradicción y se inclina a la ruptura del Estado de derecho hacia el autoritarismo.²⁹

3.1.1 El uso legítimo de la fuerza

Con frecuencia se informa sobre la participación de la policía en actividades criminales como secuestros, robos, homicidios, todo esto solo es posible por las ventajas que le ofrecen sus respectivos cargos, por lo que es evidente que un policía en México, es un policía que intimida, que goza de impunidad y de la protección de sus jefes, teniendo como resultado una amenaza real para cualquier ciudadano por parte de estos elementos.

En un primer momento, se describe a la policía como un órgano independiente de cualquier control ciudadano y de cualquier control político, apoyado únicamente en su autonomía, que le permite conquistar ese terreno de competencia como un feudo, porque no existe una coordinación entre las policías y se califican de cuerpos débiles entre sí; pero es preciso aclarar que esa lógica feudal no impera de manera absoluta porque se expresa a través del encubrimiento entre sus miembros del sistema con el que se vinculan; por ejemplo, el ministerio público e incluso de la misma Procuraduría como institución.³⁰

Como mecanismo de control estatal, el uso de la fuerza policial se justifica de una forma moral, legal y justa: sin embargo, puede ser legal, pero no moral y justa, esto devela que la moral y la justicia forman parte primordial de las acciones y el uso de la fuerza no se refleja a través de leyes, sino en reglas de comportamiento profesional dentro de su uso como tal, porque no se trata de lo que no está permitido sino de lo que es permisible hacer desde un punto de vista profesional, moral y justo.

Vivimos en una época moderna que da origen a la creación de Comisiones de Derechos Humanos y que otorgan un papel importante a la defensa de los derechos

²⁹ Ortíz Ortíz, Serafín (1998), *Función Policial y Seguridad Pública*. México: McGraw-Hill, pp. 19-47.

³⁰ Martínez de Murguía, Beatriz (1999), *La policía en México*. México: Editorial Terra, pp 163-171.

de los ciudadanos; y al mismo tiempo, crean una conciencia real de lo que no se permite hacer, pero el uso de la fuerza manifiesta una serie de reglas de comportamiento, partiendo así desde una perspectiva profesional de lo que si puede hacerse.

Sin embargo, ante la sociedad, estos organismos sirven como escudo protector a los criminales, a quienes aún capturándolos cometiendo conductas delictivas en flagrancia, no se les hace responsables de sus acciones, debido a que se quejan del uso indebido de la fuerza por parte de los agentes protectores, y por eso, es importante que el protector policial tenga un entrenamiento adecuado y refleje un buen ejemplo de su conocimiento adquirido sobre lo que debe ser el uso profesional de la fuerza, como resultado de una óptima capacitación. El uso adecuado de la fuerza es la actividad policial de mayor relevancia, pero existe un problema muy serio debido a que la mayoría de las corporaciones no aplican los principios de intervención de acuerdo a las circunstancias que el caso lo amerite.

El uso de la fuerza asegura un conocimiento profesional, al ser aplicada debidamente, es aceptable porque cumple con los principios de oportunidad e intervención gradual acorde con la conducta de resistencia de la persona que presumiblemente ha transgredido la ley.

No está permitido hacer uso de la fuerza letal o fatal debido a que dicha fuerza se lleva a cabo con el único propósito de matar, y solamente bajo ciertas circunstancias tiene permitido usar la fuerza mortal, porque puede causar la muerte o daño permanente; aún cuando el objetivo no es el de matar, al mismo tiempo no debe usar la fuerza basado en la raza, etnia, nacionalidad, sexo o preferencia sexual.

El uso de la fuerza no debe aplicarse con la intención de lastimar o causar dolor, el agente no usará la fuerza con el propósito de infringir tortura o para la obtención de información, pero ello no se refiere a que el agente no deba hacer uso de la fuerza autorizada o de las técnicas de control que también causan dolor.

Las causas principales por el que las policías hacen un uso excesivo de la fuerza, se debe a los siguientes factores:

- Al mínimo entrenamiento policial en cómo evitar confrontaciones.
- Entrenamiento pobre en Táctico de Defensa Policial.

- Contar con muy pocas opciones entre Fuerza Verbal y Armas de Fuego.
- Elementos que no son aptos para el trabajo, por la falla en el proceso de selección o por el abuso de drogas y alcohol.

A consideración de Allan Olvera, para que el policía sea considerado un elemento protector, esa actividad no se restringe aún cuando se encuentre *Fuera de Servicio*, debido a que se es policía las 24 horas del día. Con esta premisa, surge la siguiente interrogante, entonces ¿Por qué exigimos que los elementos realicen sus funciones sin hacer uso de las armas?, y la respuesta del autor se reduce a que deja en un estado de indefenso al policía cuando tiene la obligación (por lo menos moral) de actuar se encuentre o no fuera de servicio.

Un policía puede portar armas porque así lo requiere su labor, este permiso debe ser de 24 horas de día ya que el criminal no distingue horas de trabajo policial para llevar a cabo sus conductas delictivas. Desde este punto de vista, ser policía es una de las actividades más difíciles, de mayor riesgo; se carece de educación, profesionalización y entrenamiento adecuado para la labor policial, la ausencia de una formación policial, es la causa que justifica la ineficacia policial, porque el policía que tiene un entrenamiento y conoce perfectamente su reglamento y las leyes, no tiene por qué preocuparse, debido a que posee todo el derecho a defenderse y a defender a los demás, en cuanto a que su misión es “Proteger y Servir” a la sociedad.³¹

3.2. Principales modelos policiales: tradicionales y contemporáneos

A partir de junio de 1997, las policías del país iniciaron cursos de actualización y adiestramiento adoptando como ejemplo la valiosa participación de la policía francesa, española, israelí y canadiense. Esto, con el fin de otorgarle una mayor tecnificación en cuanto a la preparación policial, y con estos instrumentos combatir al crimen organizado y a la lucha contra el narcotráfico.

Actualmente, el modelo de policía con el que cuenta nuestro país, requiere de la exigencia de una policía que tenga el carácter preventivo pero más que preventivo

³¹ Olvera, Allan (1998), *Uso de la Fuerza Policial*. México: Editorial Progreso, pp. 13-23.

que sea de índole comunitario, de investigación y de persecución de los delitos para que sea capaz de brindar un orden social y seguridad a la ciudadanía, así como policías de alto nivel y de preparación completa los cuales ya han sido implementados en países como España, Canadá y Francia.

Uno de los retos de la policía en México, es la pretensión de poseer una gran capacidad, fortaleza y responsabilidad a partir de un enfoque federal, que será extendido hacia los estados por medio de un control, seguimiento, vigilancia y evaluación en la lucha contra la delincuencia. Los resultados se reflejarán en seis meses. Este enfoque policial de carácter nacional se cimienta en el Estado de Derecho, el respeto irrestricto a las garantías y por supuesto, en favor de la seguridad para los ciudadanos.

La reivindicación de la denominada Nueva Policía Nacional, viene a conformar el Nuevo Sistema Policial de Carrera que establecerá una interacción o mejor dicho una comunicación directa de trabajo cotidiano entre el policía estatal o el investigador del delito y sin olvidarnos del policía preventivo.

El discurso de la implementación de una Policía Nacional, consiste en que la ciudadanía será participe y establecerá propuestas para prevenir el delito y desarrollar acciones para obtener su propia seguridad, porque no se trata de copiarle a ningún país su modelo policial, mucho menos apoyarse en ideologías extranjeras. De lo que se trata es de conformar y conjuntar un nuevo enfoque que origine frutos en beneficio a la ciudadanía.

Con la instauración de una institución policial se busca una apertura a la compuerta constitucional de una policía autónoma, ejecutiva de vigilancia y control por parte del Sistema de Seguridad Pública Nacional. Además, la regulación con relación al uso de la fuerza letal y no letal por parte de cada uno de los elementos en sus atribuciones y funciones que en la mayoría de las veces rompen o violan las garantías individuales y los derechos humanos.

El objetivo de este Modelo Policial de carácter Nacional, tiene como finalidad otorgar y dotar al país de una nueva institución futurista, auxiliadora en actos de seguridad, de custodia, de investigación. Basada en la información y control en el delito, todo ello para llevar un control contra la criminalidad así como el requerimiento

de un Centro Nacional de criminología y criminalística por medio del conocimiento sobre las técnicas policiales y técnicas de seguridad de mayor relevancia.³²

Dentro del ámbito policial, se perciben diferentes tipos de Modelos Policiales que el sistema policial organiza y delimita las funciones policiales; así como la relevancia de exitosos modelos policiales que operan en otros países.

Al primer modelo, se le denomina **tradicional**, se enfoca al estudio de la forma en que se organiza la policía desde sus inicios hasta la modernidad, en base a ello la policía representa las siguientes características: posee un liderazgo, su organización se modifica de acuerdo a las personas que se encuentran y que están al frente, la burocracia es mínima y sus líneas de mando son confusas, tienen influencia directa que les otorga el poder político o bien se encuentran subordinados a tal poder, se refiere a una policía politizada donde la legalidad y el poder judicial quedan en último lugar, asimismo el ingreso se lleva a cabo desde posiciones laterales en el cual se mantiene el favoritismo y la corrupción y, finalmente se trata de organizaciones que están integradas a la ciudadanía porque son los primeros en tener conocimientos de los inconformidades por parte de los grupos en determinada localidad.

A partir de los años 50, el modelo **racional – burocrático** busca obtener un control de policía de mayor eficacia y apegado a la modernidad, debido a los problemas sociales que se presentan, así como al motivo del desarrollo científico, por que tratan de adaptar el sistema policial a esa forma de organización que contiene los siguientes rubros: se tiene como punto principal la formación profesional, adoptando la organización que posee una empresa privada ya que esta logra mayor eficiencia y control sobre las personas, se parte también que la modernidad tiene una función esencial ya que se diseñan cuerpos apolíticos centralizados, racionales y burocráticos, asimismo se crea el mito de las respuestas en un mínimo de tiempo que realizan los coches patrullas como un modelo de trabajo.

Sus características se concentran en el cumplimiento de la ley, de la legalidad, se pierde la comunicación con la comunidad, su organización policial es más burocratizada y con un cuerpo de normas que regula las relaciones al interior.

³² Martínez Garnelo, Jesús (1999), *Seguridad Pública Nacional*. México: Editorial Porrúa, pp. 315-325.

El Modelo de Policía **Profesional** se desarrolló a partir de los años 60s. Fue el primer paso para inculcarle a los cuerpos policiales acerca de las necesidades que demanda la sociedad debido a que este es el punto central donde interviene la autonomía del profesional al tomar la decisión más adecuada por medio de los conocimientos previos que presentan los problemas sociales.

Conforme a sus características, al igual que el modelo racional-burocrático, representan el cumplimiento de la ley, da un valor fundamental en cuanto a la selección y formación en los policías, determina que los mismos policías sean quienes hagan un diagnóstico y otorguen solución a los conflictos, colocando de esta forma al profesionalismo como solución para mantener el orden y la aplicación de la ley, pero su autonomía profesional es de autoridad judicial y político.³³

El modelo de **Proximidad** surgió a finales de los años 70 en los Estados Unidos, debido al escaso éxito de los métodos tradicionales de prevención y del modelo policial, dicho modelo se extendió con rapidez en Canadá y Europa la cual tuvo como finalidades específicas las siguientes: identificar los problemas de la comunidad en materia de criminalidad y orden público, disminuir las formas de gravedad y de preocupación en la criminalidad así como el sentimiento de inseguridad, la satisfacción por parte de la población en cuanto al sistema policial y el sistema penal, participación ciudadana en asuntos de seguridad pública, contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad por parte de la ciudadanía, evaluar al personal policial y al mismo tiempo la mejora en los mecanismos de control internos y externos en la cuestión de policías y finalmente proporcionar un servicio de calidad que contengan respuestas personalizadas.

El modelo de policía **comunitaria o de proximidad**, se caracteriza por un cambio profundo en el sistema policial, no se limita a las tradicionales funciones de prevención y represión de la criminalidad y del orden público; abarca la resolución de los problemas en la comunidad, y en lo que respecta a la selección y capacitación los elementos, portarán el papel de gestores sociales en lugar de policías responsables

³³ Martínez Martínez Yolanda (2001), "*Giuliani, una propuesta de detención arbitraria*", en Sánchez Sandoval A. (Coord.), *Política Criminal: La Reducción del Estado Nacional y las Políticas Transnacionales de Seguridad*. México: UNAM, pp. 286-287. La autora retoma la clasificación de los modelos policiales de Diego Torrente para la aplicación interpretativa del aparato policial en México.

del orden público, siendo su intervención proactiva con un mayor acercamiento con la comunidad, así como la búsqueda de una participación de la sociedad civil y de la población identificando y solucionando los problemas de la criminalidad; también se establecen mecanismos de asociación, cooperación y coordinación entre la comunidad, autoridades políticas, servicios públicos, privados, medios de comunicación, de la acción policial inmersa en las políticas locales de desarrollo social y como punto final la rendición de cuentas a la comunidad por parte de las autoridades políticas.³⁴

Sus estudios se basaron en los años 80s, en este sistema se plantearon temas como el análisis de la función policial, manteniendo como punto central sus responsabilidades que poseen un carácter social, y sus relaciones están dirigidas o enfocadas a la misma sociedad.

El modelo de policía **comunitaria**, presenta como características las siguientes: elementos policiales con alto grado de eficacia, se sustenta en la búsqueda de alternativas, siendo una de sus funciones principales el mantenimiento del orden dejando en ultimo la regulación de conductas, al mismo tiempo opera como un mediador sin involucrarse en los problemas pero logrando a través del convencimiento solucionar la inconformidad de las partes y obteniendo como punto final una armonía social entre las partes involucradas, pero este modelo también presenta negatividades ya que no resuelven las demandas sociales debido a que solo aplica para ciudades pequeñas, homogéneas y de un nivel social medio.

Al referirnos al Modelo de Policía **Mixto o Ecléctico**, la denominamos como una mezcla de las organizaciones que mencionamos con anterioridad. Su estructuración se constituye por órganos que funcionan con principios diferentes, pero de manera coordinada; la organización se concibe como espacio de resoluciones de los conflictos tanto internos como externos.³⁵

Es indudable que en México domina el modelo de Policía Reactivo porque la solución será siempre la de un incremento policial realizando un cálculo especulativo

³⁴ Rico, José María, Chinchilla Laura (2002), *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México: Editorial, pp. 43-45.

³⁵ Sánchez Sandoval, Augusto (2003), *Política Criminal: La Reducción del Estado Nacional y las Políticas Transnacionales de Seguridad*. México: Editorial Creativa Impresores, pp. 282-287.

de costos beneficios, este modelo de policía conocido como Policía Represivo, está enfocado a un sistema reactivo que actúa como respuesta a la actividad criminal y compete a un Estado totalmente autoritario.

Este modelo, opera para salvaguardar el orden social a través de la aplicación de las medidas punitivas y esta aplicación de castigo sirve de ejemplo para los individuos que aún no han infringido la ley. Se trata de un efecto intimidatorio porque son testigos de los castigos punitivos y presentan al mismo tiempo, un resultado de prevención.

Sus características, son las siguientes: ocupación en el delito cometido, reacción de inmediato deteniendo al probable responsable, violencia para llevar a cabo la aprehensión y cumple con su actuación concluyendo con la captura del presunto sospechoso y por ultimo lo entrega al Ministerio Público y a los Jueces correspondiendo este modelo a la Policía Ministerial.

Al modelo de Policía Preventivo se le identifica con la actuación de los cuerpos de policía, evitando que se susciten las conductas antisociales o delictivas, reflejando de esta forma su papel proactivo; es decir, que se actúa antes de que la conducta se presente, o mejor dicho, de la operación llevada a cabo por un verdadero agente policial en la prevención del delito.

Se clasifica a este modelo, como un modelo de policía preventivo- proactivo que se caracteriza por implementar medidas que impiden el desarrollo de conductas antisociales. Su prioridad se concentra en el servicio a la ciudadanía. Es fundamental utilizar medidas de disuasión sobre potenciales conductas antisociales y delictivas, sus acciones son coercitivas o violentas con relación a sus características; este modelo corresponde a la denominada Policía Preventiva.

Posteriormente el modelo de Policía *Garantista* posee las mismas características del modelo preventivo pero basándose en el respeto a las garantías constitucionales que marca nuestra Carta Magna para todo ciudadano. Tanto si se trata de la víctima como del posible responsable, ya sea en conductas antisociales o delictivas. Este modelo utiliza el uso de la fuerza como la ultima ratio (razón), de ese modo se otorga seguridad a la sociedad y el mínimo de violencia para el infractor.

Conforme a la última reforma Constitucional del 18 de junio, se percibe con claridad, que el modelo de policía garantista es aplicable a la policía preventiva y ministerial con sustento en el artículo 21 Constitucional.³⁶

No obstante, el condicionamiento jurídico de la institución policial, se condensa como un órgano administrativo, jurídica y técnicamente especializado. Se materializa en el ejercicio del poder público y sus actos se rigen por un conjunto de leyes bajo el principio de legalidad al que se sujeta el Estado.

“Esta finalidad política determina su organización y facultades específicas. Si desde el punto de vista del derecho administrativo “a toda función jurídica corresponde una organización, y la totalidad del orden jurídico, como orden de funciones, constituye al mismo tiempo, un orden de órganos”, debe ser, entonces, intrínseco, el vínculo determinante entre la legalidad y la organización policial, entre la función y su ejecución, entre la expectativa jurídica y la expectativa ciudadana.”³⁷

El principio de legalidad que sustenta el Estado de Derecho no deben ser entendido únicamente como un conjunto de leyes existentes, porque adquieren un papel dinámico en su aplicación, y en este sentido, la administración pública y la administración de policía no son definidas como un conjunto de oficinas que realizan toda una serie de “papeleo” que las convierte en aparatos de gestión por las prácticas administrativas de la organización policial para el cumplimiento de sus fines y eficacia en sus deberes jurídicos para el servicio que se brinda a los ciudadanos.

La actuación de la policía se justifica en una ley, por tanto, como autoridad pública es sometida a la ley porque fue creada por ella misma. A partir de aquí, la legalidad es una condición de validez que se evalúa por el desempeño que refleja los actos de los elementos policiales, así como la función de los órganos. La actuación

³⁶ Orellana Wiarco, Octavio A. (2010), *Seguridad Pública Profesionalización de los Policías*. México: Editorial Porrúa, pp. 78-79

³⁷ Merkl, Adolfo (1980), *Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional. Citado por Yáñez Romero, José Arturo (2005). *Policía Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior*. Artículo de Investigación. USMEX 2003-2004 Working Paper Series. pp. 2-17.

de los servidores policiales se sujeta a la legalidad, se dirige a la obtención de resultados eficaces, pero es importante que su actuar sea eficiente y no por ello, justificar la ilegalidad.

Definitivamente, el Estado tiene la facultad coactiva (directa e indirecta), para obtener los niveles de eficacia en sus distintas funciones, siempre y cuando actúe dentro de la legalidad. De ahí que el uso de la fuerza, sea regulada y monopolizada por el Estado; es lo que se denomina como "fuerza pública", la cual, es dirigida y limitada a través de las normas jurídicas.

Dicha fuerza adquiere dos modalidades: la primera se refiere a una fuerza material que se impone en la aplicación de sanciones tanto administrativas como penales; y la segunda, se trata de la ejecución en las resoluciones judiciales.

Es así que la policía se constituye como el instrumento principal de la coacción administrativa y se caracteriza porque en todo momento recurre a la fuerza para ejecutar o llevar a cabo la orden de autoridad competente contra quienes violan las reglas establecidas por el Estado, ya sea apremiando u obligando a la colectividad a través de intervenciones coactivas directas.

La policía es una institución que aplica el uso de la fuerza, pero aún no se contemplan constitucionalmente porque no han sido definidas adecuadamente sus funciones, esto debido a que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe la definición específica en cuanto a sus atribuciones para llevar a cabo la función policial, pero si un supuesto de que ya existe y que se rige por cuatro principios basándose en un punto de vista Constitucional.

Actualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Guardia Nacional mantiene su existencia, pero se les descarta la facultad a los gobernadores de tener bajo su mando a la fuerza pública, estableciendo de este modo que la policía preventiva está al mando del presidente municipal y solo de manera extraordinaria estará al mando del gobernador.

Asimismo, el modelo **gaditano**, sostiene que en la actualidad la Constitución mexicana expresa que no sólo el Ejército y la Guardia Nacional representan la fuerza pública para la seguridad exterior, también la defensa de la República y sus instituciones, debido a que ningún artículo constitucional identifica a la policía preventiva como fuerza pública, con objetivos de fuerzas armadas ni tampoco con funciones de seguridad interior.

En el siglo XIX la policía preventiva nunca tuvo la función de conservar, garantizar ni de cuidar el orden interior municipal y menos el orden estatal, nunca ha logrado un estatuto constitucional en cuanto a su potestad.

En el ámbito jurídico Constitucional no se encuentran elementos que definan a la policía como una fuerza pública ni con atribuciones para actuar en el nivel de la seguridad interna.

La policía no es una autoridad, ya que desde el punto de vista del Derecho Administrativo se entiende que la autoridad es un órgano del Estado que está investido legalmente de la facultad de decisión y el poder de mando necesarios para imponer a los particulares sus propias determinaciones o los que emanen de algún otro órgano perteneciente al mismo Estado, siguiendo el concepto del derecho administrativo se entiende que la policía es un órgano ejecutor de la fuerza pública, y se tiene como resultado que la policía mexicana no es una fuerza pública que actúe para garantizar la seguridad interior, ya que la Constitución Federal no proporciona elementos jurídicos que sean claros y precisos acerca de la misión de la policía preventiva, ni de la seguridad pública ni sobre la fuerza pública y de sus características en el caso policial.

Según estos argumentos, la policía no es fuerza pública, no es un órgano de seguridad interna, no pertenece a las fuerzas armadas, no es una policía militarizada, más bien se le define como lo que es una fuerza pública de coacción administrativa, el problema reside en que se le confunde con fuerza pública de carácter militar, y se le sobrepone también la sombra de la guardia nacional, pero es algo incierto para el

derecho positivo mexicano. Razón por la cual, de ninguna manera se le considera a la policía preventiva como el protector de la seguridad interna.

En México no existen instituciones como lo son la Guardia Nacional o fuerzas públicas para la seguridad interior, policías militarizadas, o policías uniformadas facultadas para realizar funciones de policía judicial, todo esto se le ha atribuido a la función de “auxiliar” tanto al Ministerio Público como al Poder Judicial, pero aún así, la normatividad también es inexistente para especificar en qué, cómo y qué responsabilidades y procedimientos se deben poner en funcionamiento para llevar a cabo las funciones de auxilio.³⁸

3.3. Modelos policiales destacados en América Latina

Los modelos policiales de Chile y Colombia tienen como elemento básico la unificación, se destacan por su alto nivel de conocimientos y sus estrategias operativas reflejan resultados positivos al igual que su atención ciudadana por parte de los elementos policiales, en conclusión se trata de modelos altamente reconocidos por la sociedad y al mismo tiempo de un cuerpo sumamente coordinado y equipado para combatir al enemigo.

La profesionalización forma parte de los principios por los que se debe regir la policía, tratando de alcanzar una verdadera carrera profesional con las reformas constitucionales de junio de 2008 se exigen entre otras condiciones una profesionalización de los cuerpos de policía.

³⁸ Yáñez Romero, José Arturo (2005). *Policía Preventiva en la Región Central de México Ob. Cit.*, pp. 2-17.

3.3.1. El Modelo Centralizado y Militarizado de Chile

La Policía Chilena siempre ha estado bajo un mando de unificación. En el año de 1852, nació en la Capital Santiago, la Brigada de Policía en la que fueron unificados los vigilantes y los serenos.

Chile es considerado como uno de los países pioneros del Continente, al utilizar técnicas que consisten en el uso de fotografías para la efectiva identificación de delincuentes. Inicia con la Fotografía Forense, manifestando claramente los progresos científicos que realizan estos cuerpos policiales en su operatividad.

En el año de 1950, los avances del actuar policial tienen un nivel científico, en base al mejoramiento de la identificación criminal implementada con la fotografía en primera instancia y después con el uso de la Antropometría y la Dactiloscopia. Los logros del Derecho y la Criminología, orientaron el nombre de la policía para convertirla en una Policía Científica, lo que a su vez, refleja un modelo de agentes policiales con nivel profesional: los *Carabineros*.

Tienen por misión, salvaguardar el orden público, la seguridad pública interior y hacer que se respeten las leyes.

De esta forma, la Policía Chilena es vinculada a la unificación y la de sus elementos que se fusionaron con el nombre del Cuerpo de Carabineros. De esta manera se establece un monopolio policial con el objetivo de perfeccionar el servicio; además, la Constitución Política de la República de Chile, señala que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se conforman con los *Carabineros* y la *Policía de Investigaciones*, mismas que existen para dar eficacia al derecho, y garantizar el orden y la seguridad pública en el interior del país.

Los Carabineros, son una institución altamente militarizada, obedientes, y no deliberantes. No obstante, la Policía de Investigaciones, también funciona como una policía profesional jerarquizada y disciplinada, misma que se sustenta en la Carta Fundamental de Chile, al mencionar que estos dos cuerpos policiales dependen del Ministerio de Defensa.

Actualmente, los carabineros de Chile se caracterizan como una de las instituciones que goza de mayor respaldo ciudadano, y de reconocimiento a nivel internacional. Destacan por el combate a la delincuencia, la defensa de la soberanía

nacional, de rescate en zonas inaccesibles, auxilio y ayuda durante catástrofes naturales, velar por la seguridad en eventos masivos, y finalmente resguardar y restablecer el orden público.

Esta institución ha sido precursora de grandes avances sociales ya que fue la primera rama de la defensa nacional, en integrar a la mujer en las actividades funcionarias y una de las primeras en organizar estatalmente la protección de los infantes.

La Policía de Investigaciones en Chile, es de naturaleza civil, tiene grados jerárquicos especiales y adecuados a sus funciones de policía, no usa uniformes y en la actualidad, se le conoce como Policía Civil. Sus elementos generalmente son conocidos como Detectives, pero ambas policías poseen jurisdicción en todo el Territorio del País. Tienen como función principal, la investigación criminalística y las aclaraciones policiales de los delitos, contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública, prevenir hechos delictuales y actos contra la estabilidad del Estado. También se le faculta con la exclusiva misión de controlar los ingresos migratorios al país, fiscalizar a los extranjeros residentes en Chile, así como representar a esta nación en la Interpol.

En Chile la policía, es la primera en adoptar una identidad policial, esto es porque se impone metas de autogestión. Cuenta con una Escuela de Investigaciones Policiales, dicha institución es la encargada de formar y perfeccionar a los futuros profesionales de la policía, para ello dispone de un cuerpo docente compuesto por profesores de áreas como derecho, criminalística, metodología de la investigación, inglés, defensa personal y acondicionamiento físico, la misión de esta escuela es la formación cognitiva y de valores a los futuros detectives.³⁹

En base al modelo de policía centralizado y militarizado de los carabineros en Chile, como uno de los dos principales cuerpos policiales del país que han dado lugar a la elaboración y aplicación de diversos programas en materia de seguridad ciudadana, se distinguen por ser la única institución policial del continente, y por reflejar un alto incremento positivo para la imagen pública, al mismo tiempo, este

³⁹ Serrano Torres, Jorge (2005). *Seguridad Ciudadana: El Modelo Colombiano*. Portal de Investigación Red Voltaire. Recuperado en Mayo del 2011 <http://www.voltairenet.org/seguridad-ciudadana-el-modelo.html>

modelo establece un alto nivel de cooperación y coordinación entre los organismos gubernamentales y los no gubernamentales.⁴⁰

3.3.2. La Policía de Colombia en Coordinación con las Fuerzas Militares

La Policía Nacional de Colombia, es la única fuerza de policía con jurisdicción nacional, también se define como un cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil, que está a cargo de la nación, tiene como fin primordial, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que todos los habitantes convivan en paz.

Es competencia de la policía, la conservación del orden público interno. Constitucionalmente forma parte de la Fuerza Pública, junto con las Fuerzas Militares compuesta por el Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, no es deliberante, no puede ejercer la función del sufragio, ni tampoco intervenir en actividades o debates de partidos políticos o movimientos que sean de carácter político, y depende del Ministerio de Defensa desde el año de 1953.

El Jefe supremo de la Policía Nacional es el Presidente de la República como la suprema autoridad administrativa y su atribución es ejercida por conducto del Ministerio de Defensa Nacional.

La policía colombiana tiene ciertas similitudes con las Fuerzas Militares, por el uso de armamento y el entrenamiento; sin embargo, cada fuerza tiene competencias y un rol específico, se diferencian porque su uniforme no es camuflado, sino de color verde aceituna y con chaleco o chaquetas reflexivas, así como una camisa de color verde manzana, en las ciudades.

En cuanto a sus rangos de mando, son los mismos que el de los militares. Ésta policía, generalmente realiza operativos policiales individuales, en conjunto con las fuerzas militares y en unidades mixtas, y de acuerdo a la cantidad de contrastes de sus acciones, como los son, la protección de la infancia y la adolescencia, la mujer, adultos mayores, la protección de la fauna y la flora, turismo, auxilio y atención de desastres; hasta los de choque, como las operaciones antinarcóticos,

⁴⁰ Rico, José María, Chinchilla Laura (2002), *Seguridad Ciudadana en América Latina. ... Ob. Cit.*, pp. 55-56.

antisubversivas y antiterroristas, todo esto la convierte en una de las policías más complejas del mundo policial.

Se caracteriza por ser la única policía en el mundo que patrulla en los aires de su país, lo hace por medio de aviones y helicópteros artillados como los Black Hawks, que están integrados con ametralladoras, incluso con misiles para responder a los ataques de las guerrillas proliferantes y equipos de aspersión de plantaciones de coca y amapola.

Es la única en Latinoamérica que presta sus servicios sin el uso de las armas, su función es preventiva, educativa, social, disuasiva, reactiva, de inteligencia y también investigadora, pero cuando las condiciones se presentan ante desordenes sociales inevitables entonces si hacen uso de la fuerza ejerciendo la función de reacción para combatir dicho desorden.

La Escuela de Formación con la que cuenta pasa a ser una de las más calificadas en el continente y se considera como una de las mejores fuerzas policiales en el mundo, esto con base a sus resultados favorables y a su mínimo nivel de corrupción, actualmente los varones mayores de 18 años cumplen el servicio militar de manera obligada en la Policía Nacional dicho servicio consiste en dos formas: la primera como Auxiliares de Policía de tipo Bachilleres con un carácter más educativo, social y cultural y sin armamento y la otra forma como Auxiliares de Policía Regulares con funciones de seguridad urbana y rural, armados de carácter más disuasivos similar e incluso en condiciones más disuasivas que en el Ejército.⁴¹

Asimismo, la Constitución colombiana, prevé un sistema nacional de carácter integral y descentralizado, con participación ciudadana y debido a ello, este modelo tiene como finalidad, favorecer las relaciones entre el ciudadano y la institución.

En 1991, la Constitución de Colombia transformó su papel tradicional al establecer una función de carácter civil, por medio de la promulgación de una Ley Orgánica, en el año de 1993, al señalar que el Presidente de la República es la autoridad suprema, y ese poder lo ejerce por conducto del ministro de Defensa Nacional y a través del Director General de la Policía. Dicho organismo comprende un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana en el que forma parte el Presidente de

⁴¹ Serrano Torres, Jorge (2005). Seguridad Ciudadana: El Modelo Colombiano... *Ob. Cit.*, s.n.

la República, los ministros de gobernación, Defensa y Justicia, el Director General de la Policía, el comisionado general para la policía así como un gobernador y un alcalde contando con la participación del Procurador General, el fiscal general, el defensor del pueblo, los ciudadanos y voceros de los gremios, y por último asociaciones no gubernamentales o bien los funcionarios.

La Ley también dispone que el gobernador y el alcalde, como autoridades de policía del departamento y del municipio, tienen el deber de diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad, junto con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades que se encuentran bajo su jurisdicción.

En cuanto a lo anterior, la Policía Nacional elaboro en el año de 1994, un modelo de implementación de la policía comunitaria, que se sustenta en la integración de las autoridades, instituciones y organismos involucrados en el tema; además, tiene como objetivo principal la creación de una mayor cultura sobre la seguridad ciudadana y la contribución a la convivencia pacífica.

Desde el año de 1998, en Bogotá, se está aplicando un programa de policía comunitaria, encabezada por la Policía Nacional, se orienta al tratamiento de los factores en riesgo, en donde sus principios rectores consisten en las siguientes estrategias:

1. La cercanía de la policía con la comunidad
2. La prestación de un servicio proactivo, flexible y dinámico.
3. El patrullaje a pie o en bicicleta.
4. La formación de equipos interinstitucionales.
5. El énfasis para intervenir como mediador y la resolución de conflictos.
6. Y por último y como el más importante un liderazgo por parte de la misma policía.

Para llevar a cabo todas estas estrategias y aplicarlas en el mundo fáctico, fue necesario, proceder a la selección y capacitación del personal que forma parte de la

seguridad pública, enfocando los policías oficiales, los mandos medios y el personal de base.⁴²

3.4. Una mejor imagen en los elementos policiales, mediante la carrera profesional

El militarismo, es una de las principales causas para justificar la profesionalización en los cuerpos policiales. En los últimos años y en algunos países, se han llevado a la práctica, los esfuerzos por conseguir una policía que actúe con verdadera profesionalización en la realización de sus funciones.

Como lo vimos en el apartado anterior, además de Chile y Colombia, se encuentran los países de Costa Rica y el Salvador, que en los años de 1994 y 1995 promovieron leyes sobre la “Carrera Policial”. Asimismo, en el año de 1996, se creó un Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO), en el Salvador; tiene como objetivo principal, la inculcación de los principios básicos como la objetividad e igualdad de oportunidades, tomando en consideración los méritos y capacidades de cada uno de los candidatos así como la estabilidad y conservación en el puesto.⁴³

En México, a partir de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Desarrollo Policial se basa en la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las Instituciones Policiales. Tiene por objeto, garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades, elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como, el cumplimiento de los principios constitucionales, se coordina la homologación de la Carrera Policial, la Profesionalización y el Régimen Disciplinario en las Instituciones de Seguridad Pública.

La carrera policial es un sistema de carácter obligatorio y permanente, mismos que están definiendo los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así

⁴² Rico, José María, Chinchilla Laura (2002), *Seguridad Ciudadana en América Latina.... Ob. Cit.*, pp. 60-61.

⁴³ *Ibidem*, pp. 25-26.

como la separación o baja del servicio de los que integran las Instituciones Policiales, en relación a la Información sobre Seguridad Pública, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios suministran, intercambian, sistematizan, consultan, analizan y actualizan la información que diariamente se está generando sobre seguridad pública todo esto, está siendo realizado mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos.

Para pertenecer a un nivel de carrera policial, se tiene en consideración el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos que se hayan obtenido, solamente podrán ingresar y al mismo tiempo permanecerán en las instituciones policiales, aquellos elementos que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación, y por último, lo más relevante, la profesionalización. Asimismo, la permanencia da como resultado el cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para así continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales.

La certificación, es un proceso mediante el cual, los integrantes de las Instituciones Policiales se someten a una serie de evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para la comprobación en el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y la permanencia.

La profesionalización, es el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los que integran las instituciones, también se llevan a cabo los planes de estudio para lograr la profesionalización, los cuales estarán integrados, por un conjunto de contenidos estructurados en unidades didácticas de enseñanza y aprendizaje, mismos que están comprendidos en el programa rector que aprueba la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública.

No existen sanciones para los policías que se nieguen al incumplimiento de ordenes ilegales, asimismo la carrera policial, en sus diferentes niveles, se establece con carácter obligatorio y permanente, debe instrumentarse por el Estado y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, y de manera coordinada, a

través de un Servicio Estatal de apoyo, que homologue procedimientos y busque equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para obtener la formación de los integrantes de las Instituciones Policiales.⁴⁴

3.5. Análisis a la Iniciativa del Modelo denominado Mando Único Policial

Con el fin de analizar la propuesta del Modelo de Policía en México, en Noviembre del 2010, se llevo a cabo una Reunión de Directores Jurídicos de los 32 estados de la República en la que estuvo presente el Gobernador del Estado de Quintana Roo, Félix Arturo González Canto, así como el Secretario Estatal de Seguridad Pública, Mayor Miguel Ángel Ramos Real. El principal punto a tratar fue el Modelo de Policía Única que propone el Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Expusieron que la iniciativa está avalada por el Secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna. Dicha propuesta, consiste en la existencia de un solo mando central ubicado en la Ciudad de México, y tendrá bajo su cargo, a las 32 coordinaciones estatales, incluyendo al Distrito Federal; este modelo estaría reforzado por las Fuerzas Armadas, con el objetivo de no ceder terreno a la delincuencia organizada.⁴⁵

En otra de las reuniones del mes de octubre del 2010, los municipios integrados en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal se reitero que la estrategia debe consistir, en fortalecer a los cuerpos policiacos municipales, por pertenecer al nivel de gobierno con más cercanía a la población. Y sólo por medio de estrategias integrales, se podrán abatir, los índices de criminalidad de una forma efectiva y no con esquemas centralizadores, porque lo único que modifican, es la responsabilidad sobre quien adopta las decisiones.

Con fecha 6 de octubre del año 2010, el Presidente Municipal de Othon P. Blanco Andrés Ruiz Morcillo, manifestó que no se trata de una medida que venga a resolver de raíz el problema de la inseguridad, sin embargo expresó que los

⁴⁴ Cámara de Diputados (2010), *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, H. Congreso de la Unión, pp. 47-56.

⁴⁵ González Yecenia (Jueves, 4 de Noviembre de 2010), *A Discusión de Modelo de Policía Única. Hoy en Cancún se Reunirán Directores Jurídicos de los 32 Estados del País para Estudiar la Propuesta del Gobierno Federal*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado, p. 18.

ayuntamientos del Estado de Quintana Roo se encuentran en la mejor disposición para generar un frente común. Por ello, sería necesario conocer con detalle la propuesta y que las condiciones de la policía municipal seguirán sin cambio alguno, porque dentro de los preceptos de la reforma para el mando único policial, se reconoce que los municipios deben tener cierto nivel de fuerza para mantener el orden y a la vez, participar en el proceso de la prevención.

De todas maneras, los municipios contribuirán a que el proceso para unificar a los mandos sea de una manera ordenada sin perder la competencia y atribuciones de las alcaldías. Ruiz Morcillo, comentó sobre un aumento presupuestal para el 2011, en materia de seguridad pública, a fin de dotar a los municipios de recursos, porque sería lamentable no contar con ello.

Hasta el momento, aún o se define con precisión la forma en cómo se realizará el proceso de transición, para que la policía municipal preventiva, se integre a la policía única.

En relación al Nuevo Modelo, el Senador quintanarroense Pedro Joaquín Coldwell, refiere que el éxito de la iniciativa de mando único, radica en la obtención del consenso para evitar el deterioro de la figura municipal. Las estructuras vigentes del gobierno, permite un funcionamiento adecuado desde el municipio hacia el centro, y no de forma inversa como se pretende con la iniciativa.⁴⁶

A mediados de octubre del año 2010, los alcaldes del país asistieron a una reunión que consistió en la no desaparición de las policías municipales, plantearon su postura en el fortalecimiento de las mismas. En la participación del Presidente de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal del Municipio de Othon P. Blanco Andrés Ruiz Morcillo, expresó el rumbo que marcan las estrategias internacionales con una tendencia al fortalecimiento cada vez mayor de los municipios, porque la única forma de desarrollar un país debe ser a través de la consolidación de sus gobiernos locales.⁴⁷

En la actualidad, el gobierno federal ejerce el 70 por ciento de los recursos, los estados un 20 por ciento y tan solo, el cuatro por ciento es entregado a los

⁴⁶ Hernández Francisco (Miércoles 16 de Febrero de 2011), *Policía Amigo en 37 colonias*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección Policía, p. 4.

⁴⁷ *Ídem*.

municipios. Esto suscita que en México, y en comparación con otros países, prevalece una fuerte tendencia al fortalecimiento de sus municipios, ubicándola como la autoridad, con más cercanía a la ciudadanía.

Como resultado del nuevo modelo policial, los presidentes municipales de las entidades federativas, mantienen una postura de contraposición a la intención de la Federación, en el sentido de crear mandos únicos policiales, y que dicha idea, representa un retroceso en la operatividad de las corporaciones municipales. Por lo cual, se sugiere continuar con la profesionalización, la operatividad de los policías municipales, y lo que es considerado como un esquema centralista, se interpreta como si únicamente las instancias federales tienen la capacidad de combatir con la delincuencia, utilizando la efectividad para tal caso, así como el etiquetamiento de los cuerpos municipales como órganos involucrados con el crimen; y ello requiere una revisión específica al rubro de la profesionalización, al otorgar recursos para lograrlo y no con la propuesta de la unificación policial.

Así mismo, la posición del Presidente de la Federación Nacional de Municipios de México y el alcalde de Ecatepec, Eruviel Ávila (actualmente candidato a gobernador por el estado de México –PRI-), en cuanto a la creación de una policía única bajo mando estatal, no favorece la seguridad y promueve que modelo no sea implementado, para lo cual, se compromete a sumar esfuerzos de coordinación, mejorar la capacitación, la aplicación de exámenes y finalmente la certificación de los elementos policiales. Todo esto dependerá de la continuación en la prestación de este servicio de seguridad pública, por lo tanto, los municipios que no cubran todos los requisitos debido a circunstancias muy propias entonces sí que se aplique en funcionamiento la figura de un mando único.

En todo tiempo, los elementos municipales se han representado como la instancia de mayor cercanía a la población y aún cuando tienen el mando en sus manos, la parte operativa se complica por las crecientes quejas de arbitrariedad o por la forma de intervención que rebasa el uso legítimo de la fuerza.

No obstante, el asunto policial, se torna más difícil, cuando se toman decisiones políticas, se reducen presupuestos y aumenta la falta de capacitación, sobre todo, se origina una pregunta: ¿Qué va a suceder en aquellos Estados donde

el Gobernador no sostenga buenas relaciones con los Presidentes Municipales de otros partidos políticos?

La propuesta de Eruviel Ávila, en mi opinión, es incompleta, porque no da a conocer qué clase de compromisos se tienen contemplados en el ámbito del Poder Judicial Federal en materia de procuración de justicia federal y estatal y en vinculación con las demás instancias de seguridad.

Con la desaparición de las policías municipales se estaría restando facultades a dichos elementos, pero si el problema no se va a resolver, entonces es importante sumarse o en caso de no contar con resultados positivos, que caso tiene estar debatiendo sobre un tema que depende de decisiones políticas.

Otro tema candente son los recursos aprobados a los municipios, en el rubro de seguridad pública. Si la exigencia es sobre la falta de recursos por parte del gobierno federal, se considera inverosímil que existan esas debilidades por los recursos insuficientes de los que carecen dichos municipios, cuando la capacitación es una exigencia que no debe ser comprobada administrativamente, sino de manera operativa por el conocimiento obtenido.⁴⁸

El Presidente Municipal de Benito Juárez, A. Jaime Hernández Zaragoza, adoptó una postura positiva, de conveniencia y de credibilidad con respecto al nuevo modelo porque se estaría dependiendo de una policía nacional con la que se establecería una gran coordinación, información única y una base de datos que permitirá controlar la seguridad y contar con mejores elementos para garantizar la seguridad. Sin embargo, no se debe crear, ideas enfocadas a la pérdida de autonomía, porque prácticamente está superando la delincuencia organizada. Se debe fomentar el trabajo en coordinación como municipio con el Estado y con la Federación. Quizás, la exigencia radica en llevar a cabo, relaciones de colaboración con el Ejército, con la Procuraduría General de la República PGR y con la Policía Federal Preventiva todo a fin de contar con una mejor coordinación e información de forma conjunta en las que se involucran las Fuerzas Policiacas y Militares quienes

⁴⁸ Cervantes Jesusa (Viernes, 15 de Octubre de 2010). *Rechazan Policía Única. El dirigente de los alcaldes del país Eruviel Ávila, se manifestó en contra de la creación de una policía única*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección La República, p.12.

enlazan y amarran acciones las cuales deberían aplicarse en cada municipio y a la vez en cada uno de los Estados.⁴⁹

La Presidenta de la Asociación de Municipios de México, Azucena Olivares, manifestó su rechazo con relación a la creación de la policía con mando único por temor a que exista una descoordinación entre alcalde y gobernador por el hecho de pertenecer a distintos partidos políticos, señalando también que el noventa por ciento de los municipios han manifestado rechazo total a dicho modelo que se pretende implementar debido a que se estarían quebrantando puntos elementales como la célula básica de la organización del Estado del que deriva el municipio, además de que se provoca una fisura en la esencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la afección en el uso de la fuerza que se requiere para el cumplimiento de sus funciones ejecutivas; y se pierde la interlocución entre municipio y sus gobernados: Finalmente, se desvanece la figura del policía de proximidad que ha implementado la policía municipal preventiva.⁵⁰

El 21 de octubre de 2010, autoridades municipales y al mismo tiempo elementos de seguridad pública del municipio de Lázaro Cárdenas, rechazaron de forma definitiva la creación de la policía única porque en vez de brindar beneficios para el municipio, solamente ocasionaría problemas.

Por otra parte, para el síndico municipal Javier Ancona Hernández, no es factible el papel del mando único, debido a que sería la militarización del Estado y del país, operaría bajo un solo mando y también se pueden presentar casos como los golpes de Estado, similares a los que se han dado en algunos países.

Por estas razones y otras más se establecen los factores de preferencia, consisten en una dignificación en los salarios para evitar que caigan en la tentación de trabajar para los grupos delictivos, el otorgamiento de equipo necesario, así como las evaluaciones, por lo mismo varios elementos se negaron a formar parte de una Policía Única, ya que solo se originarían problemas que aún no existen con el crimen

⁴⁹ Us Ake Santos Gabriel (Viernes 8 de Octubre de 2010), *Conviene la Policía Única. Conclusión de Jaime Hernández Zaragoza por su mejor operatividad y previsible eficacia*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado, p. 8.

⁵⁰ Rodríguez Francisco (Jueves 26 de Agosto de 2010), *Rechazan Mando Único. La presidenta de la Asociación de Municipios de México, manifestó su rechazo a la creación de la Policía con mando Único*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección La República, p 10.

organizado y en el que se estaría rotando a todo el personal con otros municipios que si participan con el crimen organizado, y finalmente se llegaría al grado de la pérdida de confianza que la ciudadanía aún deposita en los guardianes del orden.⁵¹

La iniciativa presidencial referente al Nuevo Modelo Policial, sólo promueve al centralismo político, al ser aprobado se generaría un Estado Policía y no democrático de respeto a las libertades públicas y derechos ciudadanos. También se afectaría el federalismo, dejaría sin razón de existir a los presidentes municipales, otorgando plenamente la facultad de la seguridad pública a los gobernadores, para designar simples administradores de ayuntamientos, sin mayores problemas, pero con un enorme retroceso para el país.

A juicio del legislador del PRD Pablo Gómez Álvarez, los presidentes municipales de diferentes filiaciones partidistas, se reunieron y obtuvieron el consenso para defender como causa común la libre autonomía en la que 15 alcaldes de diferentes agrupaciones del país y 25 senadores mostraron su rechazo a la creación de mandos únicos policiacos, así como su negativa en la que se modificará el artículo 115 Constitucional.⁵²

⁵¹ Cauch Luis Enrique (viernes 22 de Octubre de 2010), *En contra de Una Policía Única. Sería la militarización del estado y del país, consideran integrantes del cabildo y de Seguridad Pública*, en *Por Esto! de Quintana Roo*. Chetumal, Sección Municipios, p. 20.

⁵² Hernández Francisco (Jueves 21 de Octubre de 2010), *Reiterado, "No" a policía Única. Presidentes Municipales cabildan con senadores ele sostén de las policías Municipales*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección La Ciudad, p. 13.

3.5.1 Propuesta y justificación, para unificar a las policías de los tres órdenes de gobierno bajo un sólo mando

La exposición de motivos, pretende la creación de un Nuevo Modelo Policial, y con base a esto, la iniciativa justifica su propuesta, debido a que en la actualidad, la sociedad reclama soluciones a los problemas de la inseguridad pública y a una vida sin temor. La delincuencia pueda causar daño a sus bienes y a su vida diaria; por lo tanto, es responsabilidad y convicción del Estado cumplir con el deber de garantizar la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio, y los derechos de las personas.

Es con la reforma constitucional de 1994, que se le concedió sustento a la coordinación en materia de seguridad pública; sin embargo, esta reforma no ha solucionado los problemas de la inseguridad, debido a que las actuales bases de coordinación y actuación de los elementos policiales, son superadas por la delincuencia.

Hoy en día, los delincuentes han modificado de forma muy avanzada sus patrones de operación, y resulta muy difícil posicionarnos a su nivel, porque se articulan en redes y entre la misma delincuencia organizada y la delincuencia común. Motivo por el cual, el Estado Mexicano intenta enfrentar de manera directa a la delincuencia organizada y se reconoce el esfuerzo que los tres órdenes de gobierno realizan para el combate, pero aún así, no es suficiente para ganar la guerra contra la delincuencia quien sí ha sabido cómo llevar a cabo sus estrategias.

Es relevante señalar, que con la segunda reforma constitucional de junio de 2008, se establecieron las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y la certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, así como la implementación de un Sistema de Control de Confianza.

Se han obtenido muy pocos resultados favorables, ya que la delincuencia organizada maneja una especial capacidad corruptora por su poderío económico y por medio de este factor, logran permear en las instituciones policiales, siendo las policías municipales, las víctimas más propensas de caer en su trampa altamente tentadora.

Aun así, y a pesar de los esfuerzos para fortalecer las capacidades de los elementos policiales municipales, no se arrojan los resultados que se esperan obtener, y en lo que respecta al tipo de delito, el robo es el que suele ser el primer uno de los primeros pasos para subir a la cadena delincencial ya que al no ser dicho delito atendido y sancionado como debe ser por las autoridades correspondientes, lo más seguro es que se convierta en un generador de impunidad y motivador a la comisión de delitos de mayor gravedad.

Se trata de un deterioro estructural de las policías municipales y se tiene como influencia los siguientes factores negativos que se encuentran en el interior de estos cuerpos de seguridad: la policía mexicana no tiene un modelo claro sólo funciona por la practica policial que se ha desarrollado por años, es decir como un patrón de conducta al que no todos siguen.

Sus instituciones operan con procedimientos muy variados y difusos, así como disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento teniendo como resultado un desequilibrio policial, la falta de homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación, al igual que un gran rezago en términos de capacitación debido a que el 80 por ciento de las academias fueron fundadas después del año de 1980, el nivel educativo de los policías no cumple con los estándares mínimos de profesionalización, al mismo tiempo se reflejan las diferencias que existen en las condiciones laborales de los elementos de las diferentes corporaciones en seguridad pública; y por último, se visualiza la creciente desconfianza en la instituciones policiales así como su falta de transparencia en la distribución de sus competencias.

Además, la debilidad de gran parte de los cuerpos de seguridad pública municipal del país. Se considera pertinente que sólo los cuerpos de carácter estatal y municipal pueden hacerse cargo de las acciones que conforman la función de seguridad pública, siempre y cuando, cumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.

Debido a ello, es necesario y fundamental dotar al Estado Mexicano de herramientas que le permitan alinear sus capacidades, a través de una recomposición de competencias entre los distintos órdenes de gobierno y para el

logro de las necesidades que exige la sociedad, también es indispensable implementar una policía de proximidad vecinal y que sea realmente una policía con pertenencia comunal.

Por lo tanto, para justificar los motivos de la iniciativa y los cambios al actual modelo de policía en México, se propone un modelo de policía flexible y descentralizado de naturaleza civil, de ninguna manera tendrá un carácter militarizado, se parte de lo local o municipal, tendrá la plena obligación de cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional, reflejando un modelo claro, el cual se pueda identificar y finalmente pueda ser diferenciado.

El modelo policial, exige una doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia, una carrera policial, un régimen disciplinario y una imagen pública respetable.

En base a la propuesta del nuevo modelo de policía denominada Mando Único Policial se desprenden las siguientes siete propuestas:

1. La creación o fortalecimiento de policías estatales que sean capaces, que se desempeñen con profesionalidad y que logren obtener la confianza y el apoyo social.
2. Concentración del mando policial en el Gobernador de cada entidad.
3. Adoptar el principio de subsidiariedad
4. Un principio de corresponsabilidad
5. La necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal
6. Reconocimiento al factor humano como un componente importante en el ámbito de la fuerza policial
7. La carrera policial.

La iniciativa describe el concepto de la reacción inmediata, que responde a la necesidad de protección y de reacción policiaca, respecto de riesgos o afectaciones directas a la integridad física, derechos, libertades y el patrimonio de las personas, dicha reacción será corresponsabilidad de todas las instituciones policiales. Con esta

estrategia, cualquier policía de los tres órdenes de gobierno, tendrá la obligación de actuar y de apoyar a otras corporaciones, en las circunstancias específicas de tiempo modo y lugar.

Finalmente se propone que las policías de cada Estado, operen bajo un solo mando, que será ejercido por el Gobernador.

Este modelo que propone el Presidente Felipe Calderón Hinojosa y que presentó ante el H. Congreso de la Unión, en fecha 06 de octubre del 2010, señala que

“...los municipios podrán contar con policías que deberán certificar a sus integrantes a través de evaluaciones de control de confianza y acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional el cual consiste en hacerse cargo de todas aquellas acciones que conforman la función de la seguridad pública, en tanto se consolida el sistema de desarrollo policial.”

En caso de no cumplir con esas condiciones, deberán ser integrados a los cuerpos estatales para sumarse a los procesos de certificación y profesionalización, en el caso de que no logren obtener la acreditación, quedarán a cargo de la policía estatal bajo el mando del gobernador.

Sin embargo, aunque las policías municipales logren la acreditación, permanecerán bajo el mando del Gobernador, quien a su vez, será el que designará a su director o titular a propuesta del Presidente Municipal respectivo y también lo podrá remover libremente, y en caso de no cubrir dicho requisito, deberán transferir sus recursos humanos, materiales y financieros a la policía estatal correspondiente.

Los municipios que no tengan policías municipales, contarán con servidores públicos o agentes municipales permanecerán bajo el mandato de los Presidentes Municipales y actuarán como auxiliares en las tareas de tránsito, vialidad y en cuidar que se cumpla la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y bandos municipales, así como la aplicación de sanciones administrativas y las que determine la Ley y como punto central ajustarán su denominación a la de Bandos de Gobierno.

Para concluir, es la ley secundaria, la que define los supuestos en los que la policía federal dirige de manera operativa a la policía estatal y, en su caso a la policía

municipal o metropolitana, al mismo tiempo se ampliarán las facultades del Congreso de la Unión para la distribución de competencias y el desarrollo de las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública sustentadas en el artículo 21 Constitucional.⁵³

3.5.2. Análisis al Decreto de Ley de la Iniciativa del Mando Único Policial

Desde hace muchos años los ciudadanos estuvieron relacionados de manera estrecha con sus guardianes; es decir, con las policías de carácter municipal o preventivo, pero hoy en día, debido a los altos índices de inseguridad pública resulta muy difícil que las personas confíen plenamente en sus policías municipales; no obstante, son los más cercanos a la ciudadanía, pero a la vez los más rechazados por la misma sociedad, porque sus conductas no reflejan seguridad y solamente demuestran corrupción.

Ese es el motivo, en el que se justifica la alienación policial en un solo mando. En virtud de que el modelo de administración policial propuesto, haría más difícil que las policías municipales se vean involucrados con la delincuencia.

Sin embargo, para poder articular el nuevo modelo de policía de Mando Único Policial o Policía Única, a la policía estatal de Quintana Roo, tendrá que realizar las actividades preventivas que actualmente llevan a cabo las policías municipales así como empezar a ganar terreno ciudadano para inyectar esa confianza ciudadana que se ha perdido con el paso de los años y lograr de esta manera una cercanía con la sociedad, debido a que actualmente se encuentran en mayor lejanía y así no podrían funcionar de manera inteligente y correcta

Durante su desarrollo y evolución, nuestro país nunca ha tenido un modelo de policía que transparente sus acciones y rinda cuentas a la sociedad.

El modelo de mando único, es una justificación necesaria para implementar un nuevo modelo de policía que demuestre en la práctica resultados favorables en cuanto a la imagen policial y a sus atribuciones en el que tienen competencia así

⁵³ Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2010). *Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Oficio No. SEL/300/577/10, México, D.F., pp. 1-11.

como al descarte de corrupción y varias otros factores que menciona la iniciativa, sin embargo el cambio será ejercido con estrategias a largo plazo ya que resultaría muy difícil querer hacer dichas modificaciones a un corto plazo.

En cuanto a la debilidad institucional, así como la desconfianza ciudadana que reflejan las instituciones de seguridad pública, son motivos fundamentales para la justificación a la unificación de los cuerpos de la seguridad pública y asimismo hacer uso del respeto a las distribuciones de su competencia para conformaría un buen equipo entre los tres órdenes de gobierno en materia policial, para no ceder más poder a los gobiernos, sino crear una relación que partirá de una sola línea al que tendrán que apegarse los municipios y los Estados.

El artículo 21 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, es la base suprema de la seguridad pública en México, por ello, es necesario sistematizar su contenido, específicamente el párrafo noveno, décimo y los incisos que abarcan, del inciso A al inciso E, y que se presenta de la manera siguiente:

- ✓ *En relación al párrafo noveno.* La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, misma que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.
- ✓ *Conforme al párrafo décimo,* las instituciones de seguridad pública tienen y son en la actualidad de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deben coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública que se sujeta a las siguientes bases mínimas:
 - A. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de

seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones es competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

- B. En el caso del establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública sin antes haber sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- C. En relación al inciso se señalan la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de los delitos.
- D. En este inciso se habla de una colaboración por parte de la ciudadanía, en el que se determinará la participación de la comunidad la cual coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- E. Este establece el apoyo por parte de la Federación en materia de seguridad pública en el cual se mencionan los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados únicamente para estos fines.

En correlación con el artículo 21, el artículo 73 de la Carta Magna, establece las facultades del Congreso para la expedición de leyes y las bases de coordinación en asuntos de la seguridad pública.

“Fracción XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución”.

En cuanto a los Estados de la Federación y del Distrito Federal se fundamenta en el artículo 115 Constitucional lo siguiente:

“Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”

Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar,⁵⁴ los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, a fin de organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia para asegurar la forma la participación ciudadana y vecinal, así como la seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución; es decir, lo relacionado con la policía preventiva municipal y la policía de tránsito.

La policía preventiva esta bajo el mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave al orden público, asimismo el Ejecutivo tiene el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida de manera habitual o transitoria.⁵⁵

De acuerdo a lo que se establece en la iniciativa que envía el Presidente Felipe Calderón Hinojosa al Honorable Congreso de la Unión, están considerados los artículos 21, 73, 115 y 116 constitucionales en competencia a la seguridad pública del país.

Vinculado al artículo 21 de la Constitución. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, la cual tendrá como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos, en la actual constitución no son señalados dichos fines y la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y se agregarán dos conceptos el primero consiste en la

⁵⁴ De acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados
⁵⁵ Diario Oficial de la Federación (14 de abril del 2011), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 13-18.

corresponsabilidad, y el segundo en la subsidiariedad y por supuesto el respeto a los derechos humanos lo cual se reconoce por la vigente Constitución.

También se anexará un nuevo párrafo, señalando que la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos será corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal y, en su caso, de las policías municipales o bien de las metropolitanas acreditadas.

En relación a lo mismo, las instituciones de seguridad pública continuarán manteniendo un carácter civil, disciplinado y profesional, sin embargo el Ministerio Público y las instituciones policiales ya no seguirán coordinadas por los tres órdenes de gobierno sino que serán coordinadas por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y, en su caso, por las policías municipales y metropolitanas acreditadas, las cuales deberán coordinarse entre sí para cumplir con los fines y objetivos de la seguridad pública y que a su vez conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

De acuerdo a los incisos constitucionales que serán sustentados en nuestra Carta Magna, se abarcará desde el inciso A al inciso G basados en el artículo 21, quedando el inciso A sin modificación alguna y pasando directamente al inciso B.

b). La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones policiales.

Con relación a lo mismo se anexará un nuevo párrafo pasando a ser el inciso C) y, en el que se establece lo siguiente:

C) Los supuestos en los cuales la policía federal debe asumir el mando y conducción de las policías estatales y los procedimientos correspondientes para hacerlo, y también a los supuestos y procedimientos en los cuales las policías estatales asuman la conducción de las municipales o metropolitanas acreditadas cuando estas incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional a los fines propios de la seguridad pública; así como aquéllos en los que la policía federal dirija operativamente a dichas instituciones policiales en lo que se refiere a la

reacción inmediata en contra de los delitos, quedando los incisos D, E y F, sin alteraciones.

De igual forma el último inciso si será modificado pero solo en el aspecto de los municipios conforme a la iniciativa y quedando como sigue:

Inciso g). Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, para ser destinados exclusivamente a estos fines.

En lo que refiere al artículo 73, se modificará y quedará establecido en su fracción XXIII de la siguiente manera:

Fracción XXIII. Para expedir leyes que establezcan no las bases de Coordinación sino la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución, y finalmente una modificación relacionado a las facultades de los municipios pero que consiste solamente en la modificación de los bandos en el que ya no se denominan como los Bandos de Policía y Gobierno sino que pasarán a ser Bandos de Gobierno, quedando lo demás de la fracción II párrafo segundo sin cambio alguno.

Se agrega también conforme a los cambios de la iniciativa que la Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada, realizará funciones de tránsito y vialidad.

Así como también la modificación de la fracción VII, en la que sus cambios son completamente alterados y al mismo tiempo se anexan un párrafo segundo, tercero y cuarto correspondientes a la fracción VII, del artículo 115, el cual se señala a continuación:

Fracción VII. Las policías municipales acreditadas conforme al artículo 21 de esta Constitución y a la Ley General de la materia, estarán bajo el

mando del Gobernador, quien designará a su titular a propuesta del Presidente Municipal, en los términos que señale la Ley General y podrá también removerlo con toda libertad.

En el párrafo segundo, las policías metropolitanas acreditadas, referidas en el actual modelo como policía preventiva, y modificadas en el nuevo modelo policial como policías metropolitanas acreditadas ya no estarán más a cargo del presidente municipal y en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado sino que estarán bajo el mando del Gobernador quien designará y removerá libremente a su titular.

El párrafo segundo consiste en que a las policías municipales o metropolitanas les corresponderá realizar funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales. También apoyarán y actuarán bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 116.

Finalmente, en el cuarto párrafo se faculta que la Ley General establecerá las hipótesis y procedimientos en el que se establece de qué forma los municipios podrán contar con una policía municipal, así como los casos en los que se puedan contar y acreditar con policías metropolitanas.⁵⁶

⁵⁶ Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2010). *Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...Ob. Cit.*, pp. 11-15.

CAPITULO IV

EL IMPACTO DEL NUEVO MODELO POLICIAL EN LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Con la finalidad de reflexionar sobre el impacto del nuevo modelo de seguridad pública en Quintana Roo, en este capítulo, se presenta el resultado de la recolección de información oficial y notas periodísticas sobre la policía municipal de Othón P. Blanco y la policía estatal, con la finalidad de elaborar una consideración sobre la viabilidad del mando único policial ante ambos cuerpos de seguridad pública del Estado.

4.1. En relación a la Policía Municipal de Otón P. Blanco

Durante la presidencia municipal del Ingeniero Andrés Ruiz Morcillo, en el año 2009, la Policía Municipal Preventiva, implementó un modelo de seguridad a nivel nacional, dicho modelo está basado en un programa denominado *Policía de Proximidad Social o Policía Amigo, de Othon. P. Blanco.*

Actualmente, abarca 37 colonias populares de Chetumal, cuenta con el apoyo de recursos federales provenientes del programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN).

A fin de consolidar el éxito de ese programa, el compromiso reside en que los elementos de la policía municipal, diariamente realizarán, rondines con constancia y a pie, en zonas previamente analizadas, a efecto de prevenir la comisión de hechos delictivos y faltas administrativas.

Sus objetivos más relevantes. Son: la anticipación, la prevención y la socialización con los ciudadanos de la zona que tiene asignada a su cuidado para ser conocido por los vecinos. Esto con el propósito de generar una confianza y

responder a sus requerimientos o necesidades, por medio de un diálogo constante en la relación de policía y ciudadano.

De esta forma, el elemento policial se sentirá responsable al escuchar las inconformidades de las personas, y a la vez, permitirá plantear alternativas de solución, así como la presencia de los elementos las 24 horas del día, los siete días de la semana.

Con el programa se están, actualmente se están beneficiando las siguientes colonias: Lázaro Cárdenas, Territorio Federal, Nueva Generación, La Esperanza, La Herradura, INFONAVIT Álvaro Obregón, Cascadas, Industrial, Residencial Chetumal, Lomas del Caribe, Villas Chetumal, INFONAVIT Ricardo Flores Magón, Emancipación, Gonzalo Guerrero, Fraccionamientos Payo Obispo, Caribe, Fidel Velázquez, Plutarco Elías Calles, Ampliación Proterritorio, Cedros, Miraflores, 17 de Octubre. Colonia Magisterial, FOVISSSTE II, III y IV etapas; Tumben Cuxtal, Flamboyanes, Oxtankah y la Colonia Solidaridad, de las cuales, cinco manzanas de cada una de ellas, cuentan con un policía al que podrán tratar de manera directa e inmediata los casos de auxilio, mismo que también tienen la facilidad de emitir sugerencias a sus protegidos.

En base a esto, y según el H. Ayuntamiento capitalino de Chetumal, el programa ha disminuido el índice en el delito de robo a casas habitación en las colonias donde se lleva a cabo dicho programa, al igual que el seguimiento de los problemas en los servicios públicos, debido a que los agentes reportan directamente a las autoridades correspondientes, las anomalías, y éstas puedan ser subsanadas de manera inmediata logrando como finalidad una colonia más limpia, iluminada y segura para todos los habitantes del municipio de Othon P. Blanco.⁵⁷

⁵⁷ Hernández Francisco. (16 de febrero de 2011), *"Policía Amigo en 37 colonias"*, en *Por Esto! De Quintana Roo*, Chetumal, Sección Policía, p. 4.

El Programa Policía Amigo, pretende eliminar la barrera de comunicación entre la autoridad – policía – ciudadano, a través de estrategias claras que permitan generar confianza social utilizando los escenarios de la prevención del delito.

Características del Modelo Policía Amigo

- Operatividad consistente en vigilancia a pie en zonas previamente determinadas.
- En horarios previamente establecidos.
- El policía es el mismo en cada zona.
- Integración al tejido social.
- Permite una actuación inmediata en la zona.
- Se privilegia la prevención.
- Se verifica el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales.
- El policía conoce a los vecinos y ellos lo conocen a él.
- Existe interacción directa entre el ciudadano y el policía.

Fuente: Policía Municipal de Othón P. Blanco.

Como se muestra en el cuadro anterior, la operatividad del modelo policía amigo se sustenta en acciones previamente establecidas a fin de sostener un contacto directo entre policía – ciudadano. Este modelo va más allá de una mera vigilancia, el contacto social se encausa a la prevención situacional del delito.

A partir de la denominada *teoría de la delincuencia*, existen ocho aspectos que generan el riesgo de que se produzca un hecho delictivo.

La presencia de delincuentes potenciales.
La nula presencia de vigilancia social.
La visibilidad.
La poca o nula participación y responsabilidad vecinal.
El hecho de que sea atractivo.
La accesibilidad.
Las vías de escape.
La calidad y la vulnerabilidad física de la víctima potencial.

Fuente: Policía Municipal de Othón P. Blanco.

Para contrarrestar sus efectos y de acuerdo con el cuadro anterior, el programa de policía amigo toma en consideración: la ausencia de vigilancia social, la presencia de delincuentes potenciales, la visibilidad, la participación vecinal, las posibilidades de escapar y la vulnerabilidad de víctimas potenciales.

En cuanto a los beneficios que recibe la sociedad chetumaleña con el modelo policía amigo, lo sitúa en un modelo de atención comunitaria. Con los objetivos y prioridades que se describen en el cuadro siguiente:

Presencia policiaca las 24 horas del día los siete días de la semana.

Presencia de un policía en cada zona establecida.

Conocer al policía y confiar en él.

Atención de auxilios de forma inmediata y eficiente.

Patrullaje constante en la zona.

Apoyo en la vigilancia a través del grupo táctico de la policía municipal.

Atención en centros educativos y de esparcimiento ubicados en la zona.

Atención inmediata en los servicios públicos.

Garantía en el trabajo.

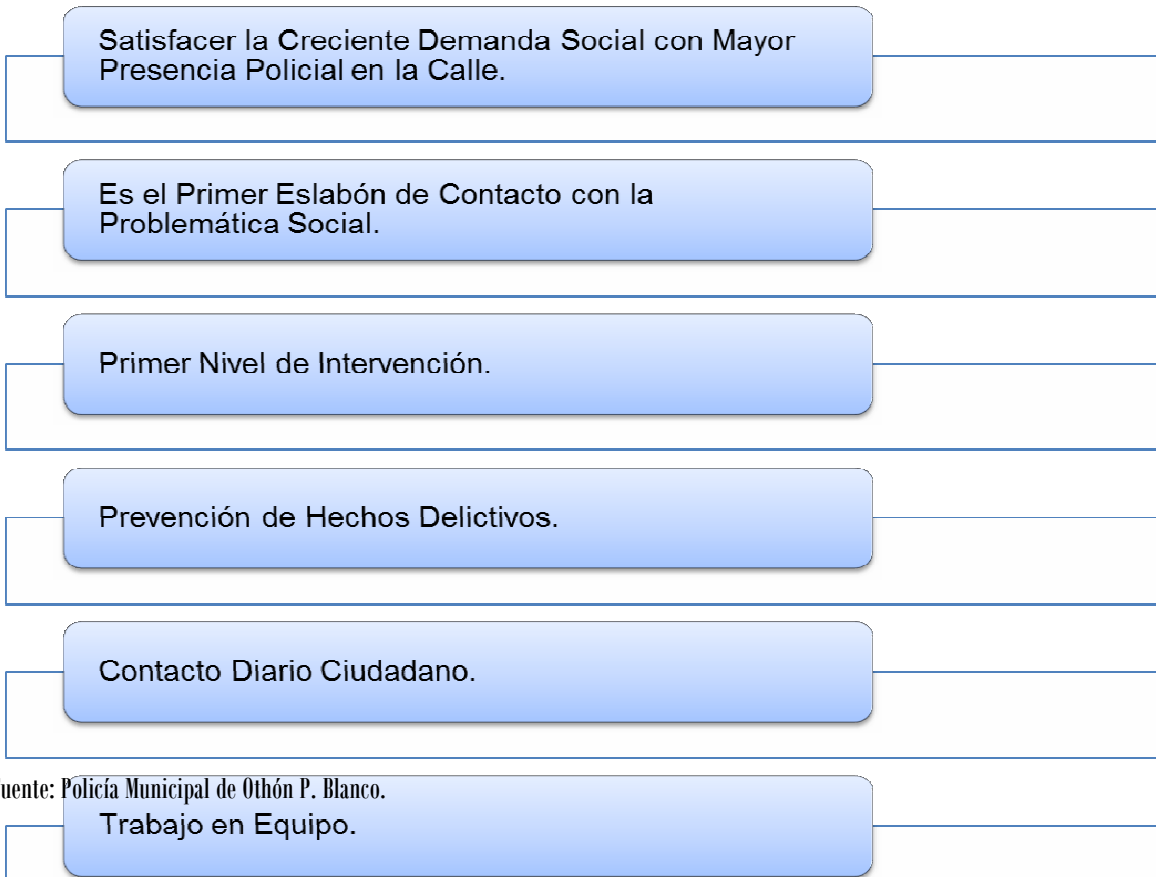
Certidumbre, credibilidad y confianza.

Cambio de percepción

Fuente: Policía Municipal de Othón P. Blanco.

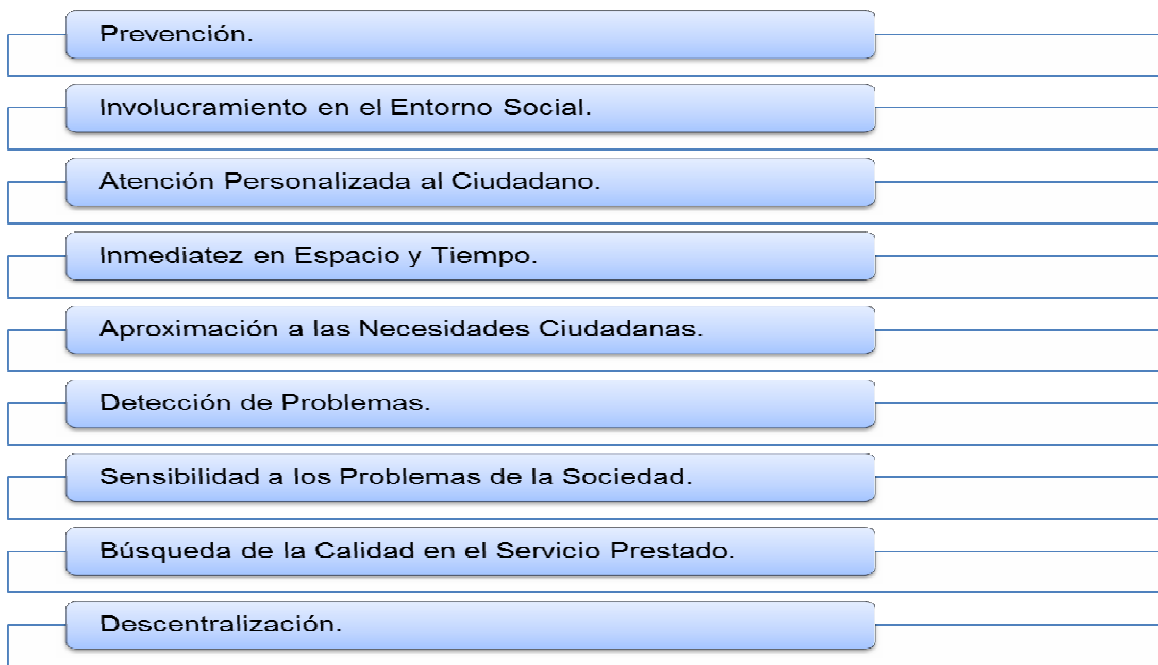
Las primicias del programa que describe el modelo de policía amigo, se dirigen a la satisfacción de demandas sociales por medio de presencia policial como primer eslabón en la cadena de los procesos delictivos, con la intervención a nivel

primario del delito sobre la problemática social que afecta específicamente a cada comunidad.



Fuente: Policía Municipal de Othón P. Blanco.

Los criterios bajos los que se rige el Programa Policía Amigo, se dirigen a alcanzar niveles óptimos de eficiencia en la calidad del servicio que proporciona en el entorno social, de forma personalizada, en tiempo y forma de respuesta a las demandas sociales, pero sobre todo a una aproximación sensible, capaz de entender las áreas de oportunidad, como se describe en el cuadro siguiente:



Fuente: Policía Municipal de Othón P. Blanco.

Los objetivos en los que se basa el programa de policía amigo, se encaminan a la dignificación del cuerpo policial para cambiar la percepción de la sociedad, y dar a conocer una nueva forma de atender directamente, las demandas ciudadanas en aras de un beneficio social; objetivos que se esquematizan en el siguiente cuadro:



Fuente: Policía Municipal de Othón P. Blanco

La Policía Municipal Preventiva del Estado de Quintana Roo, se conforma por una Dirección General al mando, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los lineamientos establecidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, la Justicia y la Legalidad, así como el convenio de Adhesión suscrito por el Ejecutivo Municipal, con la autorización de los integrantes del Cabildo, para acceder a los fondos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN).

Esta institución, establece compromisos con la federación para ajustarse al modelo autorizado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que comprende la homologación de los programas de formación, métodos, procesos, medios y recursos didácticos para la profesionalización y regulación académica; así mismo, impulsa esquemas complementarios de prestaciones sociales, disciplina y justicia policial, conforme a lo señalado con anterioridad informo las acciones que hemos llevado a cabo en cumplimiento a esta homologación:

1. Se creó la Subdirección del Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL), con la finalidad de tener un área encargada de tutelar la carrera policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de esta corporación , a fin de garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevando la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
2. Así mismo y con la finalidad de otorgarle dinamismo a las acciones que lleva a cabo la Subdirección del Sistema Integral de Desarrollo Policial, se crearon las siguientes áreas:
 - Departamento de Asuntos Internos y Consejo de Honor y Justicia

- Departamento de Carrera Policial
- Departamento de Desarrollo Policial
- Departamento de Prestaciones Policiales
- Departamento de Evaluaciones
- Encargado de Aulas Virtuales

La Subdirección del Sistema Integral de Desarrollo Policial tiene como objetivo principal garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades en el desarrollo policial; así como elevar el nivel de profesionalización, fomentando la vocación de servicio y un sentido de pertenencia en el elemento policial, otorgándole con todo ello una nueva filosofía de vida para el mismo y para la ciudadanía.

Tiene como misión, mejorar la calidad del servicio policial, la profesionalización y la estructura de disciplina, con lo que se combatirá de manera sistemática y formal los problemas de la seguridad pública en el municipio, ya que se fortalece la actividad fundamental de proteger y servir a la comunidad.

Y finalmente, su visión consiste en posicionar a Othón P. Blanco como un municipio más seguro, convertido en líder en la materia de prevención del delito y en el óptimo desempeño de sus instituciones policiales, lo cual renueva y actualiza sus programas de seguridad, recuperando la credibilidad de los othonences.

Para cumplir con todas estas obligaciones, la Subdirección del Sistema Integral de Desarrollo Policial, es la encargada y responsable de darle un seguimiento a la carrera del elemento policial, así como calificar el desempeño de su función basado en las competencias laborales, el desarrollo profesional del mismo, su antigüedad, a través de la incorporación, en su normatividad interna y en sus procedimientos operativos del servicio profesional de carrera policial: reclutamiento, selección, formación inicial, ingreso, formación continua y especializada, evaluación para la permanencia, certificación, desarrollo y promoción, estímulos, sistema disciplinario, separación, y como conclusión el retiro definitivo de la corporación.

La Policía Municipal, cuenta al mismo tiempo con una Jefatura del Departamento de Asuntos Internos y un Consejo de Honor y Justicia para establecer acciones orientadas a la supervisión de la actuación policial, respecto al

cumplimiento de las obligaciones de los principios de actuación a que están obligados a cumplir los elementos de la Policía, así como instrumentar investigaciones con áreas de responsabilidad y específica para casos especiales, a través de personal capacitado para la aplicación del régimen disciplinario y de responsabilidad, instituyendo acciones que permitan frenar las conductas irregulares o de corrupción del personal, para garantizar el desarrollo de la seguridad en bienestar de la sociedad.

Dentro del personal de la policía municipal existe la participación de mujeres las cuales ejercen cargos de autoridad como lo es el caso de la Jefa del Departamento de la Carrera Policial el cual se trata un departamento el cual se encarga de iniciar y de dar seguimiento al desarrollo del policía en todas las etapas de la carrera policial, llevando a cabo los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, profesionalización, certificación, permanencia, evaluación, y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio.

En este caso también se cuenta con la participación de un Jefe de Departamento de Desarrollo Policial, quien tiene a su cargo, la profesionalización de los elementos de la policía municipal de carrera, tendiente a definir los planes y programas de estudio a partir de los cuales el policía desarrollará un programa integral que atiende a la formación académica, Implantando y aplicando programas en diversas modalidades, incluyendo un sistema de educación a distancia interactiva, que aseguren y complementen las condiciones para apoyar la masificación de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en materia de seguridad pública.

En la Policía Municipal esta la presencia de un Jefe de Departamento de Evaluaciones el cual desarrolla y coordina los diversos mecanismos de evaluación, a fin de garantizar su aptitud y vocación de servicio.

Así como con un Departamento de Prestaciones Policiales misma que consiste en una unidad de orientación al personal policial sobre los servicios y prestaciones a que tiene derecho; así como los reconocimientos, estímulos y recompensas de los elementos policiales.

Y finalmente se designa a un responsable de las aulas virtuales en el que dichas aulas están basadas en coordinar y promover el uso adecuado de las aulas

virtuales al interior de las mismas, así como la correcta administración de las instalaciones, equipos, instrumentos, materia prima y requerimientos necesarios para su desempeño de los elementos de la policía municipal preventiva, con el propósito de mantener parámetros de control sobre el uso y desarrollo eficaz de los mismos a fin de optimizarlos de la mejor manera.

4.2. En relación a la Policía Estatal

En el Estado de Quintana Roo, se está manifestando un equipo compacto de 15 militares que acompañan al general Carlos Bibiano Villa Castillo, secretario de seguridad pública en el Estado, a partir del 4 de abril del 2011, por mandato del Gobernador, Roberto Borge Angulo, se implementa el modelo Coahuila. Se trata de un sistema operado por militares a fin de mantener el control de las fuerzas policiales para conformar la militarización de la seguridad pública en el Estado. El modelo de policía estatal, es duramente cuestionado por las violaciones a los derechos humanos que se generan ante la arbitrariedad policial - militar.

El general retirado Carlos Bibiano Villa Castillo es reconocido al interior del ejército, por su trayectoria como ingeniero en comunicaciones militares. Implementó la operación del satélite Morelos para la Defensa Nacional y formó parte del equipo de ingenieros militares que modernizaron los sistemas de rastreo, intervención y seguimiento de objetivos considerados como riesgo para la seguridad nacional.

Con la llegada de Villa Castillo se pone en marcha en Quintana Roo, lo que en el norte del país se denomina Modelo Coahuila. Inicia con los nombramientos de mandos militares retirados, quienes serán los que estarán al frente de las áreas de la seguridad pública de la entidad y de los municipios, por lo que también en Cancún se contempla crear una fuerza de tarea (grupo táctico especial o de choque), bajo el mando del teniente Coronel Cícero Salazar.

La base del modelo policial tradicional del secretario, consiste en que todos trabajen en coordinación con el Gobernador, el Comandante de la 34 Zona Militar y el Comandante de la decima región militar enfocada a una máxima autoridad castrense para toda la península. El modelo refiere una jerarquía piramidal, la responsabilidad, recae en el Gobernador con la finalidad de establecer una policía única.

Para la mayor parte de los medios de comunicación, el Secretario de Seguridad Pública de Quintana Roo, es asignado en medio de un polémico nombramiento a fin de abatir la confrontación entre bandas que se disputan el mercado local de la droga en un terreno que se dice, controlan sus viejos conocidos, los zetas. Su imagen se ha publicitado como un hombre bragado, que solamente

lleva a cabo su trabajo, aunque sus resultados en el Estado de Coahuila no fueron tan favorables debido a que se incrementaron las muertes violentas sin lograr disminuir la inseguridad, durante su encargo en la Ciudad de Torreón.⁵⁸

El día 26 de abril del año 2011, el gobernador del Estado Roberto Borge Angulo mencionó que el Secretario de Seguridad Pública Carlos Bibiano Villa Castillo se encuentra concentrado en la elaboración de un Mapa Geodelictivo para el Estado de Quintana Roo, dicho mapa tendrá como objetivo el conocimiento de los puntos que presentan mayor incidencia delictiva, para poder detectar las zonas, tuvo que recorrer él mismo, todo el Estado para finalmente conocer las ubicaciones y con esa estrategia, combatir a la delincuencia organizada, en razón a ello, sostuvo una reunión en la XXXIV Zona Militar, con las autoridades y llegaron a un acuerdo de coordinación con la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA) en relación a un proyecto de seguridad que no ha sido definido ni dado a conocer.

Únicamente se apoya en un mapa geodelictivo, como instrumento técnico que permite a las autoridades, identificar las zonas donde la delincuencia ha ganado terreno y a fin de diseñar estrategias adecuadas para abatir el problema de la inseguridad pública.

Desde el inicio de las operaciones del Secretario, la delincuencia se ha inhibido a través de la captura de presuntos integrantes de los carteles que se disputan la plaza y el aseguramiento de drogas y armas. Por ello, sugiere la presencia de elementos encapuchados como algo necesario y fundamental para garantizar la integridad de quienes combaten en estas tareas para justificar su protección y seguridad personal; y exhorta a la ciudadanía a no alarmarse en cuanto a sus aspectos, ya que forman parte una alineación profesional.⁵⁹

En este mismo año, el Estado está sufriendo cambios radicales en la seguridad pública y también con respecto a los Centros de Readaptación Social, específicamente la cárcel de Chetumal y la cárcel de Playa del Carmen. En el mes

⁵⁸ Veledíaz Juan (Marzo 2011), *La coahuilización de Quintana Roo. Bibiano El Salvaje*, en *Luces del Siglo*. Vol. 395, pp. 24-26.

⁵⁹ Tuz Luis Enrique (miércoles 27 de Abril de 2011), *Preparan Mapa Geodelictivo. Sera Instrumento Técnico para Auxiliar a las autoridades en el combate al crimen organizado*, en *Por Esto! De Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado, p. 2.

de mayo, la Secretaria de Seguridad Pública del Estado, nombró al General Eulalio Rodríguez Valdivia como director del Centro Penitenciario en la Ciudad de Chetumal; y como director de la Cárcel de Playa del Carmen, al Capitán Segundo de Infantería José Luis Peniche Novelo, con la única finalidad de mejorar en las acciones y en las políticas de trabajo que lleva a cabo la Secretaria de Seguridad Pública en el Estado, lo que finalmente se logrará por medio de estrictos controles de cero tolerancia contra la corrupción y la impunidad.⁶⁰

De acuerdo a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, misma que funciona desde el año 2005 clasifica en el artículo 21 a los cuerpos de seguridad pública expresando que los cuerpos estatales y municipales de seguridad pública, son policías preventivas a las que les corresponden aquellas acciones dirigidas a prevenir la comisión de todo tipo de delitos y faltas administrativas, así como mantener el orden, la paz y la tranquilidad públicas dentro del territorio del Estado o de los respectivos Municipios.

Al cuerpo estatal de seguridad pública, pertenecen los miembros de la Policía Estatal Preventiva, operarán en todo el territorio del Estado y tienen asignadas las siguientes atribuciones:

- ✓ Diseñar y definir las políticas, programas y acciones a ejecutar en la prevención del delito, la disciplina, la capacitación y profesionalización de los miembros integrantes de su cuerpo en materia de seguridad pública, conforme a las disposiciones legales y de acuerdo con las políticas, planes y programas aprobados por el Secretario de Seguridad Pública del Estado.
- ✓ Verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicables en seguridad pública y tránsito;
- ✓ Vigilar el tránsito de vehículos y peatones en las calles, caminos, carreteras ya áreas de jurisdicción estatal;
- ✓ Llevar el archivo estatal de antecedentes del personal de las policías estatales y municipales;

⁶⁰ Ac Omar (miércoles 27 de Abril de 2011), *Cambio en la dirección del CERESO*, en *Por Esto! De Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado, p. 2.

- ✓ Elaborar la cartografía del delito a nivel de policía preventiva estatal y municipal, dando servicio de informática a las Corporaciones Municipales de Seguridad Pública
- ✓ Los integrantes tienen como parte de su formación y actuación apearse a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, misma que son promovidas por las instancias del Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- ✓ Así mismo se integrarán y coordinarán con el banco de municiones y armamento de la propia policía estatal y, en su caso, de las municipales, llevando el control de altas y bajas de armamento y municiones, de personal autorizado para portarlas, así como de la licencia de portación de armas;
- ✓ Realizar, periódicamente, pruebas de laboratorio para detectar el consumo de sustancias consideradas como psicotrópicas, enervantes, estupefacientes y otras similares, al personal de Seguridad Pública;
- ✓ Participar en operativos conjuntos con otras Corporaciones Policiales Federales, Estatales o Municipales, que se determinen en el seno del Consejo Estatal de Seguridad Pública.⁶¹

El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, otorga capacidad y personalidad jurídica para encausar y conseguir los fines de la seguridad establecido en el mandato del Gobernador Licenciado Félix Arturo González Canto, y en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 90 fracción XVIII y en cumplimiento de las obligaciones que le impone el artículo 91 fracción VI y XIII, ambos de la Constitución Política del Estado.

Este reglamento define la estructura que integra a la Secretaría de Seguridad Pública, establece las facultades de las Unidades Administrativas, armonizándolas para que cada servidor público tenga presente sus competencias y sus facultades, pero al mismo tiempo también sus responsabilidades.

⁶¹ Artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo, (2005), sin paginación.

La Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia de la administración pública centralizada del poder ejecutivo del Estado de Quintana Roo, misma que tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y responsabilidades que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y finalmente la Ley de Seguridad Pública.

En el periodo 2005- 2011, durante el gobierno del Estado de Félix Arturo González Canto, la seguridad pública fue una de las necesidades del estado y de nuestra sociedad, pero no se obtuvieron avances significativos, lo que es un reto para la presente administración gubernamental, de ahí que contempla como prioridad impostergable la certificación de las instituciones policiales debido a que se tienen que adecuar a los tiempos actuales.

Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública las obligaciones de las instituciones policiales, los derechos y las sanciones a los operadores policiales, se estructuran con las siguientes características:

A. Obligaciones de las instituciones policiales

- Inscribirse en el Registro Estatal del Personal de Seguridad Pública, en los términos y condiciones que determine la Ley General y demás disposiciones aplicables;
- Proporcionar la información que les sea requerida para el Registro del Personal de Seguridad Pública;
- Inscribir por conducto de la Secretaría, en los Registros Nacional y Estatal de Armamento y Equipo, los vehículos que tengan asignados, armas y municiones autorizadas y equipo que utilicen, debiendo informar mensualmente a la Secretaría las altas, bajas y condiciones en que se encuentren, independientemente de hacerlo al momento de ocurrir dicho movimiento;
- Exigirle al personal que cause baja del servicio, la entrega de armas, credenciales, equipo, uniforme y divisas que se le hayan asignado para el

desempeño de su cargo;

- Prohibir el uso de grados e insignias reservados para el uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea;
- Auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y a las administrativas, únicamente cuando sean requeridos en forma expresa para ello;
- Auxiliar a los Centros Penitenciarios en el traslado de sentenciados y procesados, tanto fuera como dentro del Estado, así como en la vigilancia de todos los Centros penitenciarios en el Estado y coadyuvar en funciones de seguridad, revisión al interior de los mismos, así como al ingreso y egreso de los Centros Penitenciarios, cuando así les sea ordenado.
- Actuar bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en términos de la Constitución;
- Usar los uniformes con las características y especificaciones propias de su adscripción que al efecto se determinen; y
- Las demás que les asignen la Ley y otros ordenamientos aplicables.⁶²

B. Derechos de los operadores policiales

- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten

⁶² Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo (20 de junio del 2010), Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Chetumal, Congreso del Estado, artículo 40.

las evaluaciones de control de confianza.⁶³

- Los integrantes de las Instituciones Policiales podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes, que en el momento de la separación señalen para permanecer en las Instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación, y en su caso, sólo procederá la indemnización.⁶⁴
- Las prestaciones relacionadas con la seguridad social de los integrantes de las Instituciones Policiales se sujetarán a lo establecido en las Leyes de Seguridad Social que correspondan.⁶⁵
- Respecto de las Jornadas de trabajo: el tiempo durante el cual el elemento está a disposición de la corporación, para prestar su servicio o comisión, el cual estará sujeto a las necesidades del servicio.⁶⁶
- Las mujeres disfrutarán del pago de salario íntegro de cuatro semanas de descanso antes de la fecha aproximada del parto y ocho semanas después del mismo. Durante la lactancia, tendrán dos períodos de descanso extraordinario por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos, a partir del término de su licencia y hasta cubrir seis meses.

Las mujeres embarazadas, estarán exceptuadas del servicio operativo, a partir de que lo hagan del conocimiento por escrito al superior jerárquico, debiendo exhibir el certificado médico correspondiente.⁶⁷

- Por cada seis meses consecutivos de servicios, los elementos disfrutarán de un período de vacaciones de diez días laborales en las fechas que se señalen para tal efecto, con el pago correspondiente de la prima vacacional

⁶³ *Ibidem*, artículo 41.

⁶⁴ *Ibidem*, artículo 42.

⁶⁵ *Ibidem*, artículo 43.

⁶⁶ *Ibidem*, artículo 44.

⁶⁷ *Ibidem*, artículo 45.

establecida en la Ley correspondiente.⁶⁸

- Cuando el elemento no pudiese hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados por necesidades de servicio, disfrutará de ellas dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que le impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los que laboren en un período de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo, ni serán acumulativas.⁶⁹
- Los periodos de vacaciones se disfrutarán de acuerdo a las necesidades del servicio.⁷⁰

C. Sanciones a los integrantes de las Instituciones policiales, en caso de incumplimiento a sus deberes.

A fin de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones Policiales tienen el deber de:

- Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;
- Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;
- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;
- Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando

⁶⁸ *Ibidem*, artículo 46.

⁶⁹ *Ibidem*, artículo 47.

⁷⁰ *Ibidem*, artículo 48.

se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello lo denunciara inmediatamente ante la autoridad competente;

- Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;
- Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;
- Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;
- Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública;
- Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

- Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros, salvo en casos contemplados por la Ley;
- Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;
- Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;
- Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto de omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;
- Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;
- Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables.
- Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;
- Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo comisión;
- Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, y en caso de que la petición rebase su competencia, deberá turnarlo al área que corresponda;
- Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias

adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, mismas que deberán ponerse inmediatamente a disposición de la autoridad competente;

- Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalado por los servicios médicos de las Instituciones;
- Abstenerse de consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes;
- Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;
- No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio

Con mayor especificidad, el artículo 50 del reglamento citado, en el ámbito profesional, tienen la obligación de:

- Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice;
- Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro. Asimismo, entregar la información que le sea solicitada por otras Instituciones de Seguridad Pública, en los términos de las leyes correspondientes;
- III Apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres;

- Ejecutar los mandamientos judiciales, ministeriales y administrativas competentes debidamente fundados y motivados, cuando por su función así corresponda;
- Obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial;
- Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho;
- Responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a un solo superior jerárquico, por regla general, respetando preponderantemente la línea de mando;
- Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones de seguridad pública así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio;
- Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas o juegos, u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia.⁷¹

Es importante resaltar que “Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos, de acuerdo a las leyes y reglamentos expedidos para ello.”⁷²

Recientemente, en el Estado de Quintana Roo, el Congreso del Estado aprobó por unanimidad una nueva Ley de Seguridad Pública,⁷³ misma que fue enviada por el

⁷¹ *Ibidem*, artículo 50.

⁷² *Ibidem*, artículo 51.

⁷³ En fecha 16 de junio de 2011.

Gobernador del Estado Roberto Borge Angulo y con la que se le confieren mayores facultades a la Secretaría de Seguridad Pública la cual ya no actuará solamente como preventiva, sino que le otorga un papel relevante, dotando entonces a la Policía Estatal Preventiva de ejercer tres atribuciones más: la primera, es la persecución de los delitos; la segunda, es la realización de acciones con inteligencia; y la última, el grado de intervención para efectuar detenciones a petición ciudadana, pero con base a las instrucciones del Ministerio Público, sustituyendo a la ley que regía desde el año 2005.

En la iniciativa, el mandatario estatal, indicó que durante su administración, la seguridad pública se contempla como una prioridad de suma importancia y de urgencia, razón por la que se reorganizará la normatividad en la lucha contra la delincuencia, y para llevarlo a la práctica, se necesita de la existencia de instituciones que estén plenamente fortalecidas, pensando siempre en proteger y defender a la sociedad, y la policía municipal preventiva continuara cumpliendo con su función referente a la sanción de las faltas administrativas.

Para el fortalecimiento de las instituciones policiales necesitan fortalecerse e incorporar los criterios de coordinación interinstitucional consistentes en la eficiencia, y una transparencia administrativa, así como una participación ciudadano que apoye a consolidar la tranquilidad social, como fundamento esencial de las reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2008, con la espera de que exista una adecuada coordinación entre la federación y el estado, sin omitir a los municipios, con el propósito de hacer más efectiva la función de la Seguridad Pública.

En cuanto a sus normas y acuerdos, la nueva Ley de Seguridad Pública establece seis recomendaciones selectas que serán responsabilidad de las policías estatales preventivas:

- 1. Facultad para investigar y perseguir delitos*
- 2. Sancionar faltas administrativas*
- 3. Trabajar en el desarrollo policial, el cual comprende el servicio profesional de la carrera policial.*

4. *El Consejo de Honor y Justicia Policial, que consiste en aplicar sanciones administrativas a los malos elementos.*
5. *Participación de la comunidad en los procesos de evaluación del trabajo policial.*
6. *Y como última recomendación, está dirigida a regular los recursos destinados a la seguridad pública tanto a nivel estatal como municipal, estos recursos son provenientes de la Federación.⁷⁴*

El rubro de la seguridad pública en Quintana Roo, es dinámico y se encamina en una misma dirección, la conformación del mando único policial que se implementará de manera paulatina, como razón de Estado.

⁷⁴ Palma, Juan (Viernes 17 de junio de 2011), *Facultan a SSP para perseguir delitos. La nueva Ley enviada por el gobernador Roberto Borge*, en *La Respuesta*, Chetumal, Sección el estado, p. 18.

CONCLUSIONES

El modelo del mando único policial se puede considerar en parte viable para el Estado de Quintana Roo, porque algunos puntos que en ello resaltan mejorarían diversos factores como lo son la transparencia total de un modelo de policía, un segundo punto es la claridad que se implementaría conforme a sus procedimientos y definiría su estructura, el presupuesto y su equipamiento, asimismo con el tercer punto se busca un logro de cero participación de los policías municipales con la delincuencia organizada, misma que pretende elevar la capacitación policial a un nivel profesional, así como un mejor salario para los elementos, también se destacaría un alto grado de confianza que generaría la institución policial del Estado y en este mismo sentido la ciudadanía podría hacer sus reportes directamente con los mismos elementos policiales por la deficiente o mala calidad en los servicios públicos.

El nuevo modelo de policía, denominado mando único policial impactaría de manera directa a los elementos policiales en lo que se refiere al uso de la fuerza para cumplir sus funciones, así como la pérdida de autonomía en los municipios y además suprime atribuciones que son fundamentales en los ayuntamientos por la actuación del mismo como parte esencial de un Estado, al mismo tiempo son los primeros en tener contacto inmediato con las problemáticas de la ciudadanía.

En base al nuevo modelo de policía, propuesta por el Presidente de la República al Congreso de la Unión eliminaría absolutamente bajo el mandato del Gobernador del Estado, mismo que estará obligado a garantizar la seguridad pública en los municipios en todo momento, de manera inmediata y sin excepción cuando así lo solicite el Presidente Municipal.

Se implementa la regulación de un sistema de desarrollo institucional, la cual establece como condición la acreditación certificada de los integrantes de las instituciones policiales

Asentando un supuesto en el que la policía federal podrá asumir el mando y la conducción, cuando el mando superior del estado no cumpla con los fines de la seguridad pública.

La ley secundaria definirá los supuestos en los que la policía federal dirigirá de forma operativa a la policía estatal y, en su caso, a la policía municipal del Estado.

Cuando la policía municipal no pueda cumplir con la acreditación, tendrán el deber de transferir sus recursos humanos, materiales y financieros a la policía estatal correspondiente.

La policía municipal acreditada realizará las funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales, así como el apoyo en las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 116, y finalmente actuarán bajo el mando de la policía estatal.

La formulación de políticas públicas como estrategia tendiente a prevenir la comisión de los delitos.

La participación de la comunidad cooperará en los procesos de evaluación de las políticas así como de las instituciones de seguridad pública.

Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a la entidad federativa y, en su caso al municipio siempre y cuando este acredite que cumple las condiciones objetivas de desarrollo institucional.

El Congreso de la Unión tendrá facultad para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias y desarrollar las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A partir de la reforma “los bandos de policía y buen gobierno” ajustarán su denominación por la de “bandos de gobierno”.

Ninguna persona podrá pertenecer a las instituciones de seguridad pública sin antes haber sido certificada y registrada en el sistema.

El Congreso del Estado de Quintana Roo aprobó por unanimidad la nueva Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, promovida por el gobernador Roberto Borge Angulo en la que se faculta y dota a la Policía Estatal Preventiva de nuevas atribuciones las cuales son la persecución de los delitos, realizar acciones de inteligencia, y efectuar detenciones a petición del Ministerio Público, todo ello como medida urgente en la lucha contra la delincuencia, al mismo tiempo establece mayores regulaciones para la coordinación entre los niveles de gobierno, esta ley sustituye a la que regía desde 2005.

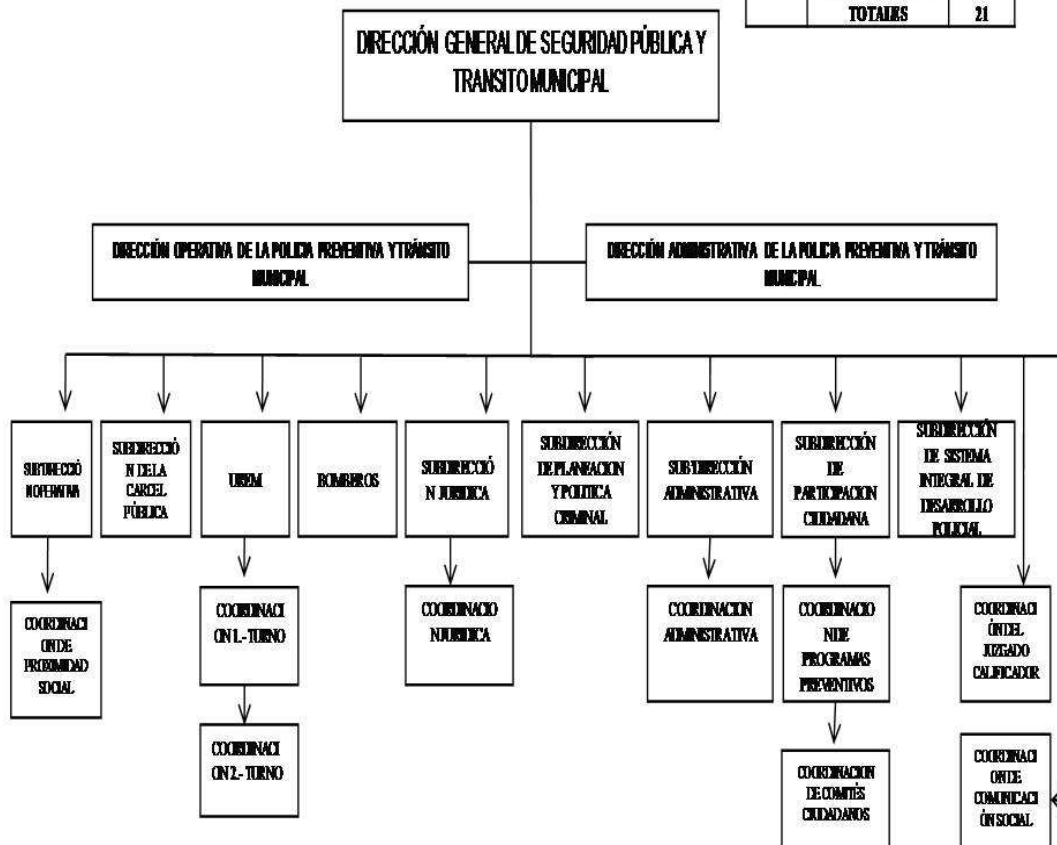
Es importante reconsiderar que la prevención de los delitos no puede quedar en manos de las instancias de seguridad pública, las políticas de prevención social del delito deben ser atendidas de forma integral a partir de factores sociales políticos y económicos que deben ser atendidos como políticas públicas y no por medio de una política criminal en atención exclusiva a la delincuencia y la comisión de delitos porque esto es posterior y la base de intervención de un modelo policial reactivo.

ANEXOS

1. Organigrama Estructural Actualizado de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL

NIVEL	UNIDAD ADMINISTRATIVA	TOTAL
II	DIR. GRAL.	1
III	DIRECCIÓN	2
IV	SUBDIRECCIÓN	9
V	COORDINACIÓN	9
	TOTALES	21



BIBLIOGRAFÍA

Ac, Omar (miércoles 27 de Abril de 2011), *Cambio en la dirección del CERESO*, en *Por Esto! De Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado.

Acosta Romero, Miguel (1993), *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.

Anshenshust, Paul H. (1997). *La Policía y la sociedad*, México: Limusa

Cámara de Diputados (2010), *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, H. Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2010). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. México.

Can, Ramiro (Miércoles 16 Marzo del 2011), *Elogia a Próximo Titular de la SSP*. En *Por Esto! De Quintana Roo*. Chetumal, Sección La Ciudad.

Carranza, Elías (2003) *Delito y seguridad de los habitantes*, Costa Rica: Siglo XXI

Cauch, Luis Enrique (viernes 22 de Octubre de 2010), *En contra de Una Policía Única. Sería la militarización del estado y del país, consideran integrantes del cabildo y de Seguridad Pública*, en *Por Esto! de Quintana Roo*. Chetumal, Sección Municipios.

Cervantes, Jesús (Viernes 15 de Octubre de 2010). *Rechazan Policía Única. El dirigente de los alcaldes del país Eruviel Ávila, se manifestó en contra de la creación de una policía única*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección La República.

Cruz Torrero, Luis Carlos (1995), *Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos*. México: Editorial Trillas

Cruz Torrero, Luis Carlos (2007), *Seguridad Pública*. México: Editorial Trillas.

Dammert, Lucia y Bailey John (2005) *Seguridad y Reforma policial en las Américas, experiencias y desafíos*, México: Siglo XXI

Diario Oficial de la Federación (14 de abril del 2011), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación (Lunes 28 de enero de 2008), Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. Primera Sección.

México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Díaz, Aldrin (Miércoles 16 Febrero del 2011), *Quintana Roo, Obtendrá Más Recursos para Seguridad. El Estado Ocupó el Primer Lugar en la Evaluación del Sistema Plataforma México*, en *Por Esto! De Quintana Roo*. Chetumal, Q. Roo, Sección Policía.

Gobierno del Estado de Quintana Roo (29 de Enero de 1988). Decreto número 30: *Ley de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo: Tomo IV, No. 2, 4ta. Época.

González, Yecenia (Jueves, 4 de noviembre de 2010), *A Discusión de Modelo de Policía Única. Hoy en Cancún se Reunirán Directores Jurídicos de los 32 Estados del País para Estudiar la Propuesta del Gobierno Federal*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado.

Hernández, Francisco (jueves 21 de octubre de 2010), *Reiterado, "No" a policía Única. Presidentes Municipales cabildean con senadores ele sostén de las policías Municipales*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección La Ciudad.

Hernández, Francisco (Miércoles 16 de Febrero de 2011), *Policía Amigo en 37 colonias*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección Policía.

Hernández, Francisco. (16 de febrero de 2011), *"Policía Amigo en 37 colonias"*, en *Por Esto! De Quintana Roo*, Chetumal, Sección Policía.

Martínez de Murguía, Beatriz (1999), *La policía en México*. México: Editorial Terra.

Martínez Garnelo, Jesús (1999), *Seguridad Pública Nacional*. México: Editorial Porrúa.

Martínez Garnelo, Jesús (1999). *Seguridad Pública Nacional*. México: Editorial Porrúa.

Martínez Hernández, Elías y Pérez Gallegos, Guadalupe del Socorro (2009). *Historia de la Seguridad Pública en el Estado de Quintana Roo*. Trabajo Monográfico para obtener el grado de Licenciado en Seguridad Pública. Chetumal, Quintana Roo.

Martínez Martínez Yolanda (2001), *"Giulliani, una propuesta de detención arbitraria"*, en Sánchez Sandoval A. (Coord.), *Política Criminal: La Reducción del Estado Nacional y las Políticas Trasnacionales de Seguridad*. México: UNAM.

Merkel, Adolfo (1980), *Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional. Citado por Yáñez Romero, José Arturo (2005). *Policía Preventiva en la Región Central de*

México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior. Artículo de Investigación. USMEX 2003-2004 Working Paper Series.

Olvera, Allan (1998), *Uso de la Fuerza Policial*. México: Editorial Progreso.

Orellana Wiarco, Octavio A. (2010), *Seguridad Pública Profesionalización de los Policías*. México: Editorial Porrúa.

Ortíz Ortíz, Serafín (1998), *Función Policial y Seguridad Pública*. México: McGraw-Hill.

Palma, Juan (Viernes 17 de junio de 2011), *Facultan a SSP para perseguir delitos. La nueva Ley enviada por el gobernador Roberto Borge*, en *La Respuesta*, Chetumal, Sección el Estado.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo (20 de junio del 2010), *Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública*, Chetumal, Congreso del Estado.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo (25 de marzo de 2011), *Constitución Política del Estado de Quintana Roo*, Chetumal, Congreso del Estado.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo (27 de Noviembre de 2007), *Ley de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, Chetumal, Congreso del Estado.

Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal.

Presidencia de la República (2008). *Primer Informe del Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Presidencia de la República (2009). *Segundo Informe del Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Presidencia de la República (2010). *Tercer Informe del Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2010). *Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Oficio No. SEL/300/577/10, México, D.F.

Queralt, Joan Josep (1986) *El policía y la ley*, Barcelona: Plaza y Janes

Rico, José María, Chinchilla Laura (2002), *Seguridad Ciudadana en América Latina*.

México: Editorial.

Rodríguez, Francisco (Jueves 26 de Agosto de 2010), *Rechazan Mando Único. La presidenta de la Asociación de Municipios de México, manifestó su rechazo a la creación de la Policía con mando Único*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección La República.

Sánchez Sandoval, Augusto (2003), *Política Criminal: La Reducción del Estado Nacional y las Políticas Trasnacionales de Seguridad*. México: Editorial Creativa Impresores.

Secretaría de Gobernación (2008), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, recuperado el 30 de junio de 2011, véase en <http://www.encup.gob.mx>

Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal (2008). *Nuevo Modelo Policial*, en Folleto de Capacitación en la Implementación del Programa Policía de Proximidad. México, D.F.

Senado de la República, (2008), *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia*, México, Gobierno Federal.

Serrano Torres, Jorge (2005). *Seguridad Ciudadana: El Modelo Colombiano*. Portal de Investigación Red Voltaire. Recuperado en Mayo del 2011 <http://www.voltairenet.org/seguridad-ciudadana-el-modelo.html>

Tuz, Luis Enrique (miércoles 27 de Abril de 2011), *Preparan Mapa Geodelictivo. Sera Instrumento Técnico para Auxiliar a las autoridades en el combate al crimen organizado*, en *Por Esto! De Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado.

Us Ake, Santos Gabriel (Viernes 8 de Octubre de 2010), *Conviene la Policía Única. Conclusión de Jaime Hernández Zaragoza por su mejor operatividad y previsible eficacia*, en *Por Esto! de Quintana Roo*, Chetumal, Sección El Estado.

Veledíaz Juan (Marzo 2011), *La coahuilización de Quintana Roo. Bibiano El Salvaje*, en *Luces del Siglo*. Vol. 395.

Yáñez Romero, José Arturo (2005). *Policía Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior*. Artículo de Investigación. USMEX 2003-2004 Working Paper Series.