

# Los principales retos de las instituciones policiales en México\*

## *Los principales retos de las instituciones policiales en México*

LUCERITO LUDMILA FLORES SALGADO\*\*

GUSTAVO YLLANES BAUTISTA\*\*\*

### RESUMEN

Ante los cambios más significativos en materia de Seguridad Pública, nuestro país se encuentra en un proceso de transformación, el cual requiere la actuación y colaboración no solo de las instituciones policiales, sino de la ciudadanía que padece la inseguridad. Los excesos en la actuación de los policías y por supuesto los niveles de impunidad representan un problema que debe analizarse desde diferentes aspectos, por lo que los retos a afrontar dependerán en mucho de la estabilidad que se pueda lograr al paso del tiempo donde los policías tendrán que ser más profesionales y humanos en el desempeño de su función.

### PALABRAS CLAVE

Retos, Instituciones Policiales, México

### ABSTRACT

*In the face of the most significant changes in Public Security Matters, our country is in a process of transformation, that require action and collaboration not only by the police institutions, but also by citizens who are the ones that suffer insecurity. The excess in the police performance of and the levels of impunity, represent a problem that must be analyzed from different aspects, these challenges that are to be faced will depend on the stability that can be achieved through time where the police will have to be professional and humane in the fulfillment of their function.*

### KEYWORDS

*Challenges, police institutions, Mexico*

\* Artículo recibido: 2 de marzo de 2016. Aceptado para publicación: 8 de abril 2016.

\*\* Profesora investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. (luceritoludmila@hotmail.com)

\*\*\*Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el Programa de Doctorado en Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (yllanes27@hotmail.com)

**SUMARIO** / Introducción. / 1. El artículo 21 constitucional y las funciones de las instituciones policiales / 2. Las obligaciones de la policía investigadora de acuerdo al Código Nacional de Procedimientos Penales / 3. Los diferentes modelos de la policía civil y militar / 4. El mando único en la actuación policial / 5. Los exámenes de control de confianza de las instituciones policiales / 6. El uso legítimo de la fuerza pública por parte de las instituciones policiales / Conclusiones

## INTRODUCCIÓN

Hablar de los retos de una de las instituciones con menos confianza en nuestro país, representa cambiar el rostro de la policía, que a pesar de varios intentos de reforma, han quedado sólo en las buenas intenciones, sin poder llegar a cumplir con las expectativas puestas en la profesionalización, en exámenes de control de confianza, en la coordinación conocida como mando único, entre las más importantes a señalar.

Así también se ha reconocido que la mayoría de los delitos que no son resueltos, en gran parte se originan en la deficiente labor policial, para lo cual inciden tres factores:

- a) El exceso de trabajo.
- b) Insuficiente capacitación.
- c) Incertidumbre jurídica y laboral con la que desempeñan la actividad.<sup>1</sup>

La profesionalización implica, no solo que los policías tengan más conocimientos, sino que ahora ya con la reforma en materia judicial, las mismas tendrán que convertirse en policías investigadoras, lo cual supone conocimientos periciales en la investigación de los delitos y que en muchos de los casos aún no se han cumplido. El desafío se vuelve mayor al notar el estado en que muchas corporaciones desempeñan el encargo de velar por el orden y la tranquilidad de los ciudadanos, mismos que padecen la actuación autoritaria y prepotente de los policías.

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se plantea como problema a abatir, la confianza ciudadana:

---

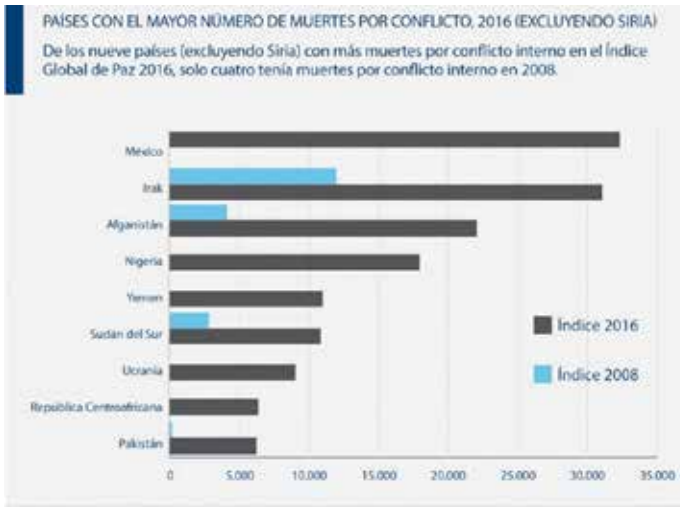
<sup>1</sup> Peñalosa, Pedro José (coord.), *Seguridad Pública Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, 2008, pp. 78-79.

La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos.

Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con la ENVIPE 2012 (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública), el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías.<sup>2</sup>

Los retos y desafíos se vislumbran en un futuro muy próximo, donde los escenarios dependen mucho de los acuerdos políticos, del trabajo en conjunto que lleve hacia un mismo rumbo y que se traduzca en resultados concretos para la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos.

En México uno de los principales problemas es la falta de seguridad es por ello que en el Índice de paz global, nuestro país se encuentra ubicado en el lugar 140 de 162 países, situándose como uno de los países más peligrosos.



Fuente: Índice de Paz Global<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, [Consultado el 21 de Mayo de 2016] Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>.

<sup>3</sup> México, Índice de paz global 2016, [Consultado 2 de noviembre de 2016] Disponible: <http://www.datosmacro.com/demografia/indice-paz-global/mexico>

Los retos se asumen de la manera más urgente, ya que en el papel quedarían resueltos, pero en el ámbito de desarrollarlos en la práctica existen deficiencias que no solo son aprovechadas por el crimen organizado, sino que esa misma deficiencia crea desconfianza ciudadana y provoca graves excesos y violaciones a los derechos fundamentales de cada una de las personas que han tenido la mala suerte de depender de un policía.

En virtud de que han existido esfuerzos por parte del gobierno federal es necesario, trabajar hacia un mismo rumbo que posibilite los resultados. Los retos de las instituciones policiales en los próximos años son clave para reconciliar a la ciudadanía con el Estado para encontrar mejores escenarios de desarrollo, seguridad y paz en nuestro país.

## 1. EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL Y LAS FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES.

En materia constitucional la seguridad pública ha sido una de las prioridades en el gobierno federal, las instituciones policiales, llamadas ahora de esta forma de acuerdo al artículo 21 constitucional, es muestra clara de la firme intención por mejorar y abatir el tema de la inseguridad en nuestro país, a continuación señalaremos las principales reformas que se han venido dando en materia constitucional.

Gran parte de la piedra angular del funcionamiento de la seguridad pública, se basa en la coordinación de los tres niveles de gobierno su objeto es claramente abatir los niveles de inseguridad que sufre el país y mejorar el funcionamiento de las instituciones policiales.

La base del esquema constitucional se detalla a continuación con la serie de reformas que ha tenido la llamada seguridad pública y que representa una prioridad a nivel nacional.

La intención es clara a partir de que el gobierno federal busca mejorar modernizar y darle certidumbre institucional a las fuerzas del orden que transitan por la desconfianza ciudadana, como organismos alejados de la paz y el orden social por los que han sido creados, se busca además mejorar en actitud y en aptitud para ofrecer a todos los ciudadanos la tranquilidad y seguridad necesarias para el desarrollo social.

El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la modificación del artículo 21 constitucional para quedar como sigue:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el distrito Federal, los Estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La federación, el distrito federal, los Estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública. Y a su vez se reformó también el artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establecieran las bases de coordinación entre la Federación, El Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, y además para la organización y funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.<sup>4</sup>

Como puede apreciarse de la lectura del párrafo que antecede la carta magna, en el concepto que presenta de seguridad pública, refiere que ésta:

1. Es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios.
2. Comprende: la prevención de los delitos; la investigación y persecución de los delitos; y la sanción de las infracciones administrativas.
3. Implica que las instituciones de seguridad pública se rijan por los principios de: Legalidad, Objetividad, Eficiencia, Profesionalismo, Honradez, Respeto a los derechos humanos<sup>5</sup>

Más adelante, en el siguiente párrafo, establece: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública”.

Derivado de lo establecido en la carta magna, tenemos en primer lugar el concepto de seguridad pública, sus funciones específicas y además los principios por los cuales se deben regir las instituciones de seguridad pública, así como el carácter civil, disciplinado y profesional de las instituciones de seguridad pública también el ministerio público y las instituciones policiales en

<sup>4</sup> González Vidaurri, Alicia, *La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007, p. 13.

<sup>5</sup> Mansilla Olivares, Arturo, *Seguridad pública en el siglo XXI (ARDO AB CHAO)*, México, Porrúa, 2014, p. 146.

coordinación con los tres órdenes de gobierno deberán cumplir los objetivos de la seguridad pública, por lo que podemos apreciar que la labor de las instituciones policiales es trabajar para lograr el gran objetivo de la seguridad pública que se resume de la siguiente forma:

- a) La prevención de los delitos.
- b) La investigación y persecución de los delitos.
- c) La sanción de las infracciones administrativas.

Además de lograr la coordinación en primer lugar con el ministerio público y con los tres órdenes de gobierno para poder lograr este importante reto.

Como parte de la estructura jurídica, hablaremos de la referencia obligada que son los tratados internacionales. Dentro del tema a desarrollar tenemos a las instituciones policiales las cuales juegan un papel importante, estas a su vez funcionan a través de la política que contempla las acciones a seguir del tema trascendental de la Seguridad pública.

Por lo tanto hablando de tratados internacionales el artículo 133 constitucional señala:

Esta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.<sup>6</sup>

Como fundamento constitucional los tratados internacionales celebrados por México con aprobación del senado representan ley suprema de toda la unión, en este sentido nuestro país ha hecho un esfuerzo enorme de colaboración internacional, con el objetivo de combatir a la delincuencia que a nivel mundial representa un problema a considerar en temas de delincuencia organizada, el cual también enfrenta la comunidad internacional.

Es claro el panorama internacional donde confluyen las políticas de seguridad pública, encaminadas a realizar políticas y acuerdos que den resultados en temas como el narcotráfico, la farmacodependencia, y por supuesto

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [Consultado el 21 de Mayo de 2016] Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/levlab/250/134.htm>.

la delincuencia organizada que dañan cada vez más la imagen de México a nivel internacional.

## 2. LAS OBLIGACIONES DE LA POLICÍA INVESTIGADORA DE ACUERDO AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

El código Nacional de procedimientos penales, Publicado por decreto del Presidente Enrique Peña Nieto, el día 5 de Marzo de 2014, tiene como principal objetivo, establecer las bases a nivel nacional de cómo se llevará a cabo el nuevo juicio Acusatorio y oral, propuesto en el artículo 20 de nuestra carta magna.

A partir de la Reforma en materia judicial de junio de 2008, mucho se ha tenido que trabajar para replantear el procedimiento en materia penal, ya que ha significado la preocupación por parte de la ciudadanía hacia el acceso de una justicia pronta y expedita. Como consecuencia de ello una de las reformas señala que tanto el ministerio público y las policías, actúen de manera coordinada en la investigación de los delitos es por ello que el Código Nacional de Procedimientos penales menciona como sujetos de procedimiento penal:

### Artículo 105. Sujetos de procedimiento penal

Son sujetos del procedimiento penal los siguientes:

- I. La víctima u ofendido;
- II. El Asesor jurídico;
- III. El imputado;
- IV. El Defensor;
- V. El Ministerio Público;
- VI. La Policía;
- VII. El Órgano jurisdiccional, y
- VIII. La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.

Los sujetos del procedimiento que tendrán la calidad de parte en los procedimientos previstos en este Código, son el imputado y su Defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su Asesor jurídico.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Cámara de Diputados, H congreso de la Unión, [Consultado el 22 de Mayo de 2016] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm>

En este sentido tal y como lo menciona la calidad de parte hace que la policía tenga una función clave dentro del procedimiento en materia penal, ya que de la mano del ministerio público tendrá que tomar las riendas de la investigación, por lo que se necesita más de su participación con mayor capacitación y objetividad para poder dar certidumbre a la conducción de una correcta investigación de los delitos.

Las distintas instituciones en la federación y en las entidades federativas tienen una misión importante derivada del artículo 21 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Están obligadas a realizar actividad investigativa en la comisión de cualquier delito en corresponsabilidad con el Ministerio Público. Los códigos procesales deben establecer con esta perspectiva las atribuciones que tiene la policía en la investigación del delito o de hechos presuntamente delictuosos. Se requiere que los miembros de las distintas instituciones policiales desempeñen sus funciones investigativas con esmero, eficiencia y honestidad.<sup>8</sup>

A través de esta reforma en materia judicial entendemos por policía científica a aquella que utiliza alguna ciencia para llegar a conclusiones motivo de una investigación; esto es que es experta en alguna rama de la ciencia, como lo son la criminalística de campo y las ciencias auxiliares que pueden ser utilizadas en la escena del hecho y/o hallazgo y crear incluso sus propios laboratorios.<sup>9</sup>

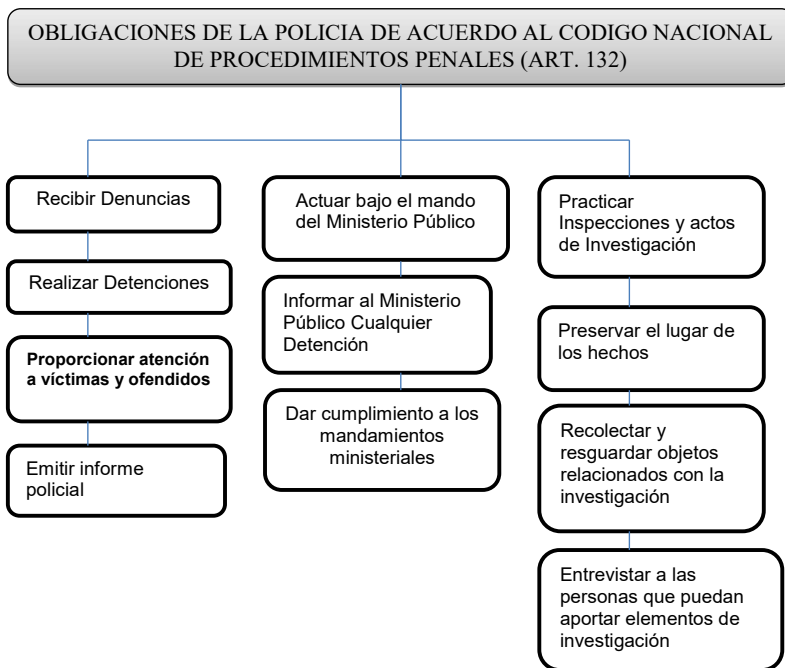
Por lo tanto es importante precisar las obligaciones que le asisten a la policía dentro del procedimiento en materia penal tal y como lo detalla el artículo que a continuación se describe:

---

<sup>8</sup> González Rodríguez, Patricia, *La Policía Investigadora en el sistema acusatorio mexicano*, México, UNAM, 2013, p. 31.

<sup>9</sup> Maldonado, Sánchez, Isabel. *La policía en el sistema penal Acusatorio*. 3ª ed., México, Ubijus, 2011, p. 90.





Elaboración propia con base en: Cámara de diputados y H. Congreso de la Unión.<sup>10</sup>

En primer lugar se deja ver que los primeros que tienen noticia de la comisión de un delito como comúnmente se ha dicho que es el ministerio público, pero los que realizan las detenciones y ponen a disposición son los policías, en este caso recibir denuncias, guardar el anonimato, por supuesto realizar detenciones de acuerdo al procedimiento y con estricto apego al respeto de los derechos humanos.

El artículo anteriormente citado deja muy en claro el rol que juega el policía el cual está bajo la conducción y mando del ministerio público, ello implica estar atento a la investigación y reportar los datos de la investigación y por sobre todas las cosas, mayor preparación y capacitación para realizar actos o inspecciones propios de la persecución de los delitos.

Prestar atención a la víctima, ofendido o testigos del delito, emitir sus informes requeridos, dar cumplimiento a los mandatos jurisdiccionales o

<sup>10</sup> Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, [Consultado el 22 de Mayo de 2016] Disponible en: <http://goo.gl/Cugmhw>

ministeriales, son algunas de las obligaciones más importantes para el policía, que dadas las circunstancias y su entorno, está en proyecto y capacitación que se puedan dar y sobre todo cumplir a cabalidad todas las obligaciones antes descritas, ya que sobre todas las cosas el policía actual no cuenta con las condiciones de capacitación, conocimiento y habilidades para llevarlas a cabo, será un proceso largo que esperará a ver los frutos de tan anunciadas reformas.

Es indispensable destacar el papel decisivo que el nuevo sistema de justicia penal asigna a la policía (y también asumen, sin ser policías, otras corporaciones llamadas a auxiliar a la autoridad civil en la lucha contra la delincuencia, tomando en cuenta la extrema debilidad e incluso la irregularidad que han caracterizado a las corporaciones policiales en años recientes).<sup>11</sup>

El papel en la investigación es fundamental, pues no sólo actuará en mando del Ministerio Público, sino que también recolectará indicios, información, objetos, y entrevistará a personas si es requerido, lo cual es todo un reto tomando en consideración lo propuesto en la reforma y en el código en mención, por lo que de llegar a alcanzarse tendría que llevar su tiempo y en la inversión de la capacitación a policías que está en proceso de llevarse a cabo.

Aunque la policía mexicana a partir de 2008 le corresponde realizar importantes funciones en su calidad de corresponsabilidad con el Ministerio Público en la función de investigación del delito, lo cierto es que los códigos procesales incluyendo el federal, en su mayoría no han adoptado e incorporado el sistema penal acusatorio con predominio de la oralidad para regular la actividad investigativa de la policía.<sup>12</sup>

Se afirma que el nivel de profesionalización tiene una incidencia directa en la disminución de los abusos policiacos: mientras más profesionalizada esté una organización policiaca utilizará menos sus facultades discrecionales.<sup>13</sup>

Por tanto es claro la transformación que viven las instituciones policiales, en cuanto a una reestructuración profunda y que focaliza como tema principal la investigación criminal, a la luz de la reforma judicial en 2008, la prioridad en el sistema acusatorio será no solo implementarlo ya en el 2016, sí que también las instituciones policiales juegan un rol fundamental como ya hemos visto y que debe traducir en una mejor preparación profesional, para estar a la altura de las exigencias.

<sup>11</sup> García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal*, México, UNAM, 2016, p. 51.

<sup>12</sup> González Rodríguez, Patricia, *op cit*, p. 34.

<sup>13</sup> Peñaloza, Pedro José (coord.), *op cit*, p. 81.

#### 4. LOS DIFERENTES MODELOS DE LA POLICÍA CIVIL Y MILITAR.

Como parte de la estrategia para disminuir el problema del crimen organizado, se crea la Gendarmería Nacional, el 22 de Agosto de 2014, mediante el decreto presidencial emitido por el actual presidente Enrique Peña Nieto, y que originalmente se crea como un cuerpo de seguridad civil dependiente del ejército mexicano.

Es importante señalar las diferencias entre los dos principales modelos policiales que han surgido a través del desarrollo histórico de varios países y que ha sido fruto de una madurez institucional por la que sus fuerzas policiales logran un rostro original a su forma de organización.

##### Diferencia entre lo militar y lo policial

Características	Policía Civil	Policía Militar
Ámbito territorial	Local	Estatal
Estructura organizativa	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizado	Centralizado
Vinculación	Débil	Estrecho
Procedimiento de actuación	Preventivo	Represivo
Prestación de Servicio	Sin Armas	Con Armas
Predominio de funciones	Asistenciales e investigación	Gubernativa e información
Prioridad de Servicio a	Ciudadanos	Estado
Apoyo social	Fuerte	Débil

Fuente: Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Alternativa a la Seguridad: Gendarmería o Guardia Nacional* <sup>14</sup>

El modelo policial de carácter meramente civil, más apegado a la ciudadanía no tan rígido como el modelo militar y con una representación social importante lo cual es la aspiración de un modelo íntegro de policía; sin embargo el modelo militar depende mucho del Estado, es totalmente centralizado y el despliegue de sus fuerzas es un tanto represivo por así decirlo; totalmente armado y equipado dirigido a ser más estrecho para desarrollar sus principales aptitudes.

<sup>14</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Alternativa a la Seguridad: Gendarmería o Guardia Nacional*, México, INACIPE, 2015, pp. 28-29.

En países como Francia, donde el modelo de la Gendarmería es ya toda una tradición en la formación policial, Chile además cuenta ya con un modelo policial que toma las bases de la formación del modelo de la gendarmería, el cual es una realidad que lleva muchos años superando el proceso de implantación con buenos resultados. Nuestro país adopta el modelo para desarrollar con estrategias en función de resolver los problemas del crimen organizado, pero valdría la pena preguntarse si es realmente este modelo una alternativa a la seguridad.

Sin embargo el reto es crear un modelo propio que aspire a reflejar fielmente las necesidades del país, y no se convierta en una imposición o decreto que lejos de ayudar a solucionar los problemas, crea un mar de confusión, en las atribuciones al implantar un híbrido de policía militar y policía civil, por lo que es importante que los procesos se respeten y exista voluntad política de proveer una buena formación policial.

Las expectativas entre otras es buscar una policía de proximidad, en un plan que pretende cambiar la interacción entre el policía y el ciudadano, para mejorar las condiciones en las que actualmente conviven y propiciar menos incidencia delictiva, por lo que el reto se asume es más complejo de lo que parece en el plano de un decreto, puesto que sacude la estructura organizacional a través de la cual funciona la policía y cambiarlo no resultaría tan sencillo como en un proyecto.

Habrá que esperar que el trabajo de la Gendarmería logre el objetivo planteado desde el concepto básico de lo que es proximidad; del segundo, de entrada, es incompatible con la organización estructural de las corporaciones de policía, las cuales son altamente centralizadas (verticales) y no horizontales como se plantea en la proximidad.<sup>15</sup>

#### 4. EL MANDO ÚNICO EN LA ACTUACIÓN POLICIAL

La función policial implementa una coordinación directa con los tres niveles de gobierno, principalmente entre los Estados y los Municipios, donde hay grandes deficiencias en cuanto a la movilidad y atención de los delitos, es ahí donde surge la necesidad de lograr una coordinación efectiva que solucione los problemas de inseguridad. Así también no solo se presentan problemas en cuanto a la intervención adecuada, sino que existen municipios que no

---

<sup>15</sup> Barrón Cruz, Martín Gabriel, *op cit*, p. 134

logran profesionalizar sus elementos policiales y que carecen de los medios económicos para mantener la demanda necesaria en materia de seguridad.

El reto respecto al mando único se vuelve complejo ya que su razón de ser es unificar el control y el orden entre Estados y Municipios, pero aun no llega a ser una realidad en todo el país, ya que atenta contra dos principios enmarcados en nuestra carta magna los cuales son el federalismo y la autonomía del municipio. Estas diferencias en cuanto a la no coordinación oportuna de los cuerpos policiales es aprovechada por los grupos de delincuencia organizada, que se ven fortalecidos ante la confusión existente entre los dos ámbitos territoriales.

De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo primero menciona:

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.<sup>16</sup>

Respecto a lo que señala el artículo anteriormente citado, la base de coordinación entre los tres niveles: Federal, Estatal y Municipal; es la base donde se sustenta la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dejar a un lado a los municipios en cuanto a la autonomía que les corresponde, atenta contra la esencia del artículo 21 constitucional, en ese sentido el conflicto por lograr una integración total representa un reto en el cual es una aspiración presente en nuestra legislación, pero que en la realidad no funciona de la manera coordinada, oportuna y profesional que se espera.

En la espera de lograr unificar las decisiones en el desempeño de funciones, el reto implica mayor preparación profesional al alcance de cada elemento policial y por supuesto la voluntad política que ayude a trabajar conjuntamente en los diferentes ámbitos Estatal y Municipal, la coordinación es

---

<sup>16</sup> Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Publica, Cámara de Diputados, [Consultado el 29 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGNSNP.pdf>

base importante para abatir esta problemática, y la comunicación constante que permita una intervención eficaz en la prevención y atención de la comisión de los delitos.

## 5. LOS EXÁMENES DE CONTROL DE CONFIANZA DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES.

Los exámenes de control de confianza se han convertido el punto de partida tanto para la selección de personal apto que desarrolle adecuadamente su función y están motivados en dos aspectos principalmente ingreso y permanencia, lo cual significa que la evaluación es constante en el desempeño de la función policial.

De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Artículo 88 apartado A, Fracción VII, el cual señala:

La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. De Ingreso:

VII. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

B. De Permanencia:

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;<sup>17</sup>

Siendo los exámenes de control de confianza en ambos sentidos de permanencia e ingreso, los mismos se constituyen como un medio a través del cual se establece quiénes son aptos para el desempeño de alguna actividad, en este caso la función policial, para ello citamos la siguiente jurisprudencia que señala:

Las evaluaciones de control de confianza son instrumentos para acreditar que quienes se someten a ellas poseen ciertas cualidades para acceder o mantenerse en el ejercicio de alguna actividad dentro del servicio público, esto es, son medios y no fines en sí mismos. Por otra parte, los requisitos y cualidades que debe reunir una persona para acceder a un cargo público

---

<sup>17</sup> Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, [Consultado el 29 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

o mantenerse en él deben estar previstos forzosamente en la ley, para que la eventual práctica de tales evaluaciones oficiales sean instrumentos válidos, útiles y razonables desde la perspectiva constitucional. Lo anterior significa que no son las evaluaciones de control de confianza las que pueden formar parte de los requisitos para acceder a un cargo público, sino aquellas condiciones para el acceso y ejercicio de determinados cargos y que puedan medirse con tales exámenes, lo cual estará sujeto al respeto de los derechos humanos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte.<sup>18</sup>

Con respeto a los derechos humanos y los tratados internacionales, la aplicación de exámenes de control de confianza conforma una serie de condiciones, las cuales se representan como un medio para seleccionar a las personas más aptas en el desempeño de un cargo público, en especial los policías dadas las condiciones especiales para poder acreditar al personal, por lo que las pruebas que deberán acreditar son:

La certificación en control de confianza consiste en la aplicación de cinco pruebas:

- Toxicológica
- Poligráfica
- Médica
- Psicológica
- Entorno socioeconómico

Cada una de las evaluaciones cumple con un objetivo, el cual es verificar si cada elemento se realiza de forma profesional y está en condiciones óptimas para desempeñar su encargo, en el caso de la evaluación toxicológica se determina si el policía ingiere sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan una alteración en su comportamiento, la prueba en poligrafía consiste en que si la persona evaluada se conduce con la verdad y si su conducta es congruente a sus respuestas, esto se realiza a través de reacciones psicofisiológicas, la evaluación médica se realiza con la finalidad de saber el estado de salud y si existen enfermedades o padecimientos crónicos.

---

<sup>18</sup> Tesis: P. /J. 12/2012 (10ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro X Tomo 1, Julio de 2012, p. 243.

En la prueba Psicológica se busca identificar los perfiles de personalidad y los aspectos emocionales que presenta el elemento evaluado, La evaluación del entorno socioeconómico, se verifica la situación patrimonial en congruencia con la información que se presenta y comprobar el entorno en que se desarrolla el elemento evaluado.

Cabe hacer mención que si bien es cierto, los exámenes de control de confianza son necesarios, no existe de manera integral apoyo a los policías que de alguna manera en el desempeño de su función se vean alterados los aspectos médicos, psicológicos; ya que al ser exigidos por los horarios en los que están laborando descuidan su alimentación y padecen problemas de insomnio y estrés. Ser apto en el desempeño de las funciones requeridas, implica procedimientos más completos, transparentes y corresponsables que reflejen mejores resultados a la vista no sólo de los evaluadores, sino de la población civil que vuelva a creer en los policías.

El reto para los exámenes de control de confianza, implica la transparencia en los mismos y no su simulación, así mismo como su nombre lo dice, el control es importante para efectos de ingreso y permanencia que aseguren el mejor desempeño por parte de los cuerpos policiales, así mismo mayor sensibilidad para que especialistas puedan atender de manera oportuna las causas y los problemas a los que se enfrentan como parte de su labor policial.

## 6. EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA PÚBLICA POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES

En apego al marco jurídico del uso de la fuerza contemplado en la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 16 párrafo I y IV y artículo 29 párrafo IV al V y V del Código Penal del Distrito Federal, los elementos que determinan la legítima defensa son:

- Existencia de una agresión real, actual y sin derecho.
- Un peligro inminente derivado de ésta.
- Ejecutada en defensa de bienes jurídicos protegidos, propios o ajenos.
- La defensa debe ser proporcional a la agresión.
- Cuando la agresión termine o decrezca, la defensa debe desaparecer o disminuir según sea el caso.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ramírez Ramírez, Efrén, Efrén, *La ética en la formación de la policía (manual de capacitación)*, México, Porrúa, 2009, p. 170.



Dos escenarios extremos que preocupan a la sociedad y debilitan el orden estatal: Por un lado, la omisión o débil actuación de los cuerpos policiales ante la probable comisión de hechos delictivos o faltas administrativas; por otro lado, el excesivo, y a veces brutal uso de la fuerza policial ante comportamientos individuales o reacciones sociales que, aunque si bien pudiesen llegar a constituir conductas ilícitas, la reacción institucional es desmedida. Ambos escenarios son lamentables, por la impunidad que se genera o por la violencia institucional que se produce.<sup>20</sup>

Un reto a vencer es sin duda capacitar de la mejor forma a las instituciones policiales, de manera que estas mismas no sean superadas y exhibidas, en situaciones donde tengan que utilizar la fuerza pública, dicho esto como un último recurso, siempre y cuando sea necesario para salvaguardar el orden público, y apegado estrictamente al respeto de los derechos humanos. Por otra parte preocupa y mucho el gran índice de impunidad, ello debido a la débil y omisa intervención de las instituciones policiales, las cuales no están enfocadas verdaderamente a la atención y en la prevención de los delitos, a falta de una verdadera estrategia e inteligencia que resulte de un objetivo en común para abatir este gran problema.

La policía antes de ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial la de garantizar la evolución normal de la misma.<sup>21</sup>

Ante situaciones donde amerite realizar detenciones o aprehensiones, es importante no excederse en el uso de la fuerza pública, sin que el probable responsable esté sujeto a un mal trato por lo que en materia jurisprudencial se cita lo siguiente:

El artículo 19, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el derecho fundamental de toda persona a no recibir mal trato durante las aprehensiones o detenciones; asimismo, el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales y protege el derecho a no ser privado de la libertad de manera ilegal o ar-

<sup>20</sup> Guerrero Agripino, Luis Felipe, De Santiago Álvarez Adriana, El uso legítimo de la fuerza policial: Breve Acercamiento al contexto mexicano, Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato, Año 1 núm. 3, 2013, p. 32.

<sup>21</sup> Vignola, Henri Paul, *La administración de los servicios de la policía en rico y otros*, España, Alianza España, 1983, p. 145.

bitraria. Por tanto, en un contexto donde las fuerzas policiales realizan una detención, el uso de la fuerza pública debe ser limitado y ceñirse al cumplimiento estricto de los siguientes parámetros esenciales: 1) Legitimidad, que se refiere tanto a la facultad de quien la realiza como a la finalidad de la medida, es decir, que la misma sea inherente a las actividades de ciertos funcionarios para preservar el orden y la seguridad pública, pero únicamente puede ser utilizada en casos muy específicos y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado. 2) Necesidad, que supone el que la fuerza pública debe ser utilizada solamente cuando sea absolutamente necesaria, pero deben agotarse previamente los medios no violentos que existan para lograr el objetivo que se busca, de manera que sólo opere cuando las alternativas menos restrictivas ya fueron agotadas y no dieron resultados, en función de las respuestas que el agente o corporación deba ir dando a los estímulos que reciba, por lo que es preciso verificar si la persona que se pretende detener representa una amenaza o un peligro real o inminente para los agentes o terceros. 3) Idoneidad, que implica su uso como el medio adecuado para lograr la detención. 4) Proporcionalidad, que exige la existencia de una correlación entre la usada y el motivo que la detona, pues el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido; así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza según corresponda.<sup>22</sup>

Considerar y ponderar el uso legítimo de la fuerza sin proparar los principios fundamentales de todo ser humano, tanto en su integridad como su seguridad, implica resolver hasta qué punto es necesaria la fuerza para que pueda prevalecer el orden público, en escenarios donde cada vez toma más fuerza el elemento democrático y de participación ciudadana, donde si bien es cierto tenemos derecho a expresar nuestras inconformidades pero sin limitar o afectar los derechos de terceras personas, es ahí donde elementos policiales intervienen, preservando el orden y no contestando violencia con violencia que solo va generando caos, por ello es de imperiosa necesidad replantear los

---

<sup>22</sup> Tesis 1ª CCLXXXVII, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, Libro 23 Tomo II, Octubre de 2015, p. 1653.

métodos con una correcta capacitación que propicie la adecuada y oportuna intervención de los policías en el uso legítimo de la fuerza.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Cambiar el rostro de los cuerpos policiales implica una transformación institucional que no se resuelve en un sexenio, apostar por la continuidad y crear políticas públicas que ayuden a que los ciudadanos puedan confiar más en los policías es todo un reto, para quienes son los protagonistas de una transformación necesaria y urgente.

**SEGUNDA:** La solución no se vislumbra a corto plazo, se deberá apostar por la continuidad en los proyectos y un pacto político que pueda posibilitar la continuidad en cada uno de los retos que enfrentan las instituciones policiales.

**TERCERA:** Cambiar la forma en la cual se ha trabajado con las instituciones policiales, no solo es una cuestión que se plasma a través de un decreto, implica una evolución y una madurez institucional, fruto de una sociedad más participativa y democrática, en esa medida tendremos instituciones policiales que no sólo sirvan a los intereses del gobierno, sino que además sirvan a los ciudadanos, como lo es su esencia por la cual fue creada, es ya de manera urgente todo un reto que logre sensibilizar la actuación y función de los policías basado en el respeto de los derechos humanos, así mismo el Estado de dar a cada uno de los policías la posibilidad de mejorar su función a través de una profesionalización integral que lleve a mejorar cada aspecto de la función que realizan.

**CUARTA:** La atención en la investigación de los delitos por parte de los policías, llamado como primer respondiente, ocupa un papel importante, ya que implica una capacitación constante teórica y práctica, para responder de la mejor manera a las necesidades actuales de la reforma judicial, es por ello que el reto es tener policías que conozcan del nuevo sistema judicial y cuenten con la capacidad para saber actuar y coadyuvar con la fiscalía para atender la investigación de los delitos.

**QUINTA:** El mando único ha sido resultado de la necesidad de coordinación entre los tres niveles de gobierno, con la idea de atender de manera eficaz la atención y prevención de los delitos, por lo que en la práctica sucede todo lo contrario ya que impera la descoordinación y la falta de comunicación, mostrando así una verdadera ineficacia de las instituciones policiales, mucho tiene que hacerse principalmente en lograr los acuerdos políticos que

ayuden a un mejor diálogo, fruto no de una imposición, sino de un trabajo de comunicación constante, muy necesario que beneficie la pronta intervención de las policías.

SEXTA: Los exámenes de control de confianza son el medio para seleccionar al personal más capacitado que responda a las expectativas por las cuales fue requerido, para el caso de las policías, los exámenes cumplen con ofrecer personal más capacitado, sin embargo los propios exámenes carecen de transparencia al ser realizados, dado que los resultados que se obtienen son utilizados de forma confidencial, por lo que no existe transparencia, afectando la objetividad que debería ser la virtud por la cual fueron creados.

SÉPTIMA: La mejor forma de recurrir a la fuerza pública es no utilizarla, ello significa que hay que trabajar más en políticas de prevención, en este sentido la racionalidad en el empleo de la fuerza pública, debe estar apegada a los derechos humanos, en el respeto íntegro de las personas, al mismo tiempo en profesionalizar aún más a los elementos policiales, otorgándoles tácticas para disuadir la violencia, convenciendo con argumentos, de forma inteligente y no agrediendo, de manera que los propios policías no sean exhibidos ni rebasados por las circunstancias.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Alternativa a la Seguridad: Gendarmería o Guardia Nacional*, México, INACIPE, 2015.
- García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal*, México, UNAM, 2016.
- González Rodríguez, Patricia, *La Policía Investigadora en el sistema acusatorio mexicano*, México, UNAM, 2013.
- González Vidaurri, Alicia, *La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007.
- Maldonado, Sánchez, Isabel. *La policía en el sistema penal Acusatorio*. 3ª ed., México, Ubijus, 2011.
- Mansilla Olivares, Arturo, *Seguridad pública en el siglo XXI (ARDO AB CHAO)*, México, Porrúa, 2014.
- Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad Pública Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa, 2008.
- Ramírez Ramírez, Efrén, *La ética en la formación de la policía (manual de capacitación)*, México, Porrúa, 2009.
- Vignola, Henri Paul, *La administración de los servicios de la policía en rico y otros*, España, Alianza España, 1983.

## B) LEGISGRÁFICAS

Cámara de Diputados, H Congreso de la Unión, [Consultado el 22 de Mayo de 2016]

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [Consultado el 21 de Mayo de 2016] Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/134.htm>.

Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, [Consultado el 29 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

## C) CIBERGRÁFICAS

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, [Consultado el 21 de Mayo de 2016] Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>.

## D) MESOGRAFÍA

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis. [Consultado el 28 de Marzo de 2017]

Disponible en: <https://goo.gl/Fcb3Qa>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis. [Consultado el 29 de Marzo de 2017]

Disponible en: <https://goo.gl/pMzutu>