



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

**Propuesta de una Nueva Policía Estatal Preventiva e
Investigativa Para el Estado de Quintana Roo.**

**TRABAJO MONOGRÁFICO
En la modalidad de investigación documental**

**Para obtener el grado de
PROFESIONAL ASOCIADO EN SEGURIDAD
PUBLICA**

**Presenta
Ruben Alejandro Baeza May**

Asesores:

Dra. Maribel Lozano Cortés

Mtra. Kinuyo Esparza Yamamoto

Lic. Jose Roberto Orlayneta Paralizábal

Chetumal, Quintana Roo, México, Septiembre de 2008.

UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Trabajo Monográfico elaborado bajo la supervisión del comité del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

PROFESIONAL ASOCIADO EN SEGURIDAD PÚBLICA

COMITÉ DE TRABAJO MONOGRÁFICO

Asesor: _____
Dra. Maribel Lozano Cortés

Asesor: _____
Mtra. Kinuyo Concepción Esparza Yamamoto

Asesor: _____
Lic. José Roberto Orlayneta Paralizábal

Chetumal, Quintana Roo, México, Septiembre de 2008

***El cambio empieza cuando alguna persona
ve el próximo paso que hay que dar.***

William Drayton

Dedicatoria

Este trabajo se lo dedico a las cinco personas más importantes de mi vida, A mis dos madres Leydi y Mercedes, a mi tía Anita, a mi flaquita Tania y a mi tío Pedro (+).

A todos aquellos que confían y tienen fe en mí; por que en sus buenos deseos me han dado energías para levantarme y continuar después de cada caída.

Y a Dios por darme la oportunidad de seguir adelante...

Agradecimientos

En primer lugar, quiero con un amplio reconocimiento agradecer a los docentes de la Universidad de Quintana Roo por formar a profesionistas y a hombres de bien para con nosotros mismos, nuestras familias y la sociedad; pero muy en particular a la Dra. Maribel y la Maestra Kinuyo por sus dedicación, compromiso y alta calidad humana.

A mi familia entera, quienes siempre han estado ahí cuando más los necesito brindándome su afecto incondicional, palabras de aliento y motivación.

A mis amigos y compañeros de carrera: Lupita, José Luis, Elías, Thomas, Claudia, Cardona, Mora por que en algún momento me han enseñado el valor de un buen consejo y gracias por ser como son.

Y a todos los que de alguna manera me han ayudado...

Gracias!!!

<i>Introducción</i>	2
<i>Capítulo I. Organizaciones policiales</i>	
1.1 <i>Organizaciones policiales.</i>	6
1.2 <i>Tipos de policía.</i>	17
1.2.1 <i>Funciones policiales.</i>	20
1.2.2 <i>Distribución de responsabilidades.</i>	22
1.2.3 <i>Preparación de los elementos policíacos.</i>	28
<i>Capítulo II. Percepción social de la policía</i>	
2.1 <i>La percepción/policía</i>	34
2.1.2 <i>Apoyo de los medios masivos a la policía</i>	35
2.2 <i>Que otras autoridades entran en la percepción</i>	40
2.2.1 <i>Héroes policiales</i>	44
<i>Capítulo III. Democracia/policía</i>	
3.1 <i>Administración pública y la administración policial.</i>	48
3.2 <i>Derechos/ obligaciones de los policías.</i>	50
<i>Conclusiones</i>	56
<i>Bibliografía</i>	58
<i>Anexo I</i>	63

Introducción

La declaración del combate a la delincuencia a nivel federal, estatal y municipal, pone como foco de atención el desarrollo de las estructuras policiales en todos sus ámbitos; En el caso de la seguridad pública a nivel federal ha tenido mejorías en la selección, remuneración y escalafón de sus elementos policiales; pero a nivel estatal no se ha innovado, ni se han concretado cambios notorios. A nivel federal la instituciones policiales llevan las ventajas de haber puesto la atención en no tener reacciones meramente reactivas, dando origen a la Policía Federal Preventiva en 1999(PFP) y la Agencia Federal de Investigación en el 2001(AFI), mismas que han sido fusionadas a principios del año 2007, porque sus funciones se duplicaban y con la finalidad de crear una Policía Federal única investigadora y de inteligencia policial.

En el caso de la mayoría de los Estados de la república incluyendo Quintana Roo, México, las estructuras policiales no tienen el mismo nivel de capacidad con la que cuenta actualmente las instituciones policiales federales; por lo que nos preocupa su correcto desarrollo y crecimiento paralelo.

Este crecimiento permitiría poder tener agentes activos en las filas policiales de los Estados, con conocimientos de policía científica en el fuero común. La consolidación de una estructura policial sólida y profesional, da pie, a la permanencia y continuidad, independientemente de los cambios políticos, de los programas de seguridad pública, libres de compromisos políticos y sobre todo, las ventajas de un sistema profesional permite que se mantenga un Estado fuerte ante los peligros latentes y visibles derivados de la delincuencia que son cada vez

mas notorios y negativos en la imagen del Estado como polo turístico (específicamente los municipios del norte de la capital, Tulum, Playa del Carmen, Cancún).

La deficiente captación de personal académico a nivel estatal de la policía, es paralelo a la falta de posibilidades de desarrollo en la misma, en la mayoría de los casos quienes ingresan a los sectores operativos en nuestro país, son académicamente deficientes, a comparación a los estándares internacionales de los cuerpos policiales de la mayoría de los países, incluso de los países en desarrollo, como es nuestro caso.

Esta monografía tiene como objetivo fundamental, estudiar y presentar algunos aspectos que den cuenta de la necesidad de que los Estados, y en especial Quintana Roo, cuente con una policía preventiva, preparada y eficiente, que apoyen y/o auxilien profesionalmente el trabajo de investigación que realizan los ministerios.

El trabajo esta dividido en tres capítulos, en el primero, se habla de la falta de una definición de seguridad pública, al igual que breves reseñas históricas del origen de la policía para mostrar la necesidad de que la policía estatal debe de formarse o profesionalizarse, es una demanda de los tiempos modernos la inversión en capital humano, y concretamente, existe una serie de limitaciones en la actuación de la policía estatal dado su baja preparación y/o de conocimientos en las diversas áreas de la investigación criminal y en general poseen poco capital cultural.

La seguridad pública se ha visto como una institución integrada por extractos deficientemente preparados, que justifican debido a

que su tarea se ha reducido a realizar actividades reactivas, por lo que el reclutamiento para integrar elementos a sus filas policiales ha sido en base al presupuesto que se designa para ello, queremos recalcar que no lo es así en lugares fronterizos con México y países latinos que han reformado sus policías con notables éxitos. La labor policial es respetada y admirada en la mayoría de los países latinos, como europeos; pero no lo es así, en México. Por ello se plantea la necesidad de un cambio a fondo no de parches y resanados que nos lleven a la misma preocupación día con día.

En el segundo capítulo se aborda lo que consideramos la causa del deficiente reclutamiento en las corporaciones policiales estatales, y que se debe a que cuentan con una imagen negativa dentro de la sociedad, misma que no es saneada en el momento que se demanda o se reportan los incidentes, muchas veces cayendo en tolerancias de los integrantes que ya tienen antecedentes negativos en el manejo de su facultad.

Por otra parte, “La sociedad ha descalificado sistemáticamente a las agrupaciones policiales, pero no se han acercado a ellas para entenderlas – apenas hace una década el sector académico inició un acercamiento al tema, reconociéndolo así como objeto de estudio. De hecho, esto ha sido parte de la crisis de la policía mexicana: el desconocimiento generalizado de su verdadera naturaleza, lo que ha sido causa, a su vez de la continua reproducción de su conflictividad.” (Portillo, 2005).

Y por último, en el tercer capítulo tomamos en consideración la importancia de tener continuidad en los proyectos de las instituciones policiales, independientemente de los cambios de gobierno, la necesidad de separar la administración policial de

la administración pública, que permita tener una policía sólida, también, en el tercer y último capítulo, proponemos algunos aspectos sobre las funciones de la policía que consideramos pueden generar cambios favorables en el trabajo, y por ende, en la percepción social de la policía.

1.1 Organizaciones policiales

Hablar de seguridad pública es un tema amplio debido a que no existe un delineamiento y un concepto exacto, ya que revisando con acuosidad libros especializados, doctos en la materia, no encontramos una definición única del concepto de seguridad pública; del mismo modo analizando las perspectivas de estudiosos que se han especializado en la materia, dejan entrever el constante debate que deriva del estudio de la seguridad pública como ciencia, misma que merece atención seria y estudio científico.

Sin embargo, para fines de nuestro trabajo trataremos de realizar un acercamiento al concepto de seguridad pública. El término **seguridad** proviene del latín *securitis-atis*, que significa confianza y tranquilidad de una persona, el cual procede de la idea de que no hay peligro que temer.

Seguridad de acuerdo *El Diccionario de la Real Academia*, es la calidad de “seguro” el cual se define como todo lo libre y exento de cualquier peligro, daño o riesgo. El término **Público** deriva del latín *publicus*, cuyo significado es perteneciente a todo el pueblo o ciudad.

En la mayoría de los países de Latinoamérica, tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, el Salvador, así como Estados Unidos, se ha reconocido a la seguridad pública como

prioridad y punto de análisis (en los Estados Unidos, surgió la discusión en los años 60s después de instaurarse un sistema democrático).

En Europa el tema de seguridad pública va a la vanguardia, que tiene sus antecedentes, en la preocupación del gobierno absolutista del siglo XVI y XVII que generó instituciones y aparatos burocráticos con sus correspondientes conceptos jurídico-políticos (*polizeirecht*) que regían la voluntad soberana de la vida y felicidad de los súbditos (aun sin el consentimiento de los mismos). A finales del Estado absolutista se buscó garantizar a los pueblos, mayor bienestar y seguridad, la cual estaba bajo la decisión y criterio del gobernante.

Estas condiciones sociopolíticas crearon la llamada “ciencia de la policía” con su figura jurídica el *ius polittiae* (que de manera englobada y actual significa la ciencia de administración pública). Es a principios del siglo XVII, que en Turquete de Mayenne se presenta a los Estados generales de Holanda uno de los primeros proyectos utópicos de Estado para una policía como proyecto que racionalizará la organización de la vida social desde el Estado.

Desde el siglo XVII Europa toma lo relativo a la policía, como una “ciencia” que se deriva del griego *politeia*, el cual se le dio el significado de administración o gobierno de la ciudad, del mismo modo se incluyó la seguridad, como la protección de los bienes y las personas. Fue a finales del siglo XVIII que la policía tomó el concepto restringido de la seguridad pública con el cual se le conoce desde entonces.

De manera que, hablar sobre seguridad pública, implica debates extensos concernientes a mejorar la estructura funcional y orgánica de todos sus ámbitos para hacerla más eficiente; pero no podemos pensar en reestructurar o cambiar todo su sistema basándonos en hipótesis superficiales sin antes considerar dentro de la estructura policial sus columnas endebles.

El desconocimiento y desinformación de la labor policial, al igual que todos sus ámbitos que engloba la seguridad pública, no solo esta en la sociedad que los percibe y observa, también en quienes han fungido como policías y en quien les dirige.

El concepto de seguridad pública se ha delimitado a la “reacción, castigo, aislamiento o segregación” y se percibe como un área que solo le incumbe a la policía, “siendo la misma sociedad al igual que las instituciones del Estado quienes son pieza fundamental en su desarrollo”(Bailey y Dammert 2005:23) De forma, que se vincula seguridad pública a policía, aunque ya en la actualidad, su concepto y su estudio se amplia cada vez mas, reconociendo a la seguridad pública como objeto de estudio indispensable para la convivencia armónica entre los individuos.

De manera más completa: “La seguridad pública no es un concepto ni mucho menos una función relativa únicamente a temas del orden penal ya que el crimen es parte fundamental atención en este sistema, pero no la única, por ello la salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas y la preservación de las libertades, el orden y la paz, son en suma preocupación de un Estado de derecho tendiente también a lograr una justicia cívica, común, administrativa, distributiva y sobretodo de la políticas criminalísticas, tanto de desarrollo

humano, como de educación, salud, vivienda y seguridad social que deba implementar toda autoridad.” (Martínez, 2005: 583-584).

Otro punto que se tiene que tomar en cuenta al hablar del por qué se ha estancado el concepto de seguridad pública, tiene su fundamento en la falta de valoración de las ciencias como lo menciona Mario Arroyo del Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES, 2003). “En todas las áreas del conocimiento se importa conocimiento, el área de política criminológica no es la excepción. Es preferible contratar una asesoría de 4.3 millones de dólares y recibir los beneficios políticos inmediatos de ello, a esperar el largo tiempo de dos años y desarrollar recursos propios. No obstante que esa misma suma hubiera servido para preparar a 86 alumnos de maestría en las universidades de prestigio a nivel internacional que tienen programas sobre criminología, política criminológica, prisiones, estudios de policía o seguridad” (Arroyo, 2003).

No es raro del mismo modo que las políticas criminológicas lleguen con demasiado retraso a México, por ejemplo, la discusión relacionada a las policías comunitarias tuvo su discusión en los Estados Unidos y posteriormente en otros países desde los años 60’s sobre la utilidad institucional, y en México fue a finales de los años 90’s, como menciona Mario Arroyo (2003) “no por la vía de la académica sino por de la política pública”

Bajo este contexto, tenemos que han sido olvidadas por décadas las organizaciones policiales en nuestro país, no tienen bases normativas que especifiquen en la Constitución la creación

de leyes mas concretas en su administración u organización, además de que se deja al criterio y juicio personal los cambios administrativos (Suárez, 2003:33).

La policía ha sido manejada de acuerdo a conocimientos práctico/empíricos, que acompañados por olvidos en su capacitación ha corroborado en el decrecimiento del sistema policial: “las instituciones policiales en México siguen siendo unas de las mas atrasadas en América latina. A nivel Federal se han tomado cartas en el asunto reclutando a licenciados titulados con la ambición de lograr estándares internacionales; pero en el caso de las policías estatales y municipales, según estudios recientes dados a conocer oficialmente por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP 2008), Roberto Campa, en el que destaca que el nivel educativo promedio es de secundaria y del total solo el 7% cuenta con una licenciatura a lo que se recalca que el 26% tiene un coeficiente intelectual medio o superior y el resto se encuentra por debajo de los índices comunes, si a eso le adjuntamos que no son afines a su trabajo por el estrés constante, falta de valoración por su trabajo.

No es de extrañarse que las policías no den los resultados que se exigen, ya que tiene adjunto costumbres heredadas, que aun conservan las características autoritaristas del ejercicio del poder, que las han convertido en un instrumento de protección a las instituciones y no de los ciudadanos.

Es por la apertura de nuevas visiones y mentalidades que han reconocido a la seguridad pública como objeto de estudio, que ahora podemos desarrollar investigaciones que contemplen la

amplia gama de facetas que están contenidas dentro de la seguridad pública.

Por todo lo anterior, es entendible que en México existe el desconocimiento y falta de cultura de la labor policial: “por el lado político- administrativo, las nuevas democracias heredaron una escasa capacidad del Estado para diseñar e implementar programas. Esta debilidad fue además incrementada con las crisis fiscales. Entre las instituciones más débiles se encontraban aquellas que debían contrarrestar el crimen y la violencia: la policía, los tribunales de justicia, el sistema penitenciario, y las agencias encargadas de la rehabilitación social.

En algunos casos como, en Argentina, El Salvador y México, las transiciones a la democracia significaron un desafío a los viejos sistemas de control, en los que las élites políticas negociaron arreglos corruptos y extrajudiciales con la policía para manejar los problemas del crimen” (Bailey y Dammert 2005:17-18).

Al igual que su decrecimiento enraizada en el poco conocimiento de los roles que deben y tienen que desempeñar los policías que caía en conflicto de intereses adjunto a dificultades sociales, económicas, políticas, entre otras, propias de su época, al menos en la constitución de 1867, no ha habido señalamientos manifiestos de esa responsabilidad estatal, es hasta el año de 1917 que se contempló en aquel entonces, en la constitución a la seguridad pública como obligación solo de los municipios. Se hace referencia de este punto relevante debido a la necesidad de tomar en consideración de forma muy general sus antecedentes históricos para su observación objetiva.

Es hasta finales del año de 1994 que se comienza a estudiar a la policía como principal actor de la seguridad pública; a causa de la creciente inseguridad que se evidenciaba en todo el país, este estudio se formalizó en la reforma del 11 de diciembre del año 1995 en el art.21 y art. 73 frac. XXIII y fue publicado en El Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año donde se integra a la seguridad pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como “una función a cargo de la federación, Distrito Federal. Los Estados y los municipios. Considerando la actuación de las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

Después de la reforma y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en misma fecha, hubo un olvido y poco interés en darle continuidad por la federación. De hecho en 1997 se intentó militarizar a la seguridad pública como una solución empírica a los problemas evidentes, bajo la idea de que los militares eran honestos y los civiles corruptos; pero fracasó porque se evidenció que el problema era más “estructural” (tema que abordaremos más adelante) que de personas que integraban las distintas corporaciones de seguridad. Es hasta el 6 de marzo del 2003 que se crea el programa de seguridad pública en atención a las demandas y necesidades de la sociedad.

El 6 de enero del 2005 se crea el Gabinete de Seguridad Pública como una atención del gobierno federal para atender las prioridades de la misma, y se distingue del Consejo Nacional de Seguridad Pública en que precisamente este último contempla la inclusión de los gobiernos estatales en la conducción del consejo y la participación de los mismos, en el diseño de las estrategias del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El

Gabinete Federal, es una estancia creada para focalizar, con más detenimiento, los problemas cuyo tratamiento corresponde exclusivamente al poder ejecutivo federal. Adicionalmente, el Gabinete tiene la capacidad para intercambiar información con autoridades extranjeras, con el propósito de hacer más eficiente su labor y construir un frente sólido contra la delincuencia.

Lo poco que se sabe de las corporaciones policiales se basa más en percepción de lo que se cree, que de lo que es en la realidad; los medios informativos juegan un papel muy importante dentro de la concepción que se tiene sobre la seguridad pública. Un tema clave que enfatiza la aceptación y rechazo de la seguridad pública es el sentimiento de inseguridad o el miedo al crimen, el cual “es un tema altamente sensible por que afecta no solo a las víctimas del crimen sino también a los que reciben las imágenes, ya sea directa o filtrada por varios medios.

En ese caso, un elemento común en la vida diaria de las ciudades, es la percepción de inseguridad” (Caldeira, 2000; Dammert y Malone, 2003). Para hablar de seguridad pública estatal “hay que tener en cuenta que así como es importante la seguridad también lo es la sensación de seguridad” (Gonzalo, 2005:188). Debemos tomar en consideración la difícil situación política por la que ha atravesado nuestro país, que ha evidenciado la débil estructura que se tiene en la policía y la seguridad pública, siendo la percepción social negativa sobre la labor policial.

Como hemos aludido con anterioridad, el hablar de la seguridad pública y de la policía en nuestro Estado invita a innumerables conceptos que estigmatizan e impiden el desarrollo

de la policía en sus tres ámbitos (federal, estatal, municipal) dentro de la percepción de la sociedad. Siendo el área estatal la que atrae nuestra atención y estudio.

Quizás se pueda alegar que es suficiente con la enseñanza de cursos enfocados a la reacción y persecución del delito en flagrancia ó que la labor policial en nuestro país no exige mayor atención que la de disciplinar por medio de medidas más duras dentro de sus organizaciones. También las academias en su esfuerzo de lo que consideran capacitación han incluido tradicionalmente tres ejes importantes para el ejercicio policial: la técnica policial, la educación física y conocimientos normativos; en cambio el eje humanista se aborda de forma menos rigurosa (Suárez, 2005,12). La mayoría de los ejes se abordan de forma inducida de los cuales los más apreciados son los conocimientos del arma (habilidad adquirida) y la capacidad para reconocer posibles infractores.

No es de extrañarse que los policías se olviden de habilidades adquiridas relacionadas con el entrenamiento de las relaciones humanas que pudieran permitir un mejor desempeño en la protección y auxilio de los miembros de la sociedad; ò aquellas que permitan tener una visión global del sistema de justicia penal que pudiera abrirles el criterio a los estudiantes de carrera policial para así ejercer mejor el mandato constitucional encomendado (Suárez, 2005).

Del mismo modo durante el proceso de inducción se prioriza más el “flujo en la calle”, que un sistema profesional que permita continuidad en el desarrollo de una carrera policial (Suárez, 2005). Los tiempos actuales demandan una formación de

proximidad ciudadana, para el mantenimiento de un clima de paz y confianza mutua que promueva y facilite el crecimiento de una mejor percepción y ejercicio de las libertades del ciudadano. Pero hasta ahora la administración pública de las instituciones policiales, sin distinciones, ha sido llevada por direcciones que nos dan más de lo mismo.

La policía es un área olvidada de la sociedad, no por que carezca de importancia dentro de la misma, es debido a su olvido como pilar fundamental para la convivencia entre los individuos. Enfatizamos a la policía como un área y principal actor de la seguridad pública; pero no su totalidad, ya que en la actualidad el concepto de seguridad pública engloba todo lo concerniente al bienestar y la paz social entre los individuos, como lo son: la política criminal, investigación penal, investigación científica entre muchos otros. Del mismo modo se incluyen todas aquellas políticas que deriven y se fundamenten en la convivencia y conservación de la tranquilidad física, moral, psicológica, social, jurídica de los individuos y sus comunidades.

Por otra parte, se afirma, los altos mandos de la Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, que dado que la policía estatal, atiende los delitos que están mas enfocados a la fragancia, prevención, reacción y arraigo de los delincuentes, que “para eso no se requiere mayor exigencia en los perfiles, además no existe presupuesto para cierto numero de plazas y perfiles, por lo que nos tenemos que adaptar a los que nos den o asignen de presupuesto¹”

¹Entrevista realizada en Chetumal, Quintana Roo, México, el 29 de marzo del 2007. Anónimo

El sentido común de los habitantes del Estado, afirma: “cualquiera puede laborar en la policía estatal; por que no requiere gran ciencia ni esfuerzo²”.

O, bien, afirman: “para ser policía detener y para vigilar no se necesita de mucho perfil académico, cualquiera lo puede hacer³”

Esta es la opinión que se ha enraizado en la cultura de la sociedad, que ha tenido poca información de la labor policial o/y que lo que sabe sobre la policía es lo que difunden los medios de comunicación.

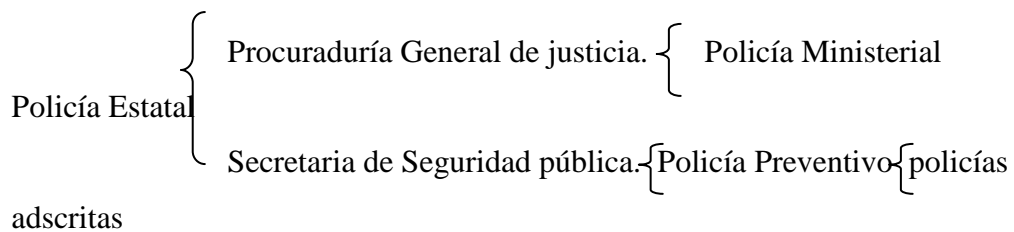
En nuestro país de acuerdo con la doctora Suárez de Garay (2004) los policías son seres humanos sometidos a procesos de socialización muy precarios para dar una respuesta por arriba de la que se espera que den. Es ahí donde se da la tensión entre sujeto e institución, situaciones donde tienen la observación de la existencia de un doble discurso: el discurso de la norma jurídica y el de las normas informales. Dicho de otra manera en nuestro país se es policía en abstracto, con lo que la institución (gobierno, administración, designación de recursos) dota para ejercer el oficio.

² Entrevista realizada en Chetumal, Quintana Roo, México, el 15 de abril de 2007 a Juan Enrique Méndez González. Estudiante Universitario.

³ Entrevista realizada en Chetumal, Quintana Roo, México, el 16 de abril del 2007 a Francisco Javier Bolaños Ríos. Comerciante.

1.2.1 Tipos de policía.

Antes de comenzar el desarrollo del tema es importante mencionar que la policía estatal esta dividida en dos tipos: a) la que vigila y previene: Policía Estatal Preventiva (PEP) b) la que investiga y persigue delitos: Policía Ministerial Investigadora (PMI), la primera dependiente de la Secretaria de Seguridad Pública del Estado y la segunda de la Procuraduría General de Justicia del Estado.



La policía estatal por la parte preventiva es auxiliar y encargada de las faltas administrativas y la Ministerial es auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos la cual la constitución faculta para investigar. Las dos policías están repartidas en todo el Estado ya que se encargan de auxiliar a los municipios que las demanden.

En el caso de la policía ministerial, la experiencia y los estudios han demostrado que el sistema burocratizado en la procuración de justicia hace que transcurra un tiempo considerable, donde pudiera actuarse con la debida integración de una investigación por parte de la misma policía ministerial, también se dan varios casos en que los elementos de la policía estatal preventiva tienen conocimientos primero de los ilícitos llegando al lugar de los hechos de forma más inmediata que los policías ministeriales, no

pudiendo realizar ninguna acción, limitando su actuación ya que en la mayoría de las veces no cuenta con los conocimientos científicos (de ciencias penales así como de conocimientos básicos y metodológicos) y herramientas básicas que le permitan poder realizar un trabajo profesional mientras llegan al lugar las autoridades investigadoras.

Otro caso común es que las personas tengan que desplazarse a una distancia considerable para levantar la denuncia; pero qué pasa cuando no se localiza al MP o esta cubriendo otra tarea, o que la fecha del suceso fue en un día festivo, o es un día domingo donde los trámites no se agilizan debido a que sólo está el personal de guardia.

Ante estos casos, la ciudadanía observa que el papel del policía preventivo es poco útil, debido a que no está autorizado para auxiliarlo. De manera que la función de la PEP, es sólo reactiva y en la gran mayoría de las situaciones que se presentan en la vida cotidiana se requiere más que punición, la ciudadanía que es afectada por un hecho ilícito demanda investigación del mismo.

En resumen, según datos de la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3) 2004, del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), más el 88% de la población en México no denuncia un hecho delictivo, lo que se comprende cuando evaluamos el tiempo que una persona afectada debe invertir en denunciar el hecho, cuando se evalúan los gastos que implican una denuncia y sobre todo la desconfianza que tiene la población hacia la policía preventiva, ministerial y el ministerio

público, mencionada como una de las principales causas según la ENSI-3, por las que no se denuncia un hecho ilícito.

Actualidad

Ministerio Público.
(Investigación) { Policía ministerial, peritos. Auxiliar
*Policía Preventivo. Auxiliar { Policías adscritas

Secretaria de seguridad pública

*Policía preventivo.

(Prevención y vigilancia delitos y faltas administrativas).

{ Sanciones por
infracciones a los reglamentos
Gubernativos y de policía

Las modificaciones sobre las funciones de la policía no van a la par con las circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales, la última fue en el año de 1995, la realidad ahora es otra. Además de que la evidencia ha demostrado que la seguridad pública, la procuración de justicia, los cuerpos policiales y la lucha contra el crimen han quedaron en el olvido y abandono durante años, predominando siempre su función reactiva. (Martínez, 2005).

De manera que, ante este panorama, la población queda desprotegida, atentando contra un derecho constitucional que es la seguridad pública, social y jurídica.

En el caso de la mayoría de los países de Latinoamérica, la policía ya es quien investiga y persigue los ilícitos y ven al Ministerio Público como un intruso, figura de reciente creación en Chile, ó consideran que el Ministerio Público, no tenía la atribución de dirigir la investigación como en el Salvador sucedió a mediados de los noventas.

En Costa Rica, según el Doctor Paúl Rueda Leal (2003), Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica, en el Foro de la Sociedad Civil, afirmó, que en su país, se dio la situación que los nuevos Ministerios Públicos, por su falta de experiencia en la investigación, terminaron delegando de facto a la policía, la dirección y realización de la investigación; en tanto que en países como el Salvador, la policía sigue rehusándose a ser dirigidos por una institución fuera de sus estructuras, más en una de las facultades que históricamente han considerado propias de su jurisdicción. Por lo que no notifica al fiscal o avisa con retraso. (González, Negrete y Zepeda, 2004:51). En el caso de nuestro país existe lo contrario a lo concerniente de la facultad de la policía para investigar, siendo la policía un órgano auxiliar solamente.

1.2.1 Funciones policiales

Al hablar de limitada función operacional de la policía preventiva, nos referimos a la falta de poder para investigar delitos, por ejemplo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, monopoliza la investigación al Ministerio Público y coloca como auxiliar al policía ministerial, "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo la autoridad y mando inmediato".

En la práctica son los Ministerio Público quienes “recolectan” información antes que fungir como investigadores, no profundizan en los casos, atendiendo informes en base a términos a vencer, más que en calidad y tiempo de investigador. Además el conocimiento que manejan es solo legal más que de investigadores (tomando en cuenta la nula eficacia que se da por la “carga” excesiva de trabajo). De esta manera, la labor policial innecesariamente queda subordinada operativa y jerárquicamente a la acción del Ministerio Público.

Por otro lado, debemos aceptar y reconocer que todavía el Ministerio Público sigue actuando a la vieja usanza de hace 20 años, esto es, no practica ninguna técnica de investigación. Para la integración del cuerpo del delito, para acreditar la probable responsabilidad; se han convertido en simples órganos receptores de algunos hechos o de alguna prueba, sin que complementen su función primordial, la de investigación (Martínez, 2005:553).

Por lo que se refiere a la investigación de delitos, las causas de la ineficacia del sistema se deben a la saturación de los órganos actuales de investigación, su falta de independencia, la falta de coordinación interinstitucional y la falta de profesionalización del Ministerio Público y sus auxiliares(González. et. al,2005). Por otra parte no son nuevas las deficiencias que tienen los órganos acusadores en México, solo que estas no salen a la luz pública con regularidad, como es el caso del trabajo de los policías.

1.2.3 Distribución de responsabilidades

La realidad de nuestras instituciones policiales delimitadas a la prevención, reacción y disposición del mando del Ministerio Público, hace de la labor policial, dependiente de la acción del Ministerio Público, de tal manera que el trabajo policial tanto de prevención, como de vigilancia, investigación y persecución, queda jerarquizado como una labor sin autodeterminación y de autosuficiencia, y como consecuencia se ha descuidado el desarrollo académico de la policía estatal, incluso la infraestructura con la que cuenta.

Todo, aunado a que la labor de procurar justicia no ha sido modificada en años, a pesar de la evidencia objetiva y de percepción de baja efectividad y credibilidad de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y la justicia penal, misma que se traduce en impunidad por la no denuncia y queda fuera del registro oficial lo que da como resultado la cifra negra⁴, sin tomar en cuenta la deficiente investigación, el poco cuidado en la conformación de expedientes, exceso de trabajo, etc. que en promedio de total de los delitos reportados solo llega a concluirse la investigación y a poner al presunto responsable ante la justicia en un 13 por ciento de los casos cifra que desanima el trabajo policial y por supuesto, a la población civil (González. et. al 2005).

⁴ La cifra negra, es decir, los delitos cometidos no denunciados, es del 88 por ciento, promedio muy superior al 75 por ciento que se calcula a nivel internacional. Quienes no denuncian el delito argumentan: pérdida de tiempo 35 por ciento, desconfianza en la autoridad 18 por ciento, trámites burocráticos 8 por ciento. De las averiguaciones previas iniciadas, en un 49 por ciento no sucedió nada y en 26 por ciento se encontraban en trámite, con lo que se demuestra que el mayor número de denuncias y querellas se van a la reserva y archivo, convirtiéndolas en actos de descarga emocional de la víctima.”(México Unido Contra la Delincuencia A. C, 2007).

Es importante dejar claro, que en este trabajo, no proponemos dejar a juicio y criterio de la policía toda acción que realice; más bien, planteamos y corroboramos la idea de que se distribuyan de manera más congruente las responsabilidades. De acuerdo a la iniciativa propuesta en el Senado de la República (ver anexo I) quedaría de la siguiente manera (2007):

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales corresponden al Ministerio Público. La ley señalará los casos excepcionales en que el ofendido podrá ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”.

En la modificación se le da jurisdicción al policía para investigar y perseguir delitos, sin embargo, en la actualidad esta supeditada al Ministerio Público, esta jerarquía hace que el trabajo policial sea en su práctica una herramienta a disposición de la acción del Ministerio Público.

La iniciativa no le quita la jurisdicción al Ministerio Público para investigar, pero le da la conducción de la policía y un mismo nivel jerárquico. La intención es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del Ministerio Público, pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos, aparentemente delictivos, y la identificación del probable autor o partícipe.

De esta manera se abandona el concepto tradicional de que la policía se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin que ello implique la falta de control, toda vez que la autoridad ministerial continúa siendo la conductora, jurídicamente, de la investigación.

En México ha existido particularidades en su sistema, que han sido contrarios a las prácticas de todos los países, un ejemplo es el mencionado en los párrafos anteriores el cual refiere que en otros países el policía investiga y previene. En el caso de México se pueden dar resistencias, es decir que el Ministerio Público se resista a dar facultades de la investigación a los policías; por que en el caso de la policía estatal no esta lo suficientemente capacitada, sin embargo, la policía puede dar los resultados esperados si se capacita correctamente, incluso, se ha llegado a afirmar que, en la práctica quien realiza las pesquisas es la policía ministerial, mientras el Ministerio Público permanece en las labores de la oficina, integrando el expediente y convirtiéndose en la practica en un amanuense⁵ de la policía ministerial(Castro,2005:52).

⁵ Amanuense se define de acuerdo al diccionario de la lengua española a Escribiente, persona que se dedica profesionalmente a escribir a mano, al dictado o

Por otro lado, ¿qué beneficio(s) pudiera generar a la sociedad, el hecho de que la policía estatal ministerial y preventiva pueda participar en la investigación del delito de manera directa y con la conducción del MP de acuerdo con la reforma propuesta por el presidente de la república en el senado?; al tener la jurisdicción y las facultades, la policía estatal para investigar técnica y funcionalmente de manera legal, abre la posibilidad de que la investigación sobre un hecho ilícito sea pronta y/o menos burocrática.

Estamos claros de que eso requerirá profesionalizar a la policía estatal ministerial y preventiva; pero no profesionalizar por medio de cursos sino por la vía académica establecida como se lleva a cabo en la Universidad de Quintana Roo no para crear policías como tal si no para formar individuos pensantes, creativos y propositivos, que se desenvuelvan en el medio social por lo que las escuelas cumplen el papel de integrarlos a la sociedad como profesionistas, lo que dará pie a su desarrollo como institución y con ello, podrá a mediano y largo plazo ser suficientemente capaz de realizar investigaciones científica y legalmente fundamentadas por los conocimientos reafirmados en las escuelas medio Superior y Superior a manera de formar en los individuos conocimientos estandarizados que cuando el individuo ya estudiado, haya tenido o tenga conocimiento de los ilícitos por cualquier medio diverso a una denuncia sepa como dar aviso inmediato al Ministerio Público o en su caso socorrer a la persona e iniciar una investigación y sustentarla en un informe, al comprobar la veracidad de la solicitud, también podrá socorrer de forma directa a la persona, quien podrá

copiando. Se usa especialmente para referirse a los copistas de la Edad Media: amanuenses medievales.

sentirse protegida y escuchada por la autoridad responsable de su seguridad física, psicológica, moral y jurídica.

Las ideas nuevas siempre han sido de gran polémica, en el caso de esta idea no sería diferente; porque se estaría modificando las costumbres e ideas adquiridas a través del tiempo en nuestro país por parte de aquellos que se han adaptado a un sistema al que ya conocen (prevención, procuración y persecución del delito), a pesar de su ineficacia y evidencia de que el sistema prevaleciente es desventajoso para la personas que son probables víctimas de algún tipo de delito; pero se preguntaran a que nos referimos con ¿desventajoso e ineficaz?.

Nos referimos a que el sistema prevaleciente da pie a que se realicen las tareas de impartir y procurar justicia sin tener atención a los detalles particulares de cada caso y no sin antes iniciar una denuncia ó querrela ante el Ministerio Público. Es ahí donde se da la desconfianza, por parte de los habitantes, del trabajo de los ministerios públicos, y de los ministeriales, sobre los primeros, porque no realizan ninguna investigación; los segundos, por que no actúan si no existe un motivo y orden por parte de Ministerio Público.

“La reingeniería”, así llamada de acuerdo a un selecto grupo de impartidores de justicia, gobernadores, legisladores, juristas, académicos y alcaldes vinculados al tema, incluye la reforma normativa necesaria para que las instituciones encargadas de la delincuencia puedan recuperar la naturaleza de los órganos investigadores y acusadores (entre otras propuestas, donde incluyen los juicios orales); es decir, otorgar a la policía la facultad de realizar investigaciones que permitan identificar a

las personas que cometen delitos y, al mismo tiempo, que generen los elementos necesarios para que el Ministerio Público pueda presentar ante los órganos jurisdiccionales posiciones de acusación suficientemente soportadas, logrando un doble fin: menor impunidad y mayor certeza en el procedimiento.

La iniciativa anteriormente comentada, permitiría en la práctica dar una atención más personalizada hacia la sociedad y la víctima; porque permitiría que se realicen investigaciones con el contacto directo con la víctima o presunto responsable, de este modo se podrá tener una práctica similar a la de los detectives, mismos que se encargan de fundamentar sus investigaciones, comprobar y recopilar pruebas conforme al derecho constitucional.

Hay necesidad de apoyo y correcta distribución de tareas. El exceso de trabajo es una de las características que distinguen a las instituciones que se encargan de procurar justicia a la sociedad, que como ya señalábamos, ello ha generado, que cada caso se atienda de forma sistemática en base a términos a vencer que en calidad de atención.

Como destaca el Doctor Sergio Gómez Izquierdo (2008) con 22 años de experiencia en la Procuraduría de General de Justicia del Estado de Quintana Roo “cada caso se debe atender por individual y nunca de forma sistemática; por que cada caso es diferente y con peculiaridades que nunca lo harán igual a otro y ningún caso será igual a los demás...”

1.2.4 Preparación de los elementos policíacos

Antes de poner en práctica a la policía estatal entendiéndose a la denominada ministerial y preventiva en una responsabilidad tan delicada como la investigación se necesita apoyo contundente para especializarlos, profesionalizarlos y actualizarlos, “para que realmente sientan también amor al servicio y sobre todo que sienta la necesidad del respeto para con los suyos” (Martínez, 2005).

Un hecho social de suma importancia es la:”... ubicación del policía dentro de la propia estructura social” (Ibíd.). Es importante el posicionar el trabajo policial en una estructura social donde exista el respeto a los derechos humanos, la igualdad y el bienestar social, hacia sus mismos policías ya que se sabe que la forma en que los individuos toman la decisión de incorporarse a la institución policial esta influida principalmente por sus percepciones, creencias y valores y por su propia historia de vida, lo que contribuye significativamente a darle forma a su propia motivación (Suárez, 2004).

La inclusión de la policía estatal en la investigación directa, con facultades de recibir denuncias y actuar implicará una reforma estructural a nivel de mejores salarios, de prestaciones sociales, un sistema de responsabilidades de los policías, así como las sanciones aplicables a cada caso.

La policía estatal preventiva y judicial debe asumir la responsabilidad en la investigación técnica y científica de los delitos. Para ello, no basta otorgarle autonomía bajo la

conducción jurídica del Ministerio Público, sino que es imprescindible contar con herramientas complementarias y, por ello, la iniciativa, en el artículo 73, fracción XXIII, iniciada en el legislativo desde el 7 de marzo de (2007) propone crear el Sistema Nacional de Desarrollo Policial, cuyo propósito es lograr cuerpos policiales altamente capacitados y con sólidas bases profesionales para el reto, que significa el abatimiento de la impunidad.

En este sentido, la profesionalización de los servidores públicos dedicados a la procuración de justicia y a la investigación de los delitos, así como la depuración de los malos elementos que incurren en actos ilícitos en el desempeño de sus funciones, significan una parte fundamental del éxito de esta estrategia, toda vez que si no contamos con agentes ministeriales y policiales estatales eficientes, honestos y confiables, cualquier esfuerzo para enfrentar a la delincuencia será inviable.

Las posibilidades de ampliar la jurisdicción de la policía estatal permitirían profesionalizar las estancias policiales. Favoreciendo la selección y reclutamiento de graduados universitarios a las filas policiales estatales como lo propone el mandatario Federal Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2007), donde incluye un nuevo plan de gobierno, el proyecto para reclutar graduados universitarios en las filas policiales, junto con un proceso de evaluación de los ciudadanos a los esfuerzos para combatir el delito, entre otros puntos (Notimex, 7/03/07).

La idea del reclutamiento de los graduados universitario no es nueva ya que ha sido puesta en práctica desde el año 2004 por la Agencia Federal de Investigación (AFI), desde entonces la

AFI, convocaba aquellos estudiantes que tenían un promedio académico de excelencia o que contaban con becas de la UNAM, otorgadas por sus altos promedios, y egresados del área de humanidades; se manifestaba que, “en el país se estaba creando un órgano de inteligencia, que requería de personal con ciertas características, como no tener vicios que pudieran dañar a la nueva institución”. Se ofrecían ingresos superiores a los 13 mil pesos, cantidades que, según se prometían se incrementarían de acuerdo con el desempeño y la plaza a la que fueran asignados (Aranda J A. et. al, 2007).

Las implicaciones de integrar profesionistas a la labor policía invitarían del mismo modo a la preservación de la eficiencia y eficacia a través del tiempo. Mismas que permitirán un mejor resultado en el objetivo de volver eficiente a la procuración de justicia, aunque cabe mencionar que no basta solo con reclutar elementos preparados, también se necesita crear reglamentos específicos de la manera de actuar y laborar de la policía, ya que toda su actividad en materia de procuración y persecución, en nuestro Estado, se enmarca sin definición ni metodología específica de investigación, adjunto a la falta de instrumental en materia de investigación. Además que se necesita reclutar perfiles académicos altos, con valores éticos y otros estímulos (Ibíd.)

Planteando del mismo modo que las dos instituciones estatales, policiales (preventiva y judicial), puedan laborar dentro de una misma corporación, dando pie a una supervisión de ambas partes, que en la operación sea coordinado y efectiva, ya que en la actualidad las policías en México se enfrentan al crimen organizado y de fuero común con una policía desarticulada.

De esta forma la labor preventiva e investigativa estaría funcionando dentro de la misma organización, con sus respectivas divisiones, con instalaciones a la vanguardia y de primera calidad que inviten un crecimiento igualitario de ambas corporaciones, además de la observancia continua (ya se ha realizado un avance en este sentido por la federación unificando los mandos con la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Policía Federal Preventiva PFP)).

Además de invertir en la preparación académica de los elementos de la policía, se estarán creando nuevos horizontes en el Estado de Quintana Roo, que permita la profesionalización real y a largo plazo, y no solo cursos de capacitación, para darle salida rápida a las demandas de la presión social, se debe y tiene que trabajar a largo plazo, no solo en la búsqueda de resultados inmediato, sino con una visión a futuro.

Quizás surjan objeciones sobre la integración de profesionistas en las filas policiales estatales, sobre todo porque se afirma, que no tiene sentido invertir en su profesionalización, como es el caso de la policía federal, ya que la policía estatal no atiende el mismo tipo de delitos que atiende la federal, sin embargo las instituciones policiales estatales son auxiliares de las policías federales y atienden una alta cifra de delitos de fueron común (violencia, homicidios y lesiones intencionales no menos graves por sus altas incidencias el cual se calcula un 50 por ciento mayor que el experimentado al inicio de los noventas (González .et.al,2005,242), y en un 90 por ciento, según el Secretario de Seguridad Pública Federal(SSP,2006).Tomando en consideración que es obligación de los Estados ofrecer a sus habitantes; seguridad jurídica, social, pública y procuración de justicia pronta, expedita, eficaz, eficiente, profesional y honrada.

Por otra parte, la disposición de largas jornadas laborales, a los elementos policiales, no ha permitido, la profesionalización de ellos, para brindar un trabajo de calidad, además, la institución de seguridad pública, difícilmente les da capacitación y actualización continua. Es en la actualidad (2007), que inicia el curso de “investigación de homicidios”⁶, con la intención de redoblar esfuerzos al combate de la delincuencia. Se le pone énfasis a la capacitación policial por la gravedad y crisis en seguridad que enfrenta nuestro país en general, sin embargo, es una obligación de las instituciones brindar capacitación a la policía de manera continúa.

De cualquier manera, es beneficioso a corto y largo plazo capacitar a los policías estatales, ministerios públicos y peritos, siendo estos ya profesionistas o egresados de carreras varias; pero de preferencia La Licenciatura en Seguridad Pública, Derecho, Psicología, Criminalística, Criminología, Sociología, Ciencias y Humanidades, por ser estas mas afines a la administración y procuración de justicia, al mismo tiempo que se tiene que buscar su posicionamiento en una mejor ubicación dentro de la propia estructura social sobre todo de la Policía Estatal .

Se podrá a través del tiempo tener policías que lleguen a la operatividad de prevenir y perseguir delitos como plantea Jaime Courbet (1983:141), se puede decir que el objetivo de la labor policial se engloba en prevenir la delincuencia, responder

⁶ En la inauguración del curso se mencionó que en el 2006 están registrados 279 homicidios, de estos, 55 pertenecen al sur de Quintana Roo, por ello lo importante es redoblar esfuerzos para prevenir la delincuencia, tarea que en los hechos se lleva a cabo de manera coordinada con la Secretaría Estatal de Seguridad Pública, mediante la realización de operativos, cuyo fin es tratar de inhibir la delincuencia.

inmediatamente a los incidentes que amenazan de forma directa la seguridad de los ciudadanos, efectuar la investigación y persecución sobre cualquier delito o accidente que ocurra en su sector y controlar el tránsito vehicular. Capacidad que de llegar a poseer los policías en nuestro Estado, podrán poder ser asignados responsables de investigar con pericia cada delito asignado (auxiliado de peritos en cada materia).

La opción que se plantea es muy seria y muy propia de un país y Estados que exigen instituciones congruentes a su democracia. También al llevar al hecho esta idea se podría dar inicio a la primera fase donde ganen tres partes: la primera es el ciudadano quien sentirá la atención y protección de la corporación policial y tendrá una percepción de seguridad psicológica y física, por la segunda parte la policía gana puntos a favor en la percepción de su institución y un puntaje personal(satisfacción), por la tercera parte gana el Estado en la confianza de sus corporaciones policiales, las cuales mantienen la paz y orden social propias de una democracia.

Los avances están en parte en manos de los legisladores, decimos en parte porque implicará trabajos multidisciplinarios de investigadores del área, donde deberán y tendrán que contemplar las reformas de acuerdo a los estándares internacionales y en comparación con otras fuentes policiales que también ejercen la doble función de vigilancia e investigación.

CAPITULO II. PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA POLICÍA.

2.1. La percepción/policía

La policía constituye uno de los cuerpos de seguridad del Estado con mayor contacto con la comunidad. La relación entre el policía y el ciudadano está determinada por una serie de factores entre los que se cuentan: la manera como el policía se percibe así mismo frente a la comunidad, el papel que cumple como agente de control social, el apoyo que recibe de los diversos sectores de la sociedad y las expectativas que la comunidad tiene sobre al trabajo policial.

El nivel de acuerdo que exista entre el desempeño policial y las expectativas de la comunidad actúa como un indicador de cuán satisfechos pueden estar los agentes policiales de su trabajo, al percibir que el mismo está en sintonía con las expectativas de la comunidad.

La satisfacción del policía con su trabajo tiene su origen, entre otros, en la aceptación de la comunidad, toda vez que la aceptación de los miembros de la comunidad reduce el nivel de aislamiento y segregación social que sufre el policía a consecuencia de la labor que desempeña, lo que lo convierte en un “tipo de persona distinta” al resto de la ciudadanía (Caín, 1973). Es decir, existe una distancia social casi inevitable entre el agente policial y el resto de la sociedad que se reduce en la medida en que la sociedad está satisfecha del trabajo policial.

En general, en México, existe una percepción sobre el trabajo del policía, negativo, más aún del policía estatal o municipal, por el otro lado los policías opinan que su trabajo no es valorado a pesar de los riesgos del mismo, lo que el policía atribuye al desconocimiento de las personas con respecto a todo lo referente al área policial. “Las personas nos enjuician de forma injusta, nos catalogan y estigmatizan porque el público tiene la creencia que el policía es sinónimo de deshonestidad. Pero hay que remarcar que en todos lados hay buenos y malos, y los buenos son la mayoría. La apreciación del público es superficial y muy pobre; porque no conocen de fondo la actividad policía⁷”

2.1.2 Apoyo de los medios masivos a la policía.

En muchas partes del mundo las instituciones policiales son altamente veneradas y respetadas, unos ejemplos a citar son los carabineros de Chile en América Latina, y la policía Francesa y Británica en Europa, gran parte de esa apreciación se debe a que en los países que cuentan con una imagen positiva en sus instituciones policiales equilibran la crítica y el reconocimiento del trabajo policial, donde se apoyan de todos los medios disponibles y posibles, incluyéndolos en producciones y convenios filmo gráficos donde autorizan el manejo de la imagen policial para creación de una cultura policial en la sociedad. En las filmaciones resaltan los atributos y el objetivo de la policía que es brindarles la paz y tranquilidad a la sociedad.

⁷ Entrevista realizada en Chetumal, Quintana Roo, México, el 26 de marzo del 2007. Anónimo.

Bajo este contexto, en los países arriba señalados, la imagen de las corporaciones policiales en filmografías, crea un concepto positivo en la percepción de quienes lo visualizan, usando este medio para educar a los grupos sociales, a la vez que se reclutan mejores prospectos de todos los extractos sociales para la integración a las filas policiales. El manejo de la imagen policial es muy cuidada a detalle por los medios de comunicación, porque hacen la parte que le corresponde como integrantes y modeladores de la conducta social: como el fomento de la cultura legal y policial, valores, denuncias, juicios equilibrados y reconocimientos hacia la labor policial, entre otros.

En México los episodios de abusos en las detenciones, de corrupción dadas por la impunidad del sistema de justicia prevaleciente, bajos salarios, largas horas laborales, olvido de los derechos laborales, falta de reconocimiento del trabajo policial, simbiosis con la delincuencia, por no mencionar la falta de profesionalismo e integración de profesionistas en las filas policiales, es lo que predomina en las cotidianidad del policía, y son factores determinantes de la desconfianza ciudadana en sus cuerpos policíacos y sistemas de procuración de justicia.

Por lo que ser policía en México en la concepción de la ciudadanía, es sinónimo de represión. Imagen vinculada por el uso de la policía en tiempos de la posrevolución para protección de quienes dirigían el Estado por sobre los derechos de la sociedad.

El policía es una persona altamente estigmatizada, que tiene una visibilidad pública dotada de un conjunto de atributos negativos y en el que se insertan individuos con trayectorias de ciertas características. Cuando ese modo de ver y ese modo de poner en escena el oficio son compartidos, podemos asumir que existe en el estatuto de una cultura, aunque esta no sea formal (Suárez, 2003).

En México, no hay héroes policiales, elementales en la imagen de la policía (tema que desarrollaremos en párrafos posteriores). Si a ellos les atribuimos lo que difunden los medios de comunicación, la cultura enraizada en las películas mexicanas y noticieros donde resaltan los atributos negativos de las instituciones policiales, y muy pocas veces los esfuerzos y atributos positivos. De manera que, existe desinformación, por parte de la sociedad hacia las instituciones policiales.

Toda la difusión que hacen los medios de comunicación, como portavoces de la comunidad, no auxilian el desarrollo de la función policial muy por el contrario, deterioran la imagen del policía, resaltando sus fallas y equivocaciones y no sus aciertos y virtudes.

Los juicios que emiten las personas que están ajenas al medio policial, pero que no se interesan por aprender más de él⁸, lo hacen en base a lo que perciben de las imágenes televisivas, las cuales varían en calidades y formas. Para citar un ejemplo incluimos las encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios

⁸ De acuerdo al *Periódico El universal* del 15 de agosto del 2005 se preguntó ¿Qué cree usted que puede hacer para ayudar a la policía para hacer su trabajo? Quedando no sabe/ no contesto con el 18 % como el mas alto del sondeo. Seguida de las opciones de no contribuir a la corrupción con 16%, cooperar con la policía el 14%, denunciar delitos con el 12%, respetar las leyes 9%, no hacer nada con el 9%, respetarlos entre otros.

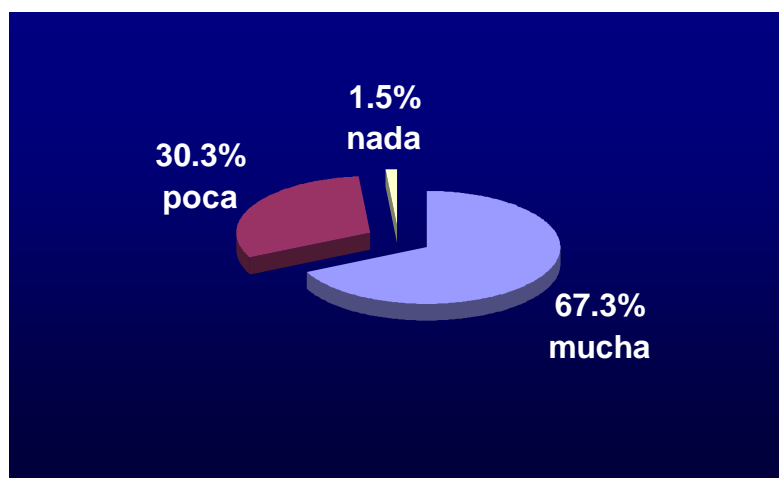
sobre la Inseguridad (ICESI, 2006); donde se toma a consideración el porcentaje de los ciudadanos que leen diarios, ven o escuchan noticieros (ver gráfica 1).

También incluimos la encuesta donde los ciudadanos califican a los medios informativos en el manejo de los reportajes derivados del crimen (ver gráfica 2), y se observa que no se aprecian los trabajos positivos y los esfuerzos emprendidos por las corporaciones federales, estatales y municipales. Poniendo en desequilibrio entre lo que se piensa de la seguridad pública y de lo que es en realidad.

En la encuestas se confirman lo que subjetivamente conocemos; por lo que se demuestra que el principal medio por el cual se forman las imágenes que se juzgan provienen de los medios informativos.

Frecuencia y porcentaje en que los ciudadanos leen diarios, ven o escuchan noticieros.

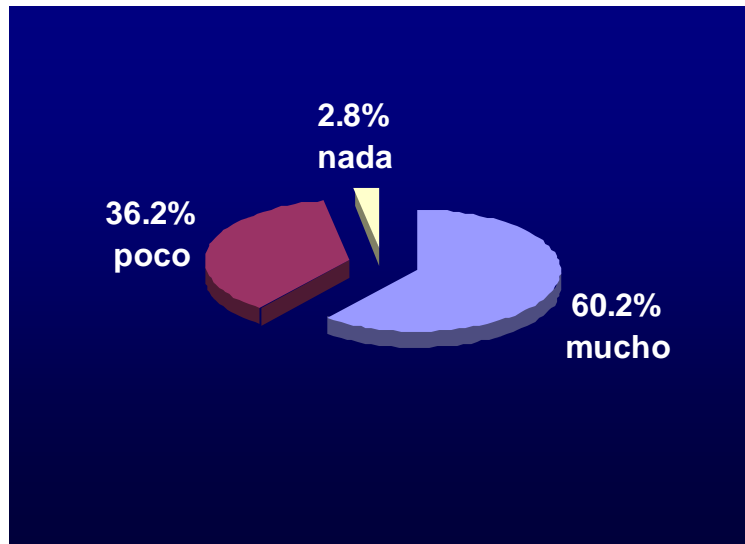
Gráfica1



FUENTE: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI, 2006)

Tiempo y espacio que la sociedad considera que los medios dan a las noticias sobre el crimen.

Gráfica 2:



FUENTE: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, 2006.

La confianza estimada hacia los medios de comunicación es una de las más altas con una calificación de 7.20 puntos (ver grafica 3)

Los medios visuales son los más explotados por las potencias mundiales, para el fomento de los valores, cultura, persuasión o educación de las necesidades que requiere cada Nación. Un ejemplo ha citar es el de los Estados Unidos de Norte América donde por medio del cine se difunde la idea de nacionalismo y fortaleza.

2.2. Que otras autoridades entran en la percepción

En el Estado de Quintana Roo, y la gran mayoría de los Estados de la república, no existe valoración hacia la labor policial, dignificación de su ámbito laboral, reclutamiento mas exigente, al igual de una mística paralelo con la federación, siendo la responsabilidad del Estado velar por los derechos de los ciudadanos, y vigilar el desarrollo de sus estructuras de justicia en beneficio de la paz y bienestar social.

Pueden surgir observaciones que consideren innecesario la inversión en las estructuras y exigencias de la policía estatal; porque no atiende el mismo tipo de delitos que atienden las instituciones federales; sin embargo la mayoría de los delitos que se suscitan en la sociedad de acuerdo al Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, Luís Alberto Rivero León (2007), son las derivadas de acuerdo al orden: 1.- las faltas administrativas o antisociales; y 2.-las de fuero común y por último; 3.- los delitos federales .

También, en su exposición de reestructuración de la Secretaria de Seguridad Pública Federal (2007), García Luna destacó que en México se enfrenta al crimen organizado y que 94% de los delitos que se cometen en el país son del fuero común, por lo que se requiere la coordinación entre autoridades municipales, estatales y federales.

La percepción que se tiene de las estructuras policiales no solo derivan en contra de las instituciones policiales, en estas se incluyen la labor de los Ministerios Públicos y jueces, como

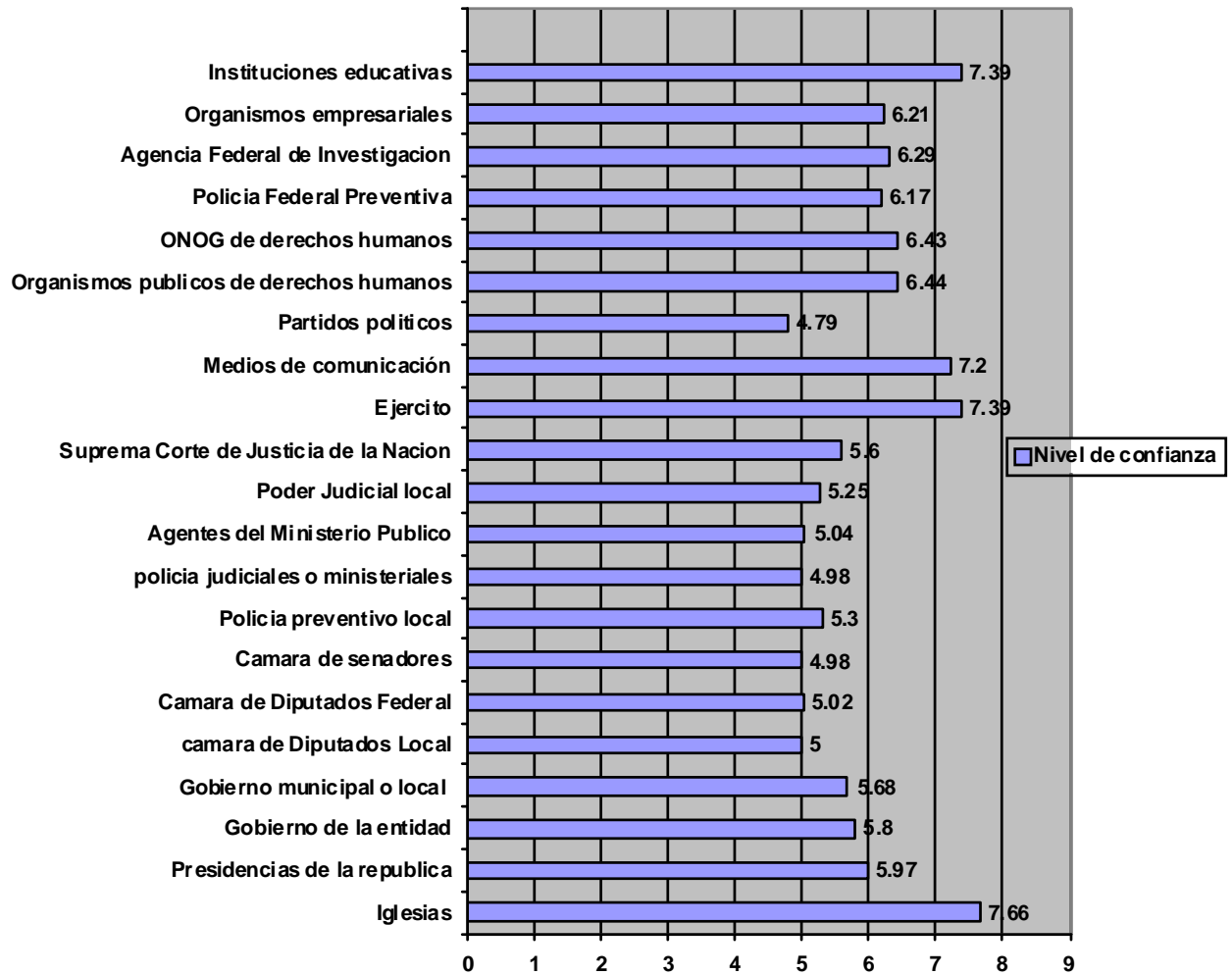
pieza clave de las deficiencias. Dicho de otro modo, en los actos de corrupción se percibe que la policía tiene gran responsabilidad, pero la impunidad, se cree, depende de ineficiencia y corrupción de jueces y ministerios públicos (México Unido Contra la Delincuencia, 2007).

Ya que, de acuerdo a los datos obtenidos en la ENSI, incluye por primera vez en el 2004, una variable que mide el nivel de confianza de las instituciones en las cuales por sorpresa de los analistas observaron que los MP son los mas descalificados; mismos que cuentan con un nivel muy bajo de confianza y aceptación aún más que las policías preventivas locales (ver gráfica 3).

La causa de la percepción negativa sobre los MP, es derivada de las deficiencias de los órganos de investigación. El bajísimo porcentaje de presuntos responsables puestos a disposición del juez, incomparablemente más bajo que en los países industrializados, pone de manifiesto lo anterior. La lentísima tramitación o por las irregularidades en la integración de las averiguaciones previas, de las cuales derivan la mayoría de la denuncias ante Derechos Humanos (Barreda y Sayeg, 2004).

Calificación promedio del nivel de confianza en diversas instituciones por el Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad (ENSI2006).

Gráfica 3



FUENTE: Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad, 2006

Solo los agentes de la policía judicial o ministerial tienen calificación mas baja que el Ministerio Público; pero no puede perderse de vista que la policía ministerial es dependiente y propia del Ministerio Público.

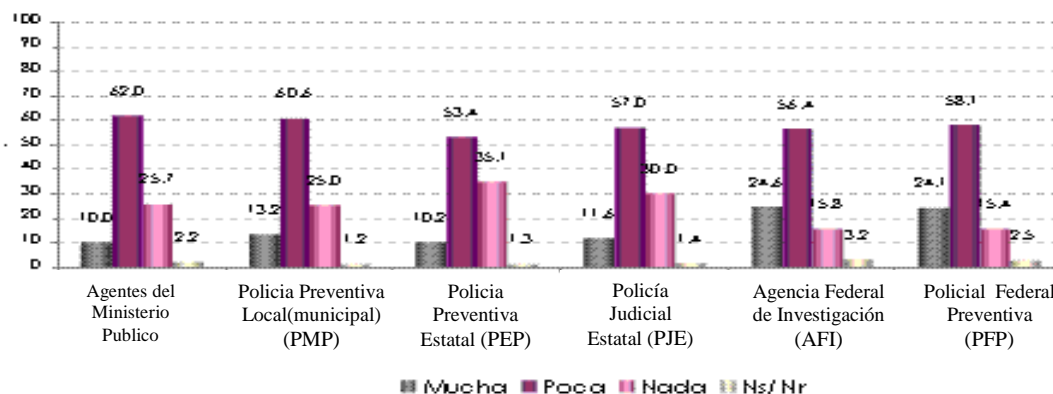
Por otra parte los partidos políticos inspiran mas desconfianza por de debajo de los policías. En la calificación de las instituciones que mejor se posicionan en la percepción de la sociedad de acuerdo al orden son: la iglesia con 7.66 puntos, el

ejercito con 7.39 puntos; instituciones educativas 7.39 puntos y los medios de comunicación 7.20 puntos.

El Ministerio Público y los cuerpos policíacos son dos de los actores más importantes en el sistema de justicia mexicano. A eso hay que agregarle que en la mayoría de los Estados de la república, de acuerdo con la doctora Suárez de Garay (2003), los policías son seres humanos sometidos a procesos de socialización muy precarios para dar una respuesta por arriba de la que se espera que den. Es ahí donde se da la tensión entre sujeto e institución, situaciones donde tienen la observación de la existencia de un doble discurso: el discurso de la norma jurídica y el de las normas informales. Dicho de otra forma en nuestro país se es policía en abstracto, con lo que la institución (gobierno, administración, designación de recursos) dota para ejercer el oficio.

En la Gráfica 4 se observa, el nivel de confianza en las corporaciones policíacas de seguridad pública y procuración de justicia, según la ENSI, 2006⁹.

Gráfica 4



⁹ FUENTE: Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad, 2006

La diferencia que hay entre una policía estatal y otra federal, radica en que las policías federales son más sólidas en su preparación, misma que reconoce la sociedad; porque han creado una imagen participativa y de constante mejora en sus estructuras.

2.2.1. Héroes policiales.

Una de las faltas mas evidentes en la sociedad mexicana, es la falta de héroes policiales (Suárez, 2003), no es que no existan, pero muchas veces se acusa y se denigra el trabajo policial; pero qué pasa con aquellos elementos que han caído en cumplimiento de su deber o han desfallecido por brindar una certeza jurídica y de paz social a la sociedad. Las mejores corporaciones policiales del mundo tienen en común la valoración de las vidas perdidas de sus integrantes en cumplimiento de su deber. En ellas tienen mártires que son de la luz pública (como el caso de carabineros). Se consideran mártires a los hombres que han dado la vida por su patria y por la construcción de una justicia democrática.

En cambio, las perdidas humanas derivadas de la labor policial en México, son vistos como parte del riesgo que tienen que asumir los que trabajan en sus estructuras. Mientras se exige mayor respuesta con menos presupuesto y se estigmatiza la labor policial como un trabajo o herramienta auxiliar de las instituciones que se encargan de impartir justicia. La clasificación y catalogación de la policía es cada vez más evidente, porque la han posicionado en un área y estructura social poco valorada por la sociedad ó por otros funcionarios públicos que se dedican a las labores de oficina.

Las críticas hacia la policía son evidentes; ¿pero qué hay sobre los reconocimientos hacia esta labor? El caso de la muerte de una agente femenina, “Charito”, caída durante un enfrentamiento con unos delincuentes en una zona comercial de la ciudad, sirvió de ejemplo a varios agentes, quienes afirmaron que todo el escándalo de la prensa giró en torno a la muerte de los delincuentes, presuntamente ajusticiados por la policía en la patrulla una vez que fueron apresados en el enfrentamiento, pero no de las cualidades de “Charito” como agente policial, como compañera y vecina de la comunidad: “... La asociación de vecinos del barrio donde ella trabajaba reconoció la labor de esa mujer. En general, la gente la quería mucho, pero las noticias de prensa eran irrelevantes. Para eso no hay letras grandes sino pequeñas” (Hidalgo y Monsalve, 2003).

Casos similares están al orden en la mayoría de los Estados de la república, donde el trabajo policial es parte de la estrategia de algunos medios amarillistas que usan la noticia como mercadotecnia para la venta.

Los policías son el blanco preferido de los delincuentes, muchos han muerto en horas de trabajo y otros al concluir sus labores, mismos que han sido emboscados; pero la continuidad de estos casos raramente son seguidos por los medios informativos. Pareciera ser que los policías por el hecho de ser policías están exentos de ser honestos o justos; o por morir en manos de los delincuentes quiere decir que eran parte de la misma mafia. Así, mientras que la muerte de cualquier miembro de las corporaciones policiales en los países desarrollados, es valorada, en nuestro país existe algo inverso; se toma como una nota periodística donde se emiten juicios negativos sobre la policía y estos ocupan las noticias principales de primera plana.

Mientras que los casos de los policías muertos aparecen como uno más de las estadísticas.

Se estiman que han muerto más de 253 policías federales, estatales y municipales en el 2008, por lo que existe la necesidad de dotar de más recursos por el riesgo que acompaña la tarea policial.

No buscamos ser subjetivos al mencionar estos incidentes; pero si buscamos que se de un equilibrio del juicio que se tiene de las estructuras policiales. Se necesita cimentar en quienes ya han fallecido una imagen que ponga en la balanza el desempeño policial, ya que de no cimentarse se dará pie a que la delincuencia mantenga la estrategias de manchar la confianza de las instituciones de justicia (como lo han Estado poniendo en practica) en los casos donde no pueden negociar con la contraparte.

Se necesitan reconocer los esfuerzos de las instituciones de justicia, y se necesita crear la imagen de metamodelos (modelos a seguir) policiales que demuestren que son valorados después de dar lo mejor de ellos, se necesita dar certeza a los policías de que no caerán en el desprestigio de ponerlos en duda después de esforzarse por construir un Estado democrático para las nuevas generaciones.

La clave es poner en contacto directo a los integrantes policiales mas destacados, en actividades que deriven de todos los ámbitos ajenos a la policía como lo seria la participación y promoción de visitas escolares, actividades humanitarias,

participación en calidad de organizador en actividades artísticas, deportivas, eventos sociales y convivencias infantiles y familiares cercanos a todas las estructuras sociales.

La finalidad es que la policía este presente en todos los eventos que deriven de un contacto sano con la personas; pero para estos eventos se seleccionaría muy cuidadosamente a quienes representarían a la institución, dotándolos de la capacidad de involucrarse directamente con las persona y de esta manera creando un vinculo que ayude a sociabilizar la imagen policial. Se cuidaría a detalle las vestimentas y uniformes ya que estas serian el vínculo inmediato con la institución que representan. La familiarización de la policía en actividades ajenas al castigo y punición crea la oportunidad de implementar campañas de proximidad social donde los cuerpos policiales tienen contacto directo con las autoridades que los protegen.

Esta idea aunque aparentemente sencilla ha sido puesta en práctica, por la policía chilena, misma que cuenta con una imagen de proximidad social. Donde al presentarse la posibilidad de un incidente delictivo las personas pueden recurrir inmediatamente a solicitar auxilio y ser atendidas de manera inmediata.

3.1 Administración pública y la administración policial.

Decidimos abordar el punto de la administración policial en base a la preocupación constante que deriva de los cambios de gobierno, mismos que pudieran ser dañinos a las estructuras policiales y atentar contra los cambios positivos que se concreticen. Es importante del mismo modo separar la administración policial de los cambios derivados de la administración pública; porque la experiencia ha demostrado que cada cambio gubernamental viene acompañado de un nuevo equipo de trabajo en todas las instituciones.

De acuerdo a una opinión del general inspector de carabineros de Chile, Iván Jonquera integrante de una de las instituciones que mas emblema y reconocimiento se le atribuye, mencionó: la diferencia de carabineros de Chile a diferencia de las policías se debe a que es una institución permanente del Estado y por lo tanto trasciende el poder transitorio, del que se inviste un gobierno, para que en un periodo determinado pueda administrarlo (Jonquera, 2001).

Un ejemplo de este modelo es el ejército mexicano que es una de las instituciones mejor percibidas por la sociedad no solo por su administración autosuficiente; también a que su estructura no da lugar a modificaciones por cada cambio de gobierno, dicho de otra manera la administración y estructura militar no es modificada a razones políticas porque su autosuficiencia les permite mantenerse como una institución sólida en el tiempo.

La diferencia de la administración policial con la administración pública radica en que no es un servicio público común; porque los servicios comunes son servicios y órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas de forma regular y continua, y están sometidas a las estrategias y políticas del gobierno del cual dependen. La autonomía de la acción policial sin fines políticos esta establecida a nivel de artículo constitucional en la gran mayoría de las naciones que cuentan con sólidas estructuras policiales (un ejemplo a citar es la Policía Nacional de España).

La policía, antes que ser el brazo auxiliar de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa política o represiva, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial garantizar el desarrollo normal de la misma. Por ende la administración policial no es la administración pública, si no una parte de esta.

Por lo que los manejos derivados de la policía deben estar sujetos a la autonomía funcional propia de su tarea permanente, donde se destine recursos para su administración como un órgano del Estado como lo es el ejército, solo que a diferencia de este modelo seria de jurisdicción estatal; superando el concepto de “servidor público” auxiliar, sin facultades.

Esta calidad de autonomía de la policía, estaría acompañada de normatividades y candados similares a los manejados en el ejército militar o la policía chilena por citar un ejemplo.

Hasta ahora, como es administrada la labor policial, permite el predominio de las lealtades personales y las redes informales dentro de los cuerpos, la protección y encubrimiento

corporativos y clientelistas y la subordinación de las exigencias instituciones a los intereses particulares de algunos mandos (Martínez, 1999).

La separación de la administración policial de la administración pública permite que las amistades políticas de grupos locales sean sancionadas por igual, porque se elimina la posibilidad de amenazas a razón de la dependencia de la administración policial a la pública, en otras palabras, se disminuye la probabilidad de continuar con una policía altamente politizada y por lo tanto, poco legítima a los ojos del público.

3.2- Derechos/ obligaciones de los policías.

De acuerdo al artículo 123 frac. XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-“Los militares, marinos, personal del servicio exterior agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”.

La apertura en este artículo ha dado la facultad a las autoridades administrativas en turno conceder derechos y prestaciones a razones discrecionales, permitiendo que en la práctica se haga uso indebido de esta discrecionalidad volviendo permisible lo que no prohíba la ley. Por lo cual en nuestro país, existe un evidente retraso en el terreno de los derechos laborales; porque el Estado los excluyó del régimen laboral de los trabajadores estatales (Suárez, 2003).

Podemos confirmar en base a estudios comparados que a los policías se les exige el cumplimiento de proteger los derechos de los ciudadanos mientras ellos son victimas directas de sus mandos o los subordinados de los mandos, quienes toman represalias si los policías expresan sus ideas. Los policías, son las autoridades responsables de proteger y vigilar la seguridad de los ciudadanos; pero no tienen instancia que los proteja a ellos. No se puede dar pasos en prevenir y analizar la delincuencia si sus instituciones policíacas tienen necesidades de un sistema mas democrático internamente que los contemple como hombres que tienen derecho a un trabajo y una vida digna y no como objetos al servicio.

Planteamos algunos ejemplos tomados del régimen de derechos y obligaciones de Valencia, España que giran entorno al manejo de las policías españolas en un equilibrio disciplina y valor al trabajo humano policial. El régimen disciplinario esta formalizado a nivel constitucional. En ellas se incluyen la responsabilidades de los funcionarios; responsabilidades civiles; responsabilidad penal, patrimonial administrativa, administrativa, principios básicos de actuación, así como los derechos y obligaciones del estatuto común de las policías de España. En el caso de este sup-capitulo citaremos las más elementales y fundamentales:

Principios básicos de actuación de las policías

Absoluta neutralidad política e imparcialidad.

Actuación integra y digna.

En sus relaciones con la comunidad.

Impedir en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria, que suponga violencia física o moral.

Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurara auxiliar y proteger, cuando las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello.

Régimen disciplinario en policial locales.

De acuerdo al real decreto 33/1986, del 10 de enero se consideran faltas graves dadas por la experiencia a.

Falta de obediencia debida a los superiores y autoridades.

El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.

La tolerancia de superiores respecto a la tolerancia de faltas graves o muy graves de sus subordinados.

Por otra parte la inclusión se hace general a mandos y subordinados como falta muy grave el abuso de las atribuciones y practicas de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a las personas que se encuentren bajo su custodia.

Derechos

Dentro de los derechos policiales se encuentran incluidos. La promoción profesional, social y humana, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, merito y capacidad (art.6.1 de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad).

La ley española les reconoce en el artículo 21 ley 23/88 de medidas de reforma de medidas de la función pública el derecho a la formación y perfeccionamiento permanente. Este punto adquiere una especial relevancia para unos cuerpos en los que la profesionalidad constituye mas que un merito, una exigencia. Si el trato correcto y esmerado a los miembros de la comunidad es un deber, también lo es el actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieren.

Una remuneración justa que contemple su nivel de preparación, movilidad, dedicación, riesgo que comporta su misión, así como la especificidad de los horarios y su peculiar estructura(art.6.4 de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad)

A que el régimen disciplinario, sin perjuicios de las debidas garantías, este inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplina propios de los mismos (art.6.8 de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de Seguridad).

Deberes y obligaciones.

Jurar ó prometer acatamiento a la constitución como norma fundamental del Estado (art. 6.3 y 5.1.a de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad). Este juramento o promesa no constituye un mero formalismo, si no un requisito esencial, constitutivo de la condición policial, y al mismo tiempo un símbolo o emblema de su alta misión. En este sentido la sentencia del tribunal constitucional de España 101/1983, del 18 de noviembre establece que el acatamiento de la constitución no implica una adhesión ideológica, si no la exteriorización del deber positivo de respete a la constitución, inherente al cargo Público.

Los puntos citados contemplan la posibilidad de incluir en los derechos policiales la dignidad del trato, evitando y sancionando los abusos derivados de la jerarquía.

La inclusión de derechos a los policías crea la posibilidad de que se sientan parte fundamental de su institución y de la sociedad, abre el camino a la seguridad y certeza de la labor policial hacia su interior, permitiendo una correspondencia mutua entre institución y policía, a la vez que se protege la sensación de seguridad entre los integrantes de las filas policiales, se duplica este sistema con la sociedad por los mismo policías.

La observación de los derechos de los integrantes policiales estaría bajo observación y cuidado constante de instituciones especializadas a esta tarea, siendo una manera de que ellos tengan una instancia a la que puedan recurrir ante actos que atenten contra su dignidad humana y laboral.

Los ejemplos citados los tomamos del régimen de Derechos Y Obligaciones De La Policía Española de Valencia, España y hacemos énfasis en ellos por que de acuerdo a los análisis e investigaciones documentales, son los que pudiéramos tomar de ejemplo para proponer una iniciativa a nivel Constitucional, ya que es la que mejor se adapta a nuestras necesidades según nuestro punto de vista académico, por qué tenemos coincidencias culturales como país, con España, por formar parte de los países Iberoamericanos, y aún cuando España es un país desarrollado, no lo es tanto como el grupo de los 8, de manera que podemos tomar como ejemplo su modelo policial, tomando en cuenta un estudio analítico del mismo y sobre todo el objetivo que buscamos de la policía en nuestra propuesta, la cual es un cambio radical en la misma tanto en su estructura como en su integración de personal. No podemos dejar el criterio de la actuación de quienes dirigen a las instituciones policiales sin una base estandarizada de la cual partir, tomando en cuenta que las corporaciones policiales están formadas de primera mano por distintos criterios, caracteres y capacidades distintas por cada individuo.

CONCLUSIONES

La mayoría de la población esta convencida en la necesidad de crear una policía preventiva estatal, eficiente y profesional, sin embargo, miran con recelo el poder lograrlo. La existencia de una imagen estereotipada y estigmatizada de la seguridad pública en general, no ayuda en nada.

A lo largo de la historia de la policía en México, han existido, varios intentos de profesionalizarla y para ello se han invertido recursos humanos y materiales y los resultados no han sido los esperados. Con frecuencia aparecen en los medios de comunicación imágenes o noticias de elementos de la policía, incluso de los grupos de inteligencia a nivel federal, involucrados con la delincuencia organizada.

Bajo este contexto, existe una falta de credibilidad por parte de la sociedad civil respecto a los cambios o mejoras en la policía. Sin embargo, la propuesta es, y a pesar de la misma policía, incidir y provocar su desarrollo, estamos convencidos que exigir en la policía preventiva estatal, niveles académicos mínimos de bachillerato o preferentemente de licenciatura puede impactar en su labor, además de ofrecerles cursos referidos a la investigación criminal, sin perder de vista su formación en valores éticos apegados al respeto de los derechos humanos, y por supuesto, ofrecer a la policía preventiva mejores condiciones laborales. Estos cambios pueden generar un acercamiento de la policía con la comunidad, redefiniendo sus funciones, en el sentido de que el papel de la policía debe ser ante todo el resguardo y vigilancia de los derechos fundamentales.

Es innegable que para que la policía pueda realizar una función de prevención más que de punición, se debe de modificar radicalmente todo el sistema de justicia mexicano, pero mientras ello sucede, podemos trabajar en programas concretos con la policía preventiva, encaminados a su profesionalización y mejora en condiciones laborales, exigiéndole después comprometerse al cuidado de la paz, y de manera especial, protegiendo los derechos de los grupos más vulnerables.

BIBLIOGRAFIAS

LIBROS

ANTÓN Y SOLER, *Administración policial, legislación e investigación privada*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

BAYLEY, David. Y EGON, Bittner, (1997). "Learning the Skills of Policing".
En Roger Dunhan, Goffrey Alpert (ed.) *Critical Issues in Policing. Contemporary Readings*. South Carolina: Waveland Press, INC.

DAMMERT, LUCIA Y BAILEY, JOHN , *Seguridad y reforma policial en las Americas, Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI, 2005.

LARA Y PORTILLO, *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, México, Incide, 2004.

PEÑALOSA, Pedro, *Seguridad Pública Voces Diversas En Un Enfoque Multidisciplinario*, México, Porrúa, 2005.

RAMÍREZ MARIN, Juan, *Seguridad pública y constitución*, México, Porrúa, 2002.

VARENIK, *Sistema policial de rendición de cuentas*. México, s/Ed., 2005.

REVISTAS

ANGEL HERNANDEZ (2007) "vinculo indisoluble para la salud pública".Vértigo análisis y pensamiento de México Vol. 6. N° 311: 10-14.

EUGENIO PACHECO (2007) "Se impone la Vieja Guardia. Revista quincenal, año 1, primera quincena de Mayo 2007. Num. 13: 4-5.

GABALDON y BIRKBECK, (1996). "Estatus Social, Comportamiento Ciudadano y Violencia Policial: Una Evaluación Actitudinal en Policías Venezolanos". Capítulo Criminológico Vol. 24. No. 2:31-59.

HOATH, SCHNEIDER, y STARR, (1998). "Police Job Satisfaction as a Function of Career Orientation and Position Tenure: Percepción del policía de su rol en la comunidad 99 Implications for Selection and Community Policing". Journal of Criminal Justice. Vol. 26 No. 4:337-347

INTERNET

ARROYO, MARIO (2003), "Evaluando la "Estrategia Giuliani: la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal, (en línea). México: USMEX 2003-04 Working Paper Series, Project on reforming the administration of Justice in México, centro internacional de estudios sobre la seguridad (CIES). Disponible en:
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=usmex>
(14, febrero, 2007)

Aranda J, A. et. Al. (2007).”La UNAM otra esperanza de la PFP para reclutar personal (en línea).México: La jornada” Disponible en [http://www.jornada.unam.mx/2007/03/06/index.php?section=politica&article=003n1pol\(06,marzo,2007\)](http://www.jornada.unam.mx/2007/03/06/index.php?section=politica&article=003n1pol(06,marzo,2007)

Calderón, F (2007)”Iniciativa de reforma constitucional (en línea). México: Diario de Debates” Disponible en [http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LX&a=I&diario=12&periodo=Segundo%20Periodo%20Ordinario&fecha=Mar%2013%2C%202007&id=785&id=786&id=787\(10,marzo,2007\)](http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LX&a=I&diario=12&periodo=Segundo%20Periodo%20Ordinario&fecha=Mar%2013%2C%202007&id=785&id=786&id=787(10,marzo,2007)

Castillo Gustavo. (2007)” PGR sin ataduras para espiar, catear y detener, pide Calderón (en línea).México: La Jornada. UNAM” Disponible en:[http://www.jornada.unam.mx/2007/03/10/index.php?section=politica&article=003n1pol\(10,marzo,2007\)](http://www.jornada.unam.mx/2007/03/10/index.php?section=politica&article=003n1pol(10,marzo,2007)

Definiciones (2008) “Definiciones. Org (en línea).”
Disponible en: <http://www.definicion.org/estereotipos> (13, mayo, 2008) 09:00

Diccionario de la lengua española (2008)
Disponible en: <http://www.wordreference.com/definicion/acepci%F3n>
(10, Mayo, 2008) 10:00

Editorial la jornada (2007)”seguridad: insistencia errónea, (en línea). México: universidad nacional autónoma de México”. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/08/index.php?section=edito> (09, marzo, 2007)

González, Negrete y Zepeda (2004) “Análisis técnico de la propuesta de reforma al sistema de justicia Mexicano (en línea).México: centro de estudios México- Estados unidos, USCD USMEX” Disponible En <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1055&context=usmex> (12, 01, 2007)

Hidalgo Y Monsalve (2003) "Percepción del policía de su rol en la comunidad (en línea). Venezuela: realizado bajo el patrocinio del Instituto de Estudios Sobre España y América Latina y el Departamento de Sociología de la Universidad de Augsburg – Alemania." Disponible en:

http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/cc/v31n2/art_04.pdf (01,01, 2007)

Josefina Ricaño de Nava a un grupo de ciudadanos mexicanos (2007) "México Unido Contra La Delincuencia (en línea). México: México Unido Contra la Delincuencia A. C. asociación social civil sin fines de lucro, sin afiliaciones políticas ni religiosa" Disponible en: <http://www.mexicounido.org/modules/news/article.php?storyid=389&tid=> (15, mayo, 2007).

Marcelo Manucci, Número 35 (2008) "RAZON Y LA PALABRA, De la persuasión a la gestión de símbolos (en línea). México"

Disponible en:

<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/mmanucci.html> (13, mayo, 2008)11:50

Notimex. (2007). "Calderón presenta plan para combatir la delincuencia, (en línea). España: ¡ESPAÑA". Disponible en

<http://web.iespana.es/actu/americalatina/81960> (7, marzo.2007)

Suárez Maria (2004) "El territorio de la ambigüedad: Un acercamiento antropológico a los mundos de vida de los policías en Guadalajara, México. (En línea). México: tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona, España" Disponible en: http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_08/N1/Vol_viii_N2_03eugeniasuarez.pdf

DIARIOS

Carlos Sánchez Fabro (22, abril, 2003) "La FIP, en Chetumal. Chetumal Quintana Roo, México: Diario de Quintana Roo Pag.7.-primera sección."

Cecilia Solís (22, abril, 2003) “Un policía con 12 años de experiencia, Nombran a encargado de subdirección de Tránsito. Chetumal Quintana Roo, México: Diario de Quintana Roo, pagina 3.-tercera sección

El universal (17, junio, 2008)”advierte Calderón al promulgar la reforma constitucional en materia de justicia penal, en juego Gobernados, México: Diario de Quintana Roo, sección: Nacional, pág.4

Paulina Ramírez (2, mayo, 2007)”anuncian creación de la academia Municipal, certificarán a los policías. Cozumel, Quintana Roo, México: Diario de Quintana Roo Pág. 7.

Anexo I

Legislatura : LX Año : I
Período : Segundo Periodo Ordinario
Diario : 12
Fecha : Mar 13, 2007

SECRETARIA DE GOBERNACION

- **La C. Secretaria Corichi García:** Se recibió de la Secretaría de Gobernación, iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“CIUDADANO PRESIDENTE DE LA CAMARA DE SENADORES DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION, PRESENTE.

A medida que un estado democrático de derecho avanza en su desarrollo político y económico, algunas variables se ven afectadas de modos diversos. Tal es el caso de la incidencia delictiva. Es por eso que en el mundo se reconoce que deben adecuarse las estructuras constitucionales y legales para dar respuesta a este fenómeno social con mayor efectividad pero con absoluto respeto a la legalidad.

México no es la excepción; nuestro sistema de justicia penal ha sido objeto recurrente de críticas y llamados a su modernización, tanto por la sociedad en general como por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.

En nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años. Es claro que esta situación dificulta el desarrollo de México, ya que aleja las inversiones, da lugar a una percepción de temor generalizado en la sociedad, provoca desconfianza en las instituciones públicas y obstaculiza el desarrollo personal de los individuos y de toda nuestra comunidad.

Es imperativo revertir los índices de inseguridad pública e imprescindible que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones; que sienta la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se impondrá una sanción proporcional a la conducta y que la víctima tendrá a su alcance los elementos y medios eficaces para ser restituida en el agravio ocasionado. No podemos permitir que nuestros hijos se acostumbren a vivir en medio de la violencia, a que vean como natural la impune comisión de los delitos. Es necesario generar un ambiente de paz pública que devuelva la tranquilidad a nuestras familias y sea uno de los elementos esenciales para el desarrollo de cada individuo y de la sociedad, en un marco de libertad y justicia.

El actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos. Hoy, la globalización y las nuevas tecnologías han modificado no sólo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad, sino sus valores y costumbres. Esto exige una revisión a fondo, una modernización que permita hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.

Nuestro sistema de justicia ha colocado la figura del Ministerio Público, a lo largo de nuestra historia post-revolucionaria, como la autoridad a cargo de la investigación de los delitos, con el auxilio de una policía bajo su autoridad y mando inmediato que, sin autonomía funcional y administrativa, ha visto limitada su capacidad de investigación.

El Ministerio Público fue concebido por el Constituyente de 1917 como la autoridad a la que correspondía, en conjunto con la policía, mas no a ésta como un auxiliar de aquél, la persecución del delito, reservando la acción penal al órgano jurídico que presentase el caso ante los tribunales. Fue hasta la reforma constitucional de 1996, cuando la palabra “investigación” se incorporó al texto del artículo 21 y se dejó por completo esta función y la persecutora al Ministerio Público, convirtiendo a la policía en un órgano auxiliar que sólo puede investigar bajo las directrices estrictas del primero. Esta reforma constitucional, que fue producto de la tradición de la legislación procesal secundaria, hizo que el Ministerio Público fuera rebasado por la realidad social.

Actualmente, el Ministerio Público no realiza la investigación por sí mismo sino que, tradicionalmente, la ha delegado en la policía y ésta, al no ser constitucionalmente la autoridad responsable de la investigación, se constriñe al cumplimiento de las instrucciones que recibe, limitando así sus habilidades e impidiendo su profesionalización al no asumirse como actor principal de la investigación.

Es indispensable redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal y devolverle las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. El objetivo es que, como sucede en otros países, se fortalezca la profesionalización policial para que ésta pueda recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, sin la camisa de fuerza que significa una innecesaria subordinación jerárquica y operativa al Ministerio Público, sino únicamente contando con su conducción jurídica para construir los elementos probatorios que permitan llevar los asuntos ante los tribunales.

Asimismo, redistribuir las facultades de investigación entre los órganos responsables (policía y Ministerio Público) permitirá una investigación más científica, objetiva y profesional, con la consecuente solidez en el ejercicio de la acción penal...

...Artículos 21

La reingeniería de las instituciones encargadas del combate a la delincuencia requiere la reforma normativa que permita recuperar la naturaleza de los órganos investigadores y acusadores; es decir, otorgar a la policía la facultad de realizar investigaciones que permitan identificar a las personas que cometen delitos y, al mismo tiempo, que generen los elementos necesarios para que el Ministerio Público pueda presentar ante los órganos jurisdiccionales posiciones de acusación suficientemente soportadas, logrando un doble fin: menor impunidad y mayor certeza en el procedimiento.

En este sentido, se propone reformar el artículo 21 de la Constitución para establecer claramente que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función. La intención es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del Ministerio Público, pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos aparentemente delictivos y la identificación del probable autor o partícipe.

De esta manera se abandona el concepto tradicional de que la policía se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin que ello implique la falta de control, toda vez que la autoridad ministerial continúa siendo la conductora, jurídicamente, de la investigación.

En efecto, la policía debe asumir la responsabilidad en la investigación técnica y científica de los delitos. Para ello, no basta otorgarle autonomía bajo la conducción jurídica del Ministerio Público, sino que es imprescindible contar con herramientas complementarias y, por ello, la presente iniciativa, en el artículo 73, fracción XXIII, propone crear el Sistema Nacional de Desarrollo Policial, cuyo propósito es lograr cuerpos policiales altamente capacitados y con sólidas bases profesionales para el reto que significa el abatimiento de la impunidad.

En este sentido, la profesionalización de los servidores públicos dedicados a la procuración de justicia y a la investigación de los delitos, así como la depuración de los malos elementos que incurren en actos ilícitos en el desempeño de sus funciones, significan una parte fundamental del éxito de esta estrategia, toda vez que si no contamos con agentes ministeriales y policiales eficientes, honestos y confiables, cualquier esfuerzo para enfrentar a la delincuencia será inviable.

Cabe recordar que la necesidad de depurar las instituciones policiales fue plasmada en la reforma constitucional de 1999, en la cual se estableció, entre otras cosas, que si tales elementos no cumplían con los requisitos de permanencia fijados en la ley, podrían ser removidos sin que procediera su reinstalación, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procedería la indemnización.

La intención del Constituyente fue establecer un enérgico mecanismo para expulsar a los miembros de las instituciones policiales que hubieran incumplido los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, negándoles, en términos absolutos, la reinstalación en sus cargos, cualquiera que haya sido la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido, pues aunque aquélla hubiera sido favorable para los quejosos, sólo procede su indemnización.

Con posterioridad a la reforma constitucional citada, en el ámbito federal se implementó un amplio esquema de evaluaciones a los agentes policiales, el cual tuvo resultados buenos, pues se consiguió separar a los elementos que no cumplían con los requisitos de permanencia, que no cubrían el perfil requerido para sus funciones, o en el caso de que su integridad laboral era ampliamente cuestionable.

Sin embargo, la interpretación judicial fue en el sentido de que la reinstalación era viable cuando el interesado obtuviera resolución favorable, aún y cuando fuera para efectos.

Como consecuencia, los agentes policiales que por tecnicismos probatorios o criterios en extremo protectores, han obtenido sentencias favorables en contra de su remoción, han logrado su reinstalación en las instituciones de seguridad pública, no obstante que existen claros indicios que demuestran su deficiente desempeño como servidores públicos o, incluso, la ruptura del orden legal.

Por tales razones, someto a consideración de esa Soberanía, la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución, a fin de señalar, en forma expresa, que la remoción de los agentes del Ministerio Público y de los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y Federación se efectuará libremente, en los términos que señalen las leyes. Adicionalmente, se reitera - con mayor precisión en el texto propuesto- que bajo ninguna circunstancia procederá la reinstalación o restitución de tales servidores públicos. De esta manera, en caso de que llegare a prosperar algún medio de defensa, el Estado deberá cubrir una indemnización, pero se insiste, no estará obligado a reintegrarlo a sus funciones...

...Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales corresponden al Ministerio Público. La ley señalará los casos excepcionales en que el ofendido podrá ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

Se deroga

...

...

...