



"Justicia y Derecho, Espíritu de mi pueblo"

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

**“HACIA UN SISTEMA DE INTERVENCIÓN TEMPRANA DE FALTAS
POLICIALES EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”**

T E S I S

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de:

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA:

Lizbeth Balderas Díaz

DIRIGIDO POR:

Nohemí Bello Gallardo

QUERÉTARO, QRO.



Universidad Autónoma de Querétaro
 Facultad de Derecho
 Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Hacia un sistema de intervención temprana de faltas policiales en el Municipio de Querétaro

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
 Lizbeth Balderas Díaz

Dirigido por:
Nohemí Bello Gallardo

Dra. Nohemí Bello Gallardo
 Presidente

Dra. Gabriela Aguado Romero
 Secretario

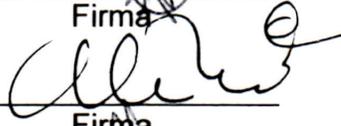
Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera
 Vocal

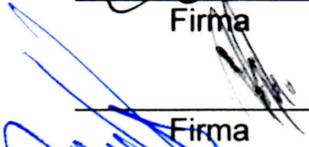
Dr. Raúl Ruiz Canizales
 Suplente

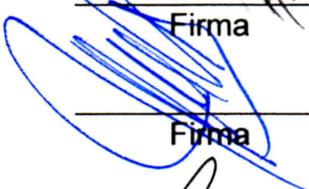
Dr. José Fernando Vázquez Avedillo
 Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
 Director de la Facultad


 Firma


 Firma


 Firma


 Firma


 Firma


 Firma

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
 Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
 Querétaro, Qro.
 26 de mayo de 2016

Resumen

La policía es una institución fundamental para que el Estado cumpla con su función de preservar el orden y la paz pública. Por lo cual, se deben implementar mecanismos que garanticen que la conducta de los integrantes de las corporaciones policiales se encuentra apegada a la ley y es respetuosa de los derechos fundamentales de las personas. Así, a lo largo de la historia de nuestro país se ha modificado el marco legal, se han establecido fondos económicos y subsidios federales, así como sistemas de control basados en la aplicación de sanciones, en aras de depurar los cuerpos policiales y asegurar la probidad de sus integrantes; sin que las estadísticas y estudios demuestren que se han obtenido resultados en el tema. En este orden de ideas, se requiere la implementación de un sistema de control que incorpore tanto acciones punitivas como preventivas que incidan en las conductas desviadas de los policías. En efecto, se debe destacar que la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro y el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Querétaro, además del procedimiento sancionador, señalan la potestad de establecer sistemas preventivos de faltas policiales, denominados sistemas de alertamiento temprano o también conocidos como sistemas de intervención temprana; sin que dicho mecanismo haya sido diseñado aún por el municipio de Querétaro. Por lo cual, en la presente investigación se utilizará el método analítico, así como los métodos de proyección, perspectiva y prospectiva, y la técnica documental bibliográfica; proponiendo el diseño y pasos de implementación del sistema de intervención temprana de faltas policiales en el Municipio de Querétaro de acuerdo a las circunstancias que caracterizan a dicha demarcación; con la finalidad de avanzar hacia la consolidación de una institución honesta y confiable.

Palabras clave: faltas policiales, policía, sistemas de control policial, sistema de intervención temprana.

Summary

The police is a fundamental institution for the State to comply its function of preserving public order and peace. Therefore, mechanisms granting that behavior of agents of police corporations conforms to the law and respects fundamental human rights must be implemented. So, throughout the history of our country legal framework has been modified, economic funds and special federal grants have been established, as well as penalty-based control systems with the aim of cleaning police forces and granting integrity of their members; without that statistics and study show evidence of results in this field. In this regard, implementation of a control system that incorporates both punitive and preventive actions influencing misconducts from police is required. It is important to notice that the Citizen Security Law of the State of Querétaro and the Honor and Justice Council Regulations of the Ministry of Public Security, as well as the penalty procedure state the authority of establishing preventive systems for police offenses, named early warning system (also known as early intervention system) and still such mechanism has not been designed by Queretaro Municipality. Therefore, this study uses the analytical method, as well as projection, perspective and prospective methods, and the bibliographic documentation technique, proposing the design and the steps of implementation of the early intervention system for police misconducts in the Municipality of Queretaro, according to the circumstances related to this territory; with the objective of moving towards the consolidation of an honest and dependable institution.

Key words: police misconducts, police, police control systems, early intervention system.



Dedicatorias

A David por su ejemplo de vida.

A Martha por ser una mujer fuerte e incansable.

A Manuel por impulsarme a ser mejor.

A mis hermanos por su apoyo y guía.

A mis sobrinos por su alegría y energía contagiante.

*“Do the best you can until you know better.
Then, when you know better, do better.”*

Maya Angelou

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma de Querétaro por su compromiso con la educación de profesionales del derecho y de la administración pública.

A la Doctora Nohemí Bello Gallardo por su guía para hacer posible el presente trabajo.

Índice

Resumen	2
Summary	3
Dedicatorias	4
Agradecimientos	5
Índice	6
Introducción	9
<u>Capítulo I Policía y régimen disciplinario</u>	13
1.1 Antecedentes históricos de la policía y régimen disciplinario de los servidores públicos en México	14
1.1.1 De los Aztecas a la Constitución de Apatzingán	14
1.1.1.1 Los Aztecas	15
1.1.1.2 La Colonia	15
1.1.1.3 Constitución de Cádiz	17
1.1.1.4 Constitución de Apatzingán	18
1.1.2 De la Constitución de 1824 al Porfiriato	18
1.1.2.1 Constitución de 1824	18
1.1.2.2 Las Siete Leyes	19
1.1.2.3 Constitución de 1857	20
1.1.2.4 El Porfiriato	21
1.1.3 De la Constitución de 1917 a la actualidad	22
1.1.3.1 Constitución de 1917	23
1.1.3.2 Periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988)	24
1.1.3.3 Periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	26
1.1.3.4 Periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	26
1.1.3.5 Periodo de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	28
1.1.3.6 Periodo de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	29
1.1.3.7 Periodo de Enrique Peña Nieto (2012 a la fecha)	32

1.2 Régimen disciplinario policial en el gobierno del estado de Querétaro	33
1.3 Régimen disciplinario policial en el municipio de Querétaro	37
<u>Capítulo II Estadísticas, percepción y acciones locales</u>	41
2.1 Policía y corrupción	41
2.2 Estadísticas relacionadas con el régimen disciplinario policial en el municipio de Querétaro	48
2.2.1 Administración municipal 2003-2006	49
2.2.2 Administración municipal 2006-2009	49
2.2.3 Administración municipal 2009-2012	50
2.2.4 Administración municipal 2012-2015	51
2.3 Registro electrónico de información del personal policial en el municipio de Querétaro	52
2.4 Necesidad de diseñar mecanismos preventivos de faltas policiales en el municipio de Querétaro	55
<u>Capítulo III Detección temprana y reducción de riesgos en la actuación policial</u>	60
3.1 Sistemas de intervención temprana y sus orígenes	61
3.1.1 Concepto	61
3.1.2 Origen del sistema de intervención temprana	62
3.1.3 Origen de los sistemas de intervención temprana de faltas policiales	63
3.1.4 Los primeros sistemas permanentes de intervención temprana	65
3.1.4.1 Ciudad de Miami	66
3.1.4.2 Miami Dade	67
3.1.5 Objetivos específicos del sistema de intervención temprana	68
3.2 Cómo implementar el sistema de intervención temprana	68
3.3 Resultados e impacto de los sistemas de intervención temprana	78
3.3.1 Sistemas de intervención temprana: una buena práctica emergente	78

3.3.2 Lecciones de los sistemas de intervención temprana	79
<u>Capítulo IV Hacia un sistema de intervención temprana de faltas policiales en el Municipio de Querétaro</u>	82
4.1 Justificación	82
4.2 Objetivo general y objetivos específicos	84
4.2.1 Objetivo general	84
4.2.2 Objetivos específicos	84
4.3 Actividades	84
4.4 Cronograma	96
4.5 Evaluación y seguimiento	96
Conclusiones	97
Bibliografía	100

Introducción

Los artículos 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios y que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Así, brindar tal función exige que se haga a través de policías que cumplan cabalmente con su obligación de servir y proteger a la sociedad. Sin embargo, dado que la policía es la autoridad más próxima a la población a la cual se le han delegado poderes, que puede ejercer discrecionalmente, para proteger las libertades y derechos fundamentales; es la más susceptible de incurrir en abusos y conductas contrarias a los principios que rigen a los servidores públicos.

En este tenor, se debe precisar que los propios Presidentes de nuestro país han reconocido públicamente los problemas de corrupción y debilidades estructurales de los cuerpos policiales; por lo cual desde la década de 1980 se han implementado medidas para atender las deficiencias de las policías; entre ellas reformas al marco legal y la creación de órganos colegiados para sancionar las conductas policiales indebidas, como el Consejo de Honor y Justicia. Así las cosas, el 18 de junio de 2008 entró en vigor la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se establece, en el artículo 123, que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes y podrán ser separados de su cargo sin que en ningún caso proceda su reincorporación. Posteriormente, el 2 de enero de 2009 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que señala claramente las obligaciones de los policías, los requisitos de permanencia, que comprende el régimen disciplinario policial y que la Comisión de Honor y Justicia, o sus órganos similares, será un órgano colegiado encargado de la aplicación del régimen disciplinario;

buscando con esto reducir los riesgos de corrupción y fortalecer la legitimidad de las resoluciones derivadas de procedimientos por responsabilidad.

Por su parte, en el estado de Querétaro el 1º de Octubre de 2006, entró en vigor la Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro, en la cual se crea el Consejo de Honor y Justicia como órgano colegiado encargado de aplicar el régimen disciplinario policial, dejando a los municipios la posibilidad de instaurar sus propios consejos u órganos similares. Posteriormente, el 25 de mayo de 2007 entró en vigor el Reglamento de la Policía Estatal que señala que el Consejo de Honor y Justicia debe implantar un sistema integral de alertamiento temprano de faltas policiales y crea la figura de “reporte de conducta policial”.

Después, el 28 de febrero de 2014 se publicó en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro y su numeral 13 dispone que el Consejo de Honor y Justicia puede implantar y operar un sistema de alertamiento temprano de faltas del personal policial.

Luego, el 30 de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, que abrogó la Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro, la cual además de regular la integración y procedimiento ante el Consejo de Honor y Justicia, dispone que la Unidad de Asuntos Internos, o su similar en los municipios, es la instancia competente para emitir recomendaciones para el alertamiento temprano y la intervención preventiva de posibles faltas policiales.

Ahora bien, no obstante las medidas implementadas las estadísticas demuestran que en la mayor parte de las fuerzas policiales de nuestro país, aún existen graves problemas de corrupción, abuso de autoridad e ineficiencia; sin embargo, en el municipio de Querétaro los problemas de conductas policiales indebidas no alcanzan el nivel de gravedad existente en otras demarcaciones del territorio nacional. Por lo anterior y dado los doce años de experiencia profesional de la tesista en el área de seguridad pública, se ha advertido la necesidad de sistematizar la información correspondiente al tema de faltas

policiales e implementar mecanismos que incidan en la mejora y consolidación de la disciplina al interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro; evitando que la problemática al interior de la corporación escale, por lo que existe el interés de llevar a cabo esta investigación y proponer cómo diseñar e implementar el sistema preventivo de faltas policiales, que ya se encuentra regulado en la normatividad estatal y municipal y que no ha sido diseñado. Así, para el desarrollo de la presente tesis, se utilizará el método analítico, así como los métodos de proyección, perspectiva y prospectiva; y la técnica documental bibliográfica; por lo cual es conveniente formular las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál ha sido la evolución histórica de la figura del policía en nuestro país y qué acciones se han llevado a cabo por parte del Estado para garantizar que la actuación policial sea proba y confiable; así como para corregir o sancionar a aquellos cuya conducta afecte el prestigio de la corporación?
- ¿Qué resultados se han obtenido, a nivel nacional y local, de las acciones implementadas?
- ¿En el municipio de Querétaro se cuenta con registros de las conductas policiales indebidas, así como de los factores que las propician?
- ¿Existe la necesidad de diseñar e implementar mecanismos preventivos de faltas policiales en el municipio de Querétaro?
- ¿Las corporaciones que han implementado sistemas de intervención temprana de faltas policiales, cómo lo han hecho y qué resultados han obtenido?
- ¿Qué propuesta se plantea para que en el municipio de Querétaro se implemente el sistema de intervención temprana y se avance hacia la consolidación de una policía confiable?

Es por ello que en el capítulo primero se llevará a cabo una somera retrospectiva histórica de la figura del policía en nuestro país, así como de la

regulación jurídica del régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos en general y en especial a la policía.

Identificado el régimen disciplinario aplicable a la policía y las acciones realizadas por las autoridades federales y locales para asegurar la conducta adecuada de sus cuerpos policiales; en el capítulo segundo, se analizarán las estadísticas que reflejan la percepción actual que tiene la población respecto de esta autoridad, los resultados de la administración estatal y municipal por contar con una policía confiable y proba; así como la necesidad de implementar un sistema de intervención temprana de faltas policiales en el municipio de Querétaro.

En el tercer capítulo se abordarán los antecedentes del sistema de intervención temprana y el procedimiento que han llevado a cabo las corporaciones policiales para implementarlo; así como los resultados y lecciones aprendidas.

De esta forma, en el capítulo cuarto se concluye con la propuesta de solución para que el Municipio de Querétaro avance hacia la consolidación de una policía honesta y recupere la confianza de la población; propuesta consistente en implementar un sistema de intervención temprana de faltas policiales, de acuerdo a las características y necesidades específicas de dicha municipalidad.

Por lo que concluida esta investigación, es importante presentar los resultados de la misma a las autoridades municipales y plantear la posibilidad de que se implemente el sistema de intervención temprana de faltas policiales, de acuerdo con la propuesta señalada, en la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro; así como que sea registrado dentro de los modelos municipales y se le dé seguimiento para que trascienda el periodo de la administración municipal actual.

CAPÍTULO I

Policía y régimen disciplinario

Para hablar sobre la policía y régimen de responsabilidades es menester que se definan algunos conceptos como policía, servidor público, responsabilidad y derecho disciplinario. Así tenemos que la palabra “policía” viene del latín *politia* y del griego *politeia*; cuyo significado es ciudadanía, vida pública o administración del estado.¹ Hoy en día, en el contexto internacional se define a la policía como un representante del Estado encargado de hacer cumplir la ley, y entre los poderes que puede utilizar destacan la fuerza y el arma de fuego; siendo el único servidor público que puede hacer uso de dichas herramientas sobre los ciudadanos, en tiempos de paz.²

Por otra parte, el servidor público es considerado por Sergio Monserrit Ortiz Soltero como *“aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en la lista de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión... en los gobiernos municipales”*.³

La palabra “responsabilidad” proviene de *respondere*, que significa prometer, merecer, pagar. *Responsalis* significa el que responde y *responsum* el obligado a responder de algo o de alguien. De esta forma, un individuo es responsable cuando, de acuerdo al orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.⁴ En este sentido, Jorge Barrera Graf, define la responsabilidad de los servidores públicos como *“aquella que se exige a todos los servidores*

¹ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Seguridad pública municipal*, México, editorial FUNDAp, 2003, p.83.

² LÓPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto. *Policía y transparencia: más allá del acceso a la información, en Derecho a Saber Balance y perspectivas cívicas* (documento web), Fundar, 2007, p. 121, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec3%20ernesto%20lopez.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2015.

³ MONSERRIT Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 1999, p. 5.

⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VIII, México, Universidad Autónoma de México, 1984, p. 44.

públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”⁵

En este orden de ideas, tenemos que para el análisis de la responsabilidad jurídica de los policías, se debe destacar que se trata de servidores públicos, es decir de una persona física que ha formalizado su relación con el estado, mediante un nombramiento, para desempeñar funciones de seguridad pública; recibiendo una remuneración a cambio.

Por lo que se refiere al derecho disciplinario, se define como *“el estudio de la reglamentación del fenómeno disciplinario en el ejercicio de la función pública, los sujetos de las relaciones en las que se manifiesta, sus responsabilidades, la facultad disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para su imposición y los medios de defensa a favor de los sancionados.”⁶*

1.1 Antecedentes históricos de la policía y régimen disciplinario de los servidores públicos en México

La evolución de la figura del policía y del régimen disciplinario que les ha sido aplicado, a lo largo de la historia, ha tenido grandes cambios; razón por la cual es importante esbozar una reseña del desarrollo de dichas instituciones, con el objeto de contar con un panorama general que nos permita comprender el contexto actual.

1.1.1 De los Aztecas a la Constitución de Apatzingán.

En este periodo se analizarán los primeros antecedentes en México de la figura del policía y del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, abordando la época de los Aztecas, la Colonia, la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814.

⁵ BARRERA Graf, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, Octava edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 1995, p. 2832.

⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *El derecho disciplinario en la función pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. XIX.

1.1.1.1 Los Aztecas

En relación con las funciones policiales destacaban varias figuras como los *tecuiles* cuya actividad consistía en el mantenimiento del orden de la ciudad⁷; también estaban los *pochtecas* que constituían la clase social de los comerciantes y llevaban algunas actividades de carácter policial, siendo considerados espías del *tlatoani*⁸; pues al practicar el comercio en diversas zonas podían observar la conducta de los pueblos sojuzgados y vigilar lugares y personas. Los *contecpampixquex*, por su parte, cuidaban el orden y vigilaban a los que tenían mala conducta o antecedentes criminales, realizando una función preventiva. Asimismo existía la figura del *topilli* o alguacil quien aprendía a los delincuentes.⁹

Respecto al tema de responsabilidades, existía el *cihuacoatl* funcionario que tenía a su cargo la administración de la hacienda, cuidando de su distribución y buen empleo, así como de la vigilancia de los tributos que recibía la monarquía.¹⁰

1.1.1.2 La Colonia.

En un inicio se les encomendó a los alguaciles mayores la vigilancia del orden y posteriormente también realizaron dicha función los alguaciles menores, los de campo, los de la ciudad y los alferéces reales. Dentro de las funciones de los alguaciles mayores se encontraban las de acompañar a los oidores¹¹ a realizar visitas, visitar cárceles, transitar por lugares públicos para poder tomar las medidas necesarias y evitar desórdenes, ejecutar las

⁷COLÍN Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Decimoquinta edición, México, editorial Porrúa, 1995, p. 268.

⁸ Gobernante.

⁹MENDOZA Mejía, Antonio de Jesús. *La Constitución como Norma Jurídica para Regular a los policía*”, Revista del Colegio de Notarios de Jalisco, número 32, (documento web), Diciembre, 2005, p. 108, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=podium&n=32>, consultado el 17 de noviembre de 2015

¹⁰MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago. *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos en el Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 45.

¹¹ Jueces de las Reales Audiencias.

aprehensiones ordenadas y hacer detenciones por delito flagrante. La funciones de la policía se ejercían tomando en cuenta el número de habitantes, la seguridad de los lugares y las necesidades identificadas.¹²

En esta época los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos se encuentran en los juicios de residencia y las visitas. El juicio de residencia era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar su cargo; comprendía a toda clase de funcionarios, desde virreyes, presidentes de audiencia, gobernadores, hasta alcaldes y alguaciles. El juicio recibía ese nombre dado que el funcionario debía residir en el lugar del juicio mientras se llevaban a cabo las investigaciones.¹³ Constaba de dos partes, una secreta que se realizaba de oficio y otra pública donde se daba trámite a las denuncias de los particulares ofendidos. El Presidente del Consejo de Indias tenía la facultad exclusiva para nombrar a los jueces de residencia, así como para recomendar al monarca a las personas capacitadas para cumplir con este encargo, posteriormente se reservó su nombramiento a los Virreyes, lo que creó una serie de abusos y confusiones. Las sanciones impuestas consistían en multa, inhabilitación perpetua para desempeñar cargos públicos y el destierro. En la práctica sólo eran sancionados los funcionarios de jerarquía ínfima.¹⁴

Además, existía la institución de la *visita* que era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región. El visitador era quien formulaba el sumario y lo remitía al Consejo de Indias, para garantizar la independencia y moralidad se pagaba al visitador una elevada remuneración.¹⁵ El Consejo de Indias era el que sancionaba a los funcionarios y se encargaba de velar por el desarrollo y

¹²COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op. Cit.*, pp. 268-269.

¹³FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luis. *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Capítulo I “La responsabilidad del estado y sus agentes”, (documento web), México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 18, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=907>, consultado el 19 de noviembre de 2015.

¹⁴ COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op. Cit.*, pp. 47 y 48.

¹⁵ CÁRDENAS, Raúl F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, editorial Porrúa, 1982, p. 15.

fomento de la hacienda, fiscalizar la actuación de los oficiales reales por medio de inspecciones directas o de la revisión de libros de cuentas.¹⁶

En lo referente a la regulación de la responsabilidad de los alguaciles, ellos tenían expresamente prohibido despojar de su dinero a las personas a quienes sorprendieran en juegos de azar, aceptar dádivas de los presos y ejecutar órdenes de aprehensión o de soltura sin la autorización correspondiente. Dado que los nombramientos de estos cargos recaían en sujetos de origen español, pertenecientes a clases privilegiadas, se presentaron infinidad de abusos y latrocinios que afectaban principalmente a los indios. Así, el 9 de octubre de 1549 se expidió la real cédula que ordenaba se tomara en cuenta a los indios para alguna designación pública. En cuanto a la policía, la designación de alcaldes indios facultaba, a quienes la recibían, para aprehender a los delincuentes y conducirlos a la cárcel del pueblo de españoles en el distrito que correspondiera.¹⁷

En 1786, el último periodo de la época de la colonia, en la “Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España” se identificó a la policía con funciones relacionadas con la corrección y castigo de los ociosos, la reparación de puentes y caminos, señalamiento de los destinos, vigilancia de los caminos públicos, auxilio a las autoridades en los procedimientos contra los delincuentes, cuidado del ornato y limpieza; así como la vigilancia de los edificios ruinosos; entre otras.¹⁸

1.1.1.3 Constitución de Cádiz.

En 1812, en la Constitución de Cádiz se estableció que la persona del rey era sagrada e inviolable, por lo tanto, estaba exento de responsabilidad. Sin embargo, los miembros del poder ejecutivo eran sujetos de responsabilidad por el tiempo que durara su administración, los secretarios de despacho eran

¹⁶MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago, *Op. Cit.*, pp. 45 y 46.

¹⁷ COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op.cit.*, pp. 269.

¹⁸GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Anuario Jurídico XV*, (documento web), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p.141, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2104/8.pdf>, consultado el 17 de noviembre de 2015.

responsables por su desempeño ante el Consejo de Regencia y ante las Cortes. Por otra parte, la responsabilidad del resto de empleados públicos se previó en las “Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos”.¹⁹

1.1.1.4 Constitución de Apatzingán.

En 1814 con la Constitución de Apatzingán se estableció la responsabilidad de todo empleado público y se determinaba mediante juicio de residencia, con inspiración en el procedimiento que se seguía en la colonia.²⁰

1.1.2 De la constitución de 1824 al Porfiriato.

A continuación se realizará una breve exposición de la evolución histórica de la figura del policía, su problemática y el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos desde el inicio de la época independiente de nuestro país hasta el Porfiriato.

1.1.2.1 Constitución de 1824

En la evolución histórica de los cuerpos de policía, tenemos que el 7 de febrero de 1822 se organizó un grupo de policía preventiva en México y posteriormente fue un cuerpo de “Policía de Seguridad”. Asimismo, el 20 de diciembre de 1828 se expidió un Reglamento de Vigilantes en el cual se señalaba que los agentes serían vecinos de cada calle. Posteriormente, cuando se estableció el sistema federal se creó la figura de los “*prefectos*” que tenían algunas funciones policiales como vigilar la tranquilidad pública, y practicar y ordenar arrestos cuando el caso lo ameritaba.²¹

Por otra parte, respecto al régimen disciplinario, en la Constitución de 1824 se estableció que era sujeto de responsabilidad el Presidente por delitos de traición contra la independencia, cohecho o soborno o por impedir las elecciones; conociendo cualquiera de las dos cámaras. De igual forma, era

¹⁹MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago, *Op. Cit.*, p. 46.

²⁰DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. Cit.*, pp. 51-52.

²¹COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 270.

sujeto de responsabilidad el Vicepresidente, por cualquier delito en el que incurriera durante su encargo y conocía la cámara de representantes. Respecto al resto de los empleados públicos, la Suprema Corte de Justicia conocía de las infracciones administrativas realizadas por los mismos.²²

1.1.2.2 Las Siete Leyes.

En la Constitución de las Siete Leyes de 1836 se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y gobernadores; y las penas que se podían imponer eran la destitución y la inhabilitación perpetua o temporal. El 30 de junio de 1840, a través del proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales, se estableció que el presidente de la República no podía ser procesado criminalmente durante su periodo presidencial ni un año después por ningún delito, salvo por traición a la independencia nacional o forma establecida de gobierno; sin embargo, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se estableció que el titular del Ejecutivo podía ser acusado y procesado después de un año de haber cesado en sus funciones, por delitos oficiales.²³

En 1848 la policía profesional del Estado se hizo realidad en México, contando con una fuerza de 500 operativos; a la cual se le designó con el nombre de “cuerpo de vigilantes de policía” y el de “guardia de policía”; siendo importante destacar que el reglamento para su organización fue el primero en determinar sanciones a sus integrantes²⁴ y entre otros capítulos estaba el de “los del fuero y de las Penas y de las Juntas Económicas y de Disciplina”.²⁵ De igual forma, el decreto del 15 de enero de 1855 estableció el modo de juzgar a prefectos y subprefectos por responsabilidad en sus funciones.²⁶

²²MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago, *Op. Cit.*, p. 48.

²³*Ibidem*.

²⁴GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Op.Cit.*, p.141.

²⁵SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, Ciudad de México, Antecedentes del Consejo de Honor y Justicia, (documento web), disponible en: http://www.ssp.df.gob.mx/chj_antecedentes.html, consultado el 19 de noviembre de 2015.

²⁶GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Op.Cit.*, p.141.

En esa época, en las ciudades y centros de población importantes existía la presencia de fuerzas de seguridad pública; sin embargo, en las zonas rurales había problemas de inseguridad y asaltantes, por lo cual los propietarios de las fincas rústicas crearon los “*cuerpos de policía rural*”.²⁷

1.1.2.3 Constitución de 1857.

Fue la primera en dedicar un título exclusivo para regular la responsabilidad de los funcionarios públicos; en cuyo texto se precisó que el Presidente podía ser sujeto de responsabilidad durante su encargo por delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves. En la Constitución sólo subsistió el fuero de guerra y el constitucional.²⁸

La primera ley sobre responsabilidades de los servidores públicos fue la Ley de los Altos Funcionarios, expedida bajo la gestión del presidente Benito Juárez en 1870; la cual estableció los delitos, faltas y omisiones en que podían incurrir. Para los delitos oficiales se señaló como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación hasta por diez años, en las faltas se estableció la suspensión del cargo y la inhabilitación de uno a cinco años. De igual forma, se reguló la infracción por omisión en referencia con la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones; estatuyendo como sanciones la suspensión de cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.²⁹

El 6 de mayo de 1861 el Presidente de la República, Benito Juárez, decretó la creación de cuatro cuerpos de policía rural, a órdenes del ministerio de guerra, para la seguridad de los caminos y combatir el bandolerismo.³⁰ Estos cuerpos estaban compuestos por 800 hombres y su función consistía en asegurar las principales rutas comerciales que conducían a la ciudad de México. Sin embargo, en 1862 la movilización nacional por la intervención

²⁷COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 270.

²⁸FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luis, *Op. Cit.*, pp.37 y 40.

²⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Op.cit.*, p. 55.

³⁰SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL, (documento web), disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2006/marzo/13032006b.html>, consultado el 18 de noviembre de 2015.

francesa los hizo desaparecer, pero cuando Juárez recuperó el control de la república los restituyó y se convirtió en un cuerpo respetable, compuesto por 2000 hombres, que se dedicaban a patrullar la zona centro del país; con lo cual se disminuyó el bandidaje rural.³¹

En 1869 aparecieron las “gendarmerías” que estaban integradas por grupos de infantería y caballería. Los gendarmes eran cambiados de lugar periódicamente, con ello se pretendía que adquiriesen conocimiento general de las necesidades de la región y no crearan intereses. Eran requisitos para ingresar al cuerpo de gendarmería: tener buena conducta, ser mayor de 21 años, gozar de buena salud, conocer el manejo de armas y caballos y jamás haber sido condenado criminalmente. En 1880 quedaron bajo las órdenes inmediatas de los jefes políticos. Comenzó así otra etapa plagada de abusos, impunidad y desprestigio, acentuándose la desconfianza ciudadana en las autoridades encargadas de garantizar y tutelar sus vidas e intereses. Un sin número de reglamentos, adiciones y reformas se expidió sobre la gendarmería en cada Estado de la República, sin que la situación cambiara.³²

1.1.2.4 El Porfiriato.

En 1896 Porfirio Díaz expidió la segunda ley referente a la responsabilidad de los funcionarios públicos, denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, las figuras novedosas que introdujo esta ley fueron: “la declaración de procedencia” que debía dictar el Gran Jurado en los casos de delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, “la declaración de inmunidad” que podían solicitar los altos funcionarios a la Cámara de Diputados en caso de los delitos de orden común, para suspender la sustanciación de algún procedimiento en su contra y la

³¹VANDERWOOD, J. Paul, *Los rurales producto de una necesidad social*, (documento web), p.37, disponible en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/KQSKCY5DCHRK7UH3R92V VNA53LMM5R.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2015.

³² COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op.cit.*, pp. 271-272.

“declaración de incompetencia” que se emitía si el funcionario cometía delito o falta cuando gozaba de fuero.³³

Por su parte, en 1902 se crearon nuevos cuerpos de policía rural, quienes representaban la autoridad del dictador en el campo. Los rurales eran campesinos, artesanos y provenían de las filas de desempleados. Dentro del grupo la deserción era del 20%, puesto que muchos se enlistaban para recibir armas y caballo para posteriormente desertar. En esa época se presentaron continuos despidos debido a problemas de alcoholismo, juegos de azar y desórdenes entre las filas de la corporación.³⁴ El presidente Díaz exigía a los rurales una ilimitada lealtad, a cambio de la cual les otorgaba “*carta abierta*” para beneficiarse a costa del campo mexicano, trayendo como consecuencia innumerables abusos que quedaron impunes; pues si bien es cierto existían reglamentos que normaban el servicio, poca era su aplicación. Cuando el ministro de Gobernación ordenó la intervención de un grupo de investigación, se percataron que muchos rurales ocupaban cargos públicos, eran dueños de cantinas o servían como fuerzas policiales de extranjeros. De igual forma, se encontraron irregularidades en los procesos administrativos, tales como: pagos a cuerpos acuartelados inexistentes, compra de forraje no entregado, guardias que no sabían montar y oficiales alcoholizados en los cuarteles.³⁵

En 1912 las funciones de policía estuvieron a cargo de la guardia nacional, cuerpos de seguridad, gendarmes y grupos particulares; al triunfo de la Revolución en la ciudad de México se estatuyó la “Gendarmería”.³⁶

1.1.3 De la Constitución de 1917 a la actualidad.

En este apartado se analizará la evolución de las instituciones de seguridad pública y sus integrantes, así como el desarrollo del sistema de responsabilidades de los servidores públicos desde la Constitución de 1917 a nuestros días. Asimismo, se conocerán las acciones implementadas por los

³³DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Op.cit.*, p. 57.

³⁴VANDERWOOD, J. Paul, *Op.cit.*, p.39-40.

³⁵DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Op.cit.*, pp.45-46.

³⁶COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op.cit.*, pp. 276-277.

Presidentes de la República, a partir de 1980, década a partir de la cual comenzó a reconocerse la problemática existente en las fuerzas policiales del país y se inició con la reforma policial.

1.1.3.1 Constitución de 1917

Reprodujo mayormente lo establecido en la Constitución de 1857 respecto al régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, mejorando la redacción.³⁷ Sin embargo, en ninguna de sus disposiciones se reguló de forma expresa las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario.³⁸

En 1940 entró en vigor la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados”, reglamentaria de la Constitución de 1917; ley que no introdujo avances en materia de responsabilidades administrativas puesto que se centraba en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios; dejando el aspecto disciplinario a normas reglamentarias o contenidas en otros ordenamientos.³⁹

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980, abrogó la ley de 1940.⁴⁰

Respecto a la evolución de los cuerpos de policía tenemos que la constitución no reguló a la seguridad pública como un derecho del gobernante ni la articuló al sistema democrático de garantías, sólo apareció como una de las facultades del Municipio⁴¹. Por otra parte, el 23 de Febrero de 1922 por decreto del entonces presidente Álvaro Obregón, se publicó la “Ordenanza General Para los Cuerpos de Policía” y en el que emerge la denominada “Junta

³⁷FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luis, *Op. cit.*, p.42

³⁸DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Op.cit.*, p. 59.

³⁹*Idem.*, p. 63.

⁴⁰FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luis, *Op.cit.*, p. 46.

⁴¹ARELLANO Trejo, Efrén. *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (documento web), octubre de 2008, p. 3, disponible en: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/arellano_instituciones-policiales.pdf, consultado el 19 de noviembre de 2015.

de Honor”.⁴² En 1925, la gendarmería fue organizada por un reglamento, el cual fue derogado en 1928.⁴³ Para el 22 de Septiembre de 1939, durante el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas Del Río, se publica el “Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal” y cuyo contenido no alteró significativamente lo relacionado a los correctivos disciplinarios, la conformación, funcionamiento y competencia de la Junta de Honor. Dos años después, el 4 de Diciembre de 1941, por decreto del presidente Manuel Ávila Camacho se publica el “Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal” en el que se presentaron cambios sustanciales, pero sin perder su esencia de origen con respecto a la Junta de Honor.⁴⁴

1.1.3.2 Periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988)

En relación con la problemática de los cuerpos policiales de nuestro país, a partir de 1980 los presidentes de la república comenzaron a tomar medidas para resolver las deficiencias de la policía.

El 6 de julio de 1984 entra en vigor el nuevo “Reglamento la Policía Preventiva del Distrito Federal”, abrogando el Reglamento de 1941, debido a la necesidad de revisar a fondo el servicio público de seguridad. En este documento, se establece por primera ocasión la denominación de “Consejo de Honor y Justicia” vigente hasta la actualidad.⁴⁵ De acuerdo con Colín Sánchez en su libro “Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”, los reglamentos de la policía preventiva de los estados y municipios eran copia del reglamento vigente del Distrito Federal, a pesar de que las necesidades de los estados eran diferentes a la de la capital del país. Asimismo señala que en los municipios el servicio de policía era deficiente, puesto que el presupuesto no les permitía tener personal suficiente y capacitado; provocando abusos y prepotencia. De igual forma, enfatiza el problema del número reducido de policías en gran parte de ellos; destacando que en los municipios que sí tenían posibilidades

⁴² SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, Ciudad de México, *Op.cit.*

⁴³ COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op.cit.*, pp. 276-277.

⁴⁴ SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Op.cit.*

⁴⁵ *Ibidem.*

económicas contaban dentro de sus filas de policías con personas “*impreparadas, carentes de criterio, ignorantes hasta del alfabeto, y retribuidas con salarios irrisorios*”. Aunado a que en la época existía el soborno y cohecho por parte de los particulares, con lo cual se acentuó la inmoralidad; y los dirigentes policiales pervertían a las tropas a través de la coacción, obteniendo ingresos económicos que incrementaban su patrimonio.⁴⁶

Por lo anterior, Miguel de la Madrid creó en 1986 la Dirección Federal de Seguridad⁴⁷ y señaló: “*Moralizar y modernizar los cuerpos de policía es un reclamo nacional y figura, por lo mismo, entre los principales empeños de mi gobierno. Continuaremos esforzándonos para lograr que las corporaciones policiales sean garantía de seguridad y tranquilidad ciudadana y que actúen con suficiencia técnica y apego a la ley (Miguel de la Madrid, 1 de septiembre, 1983)*”.⁴⁸

En cuanto al régimen de responsabilidades de los funcionarios, en 1982 se reformaron y adicionaron varios artículos constitucionales relacionados con las responsabilidades de los servidores públicos, por lo cual se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se estableció la obligación de las legislaturas locales de expedir leyes sobre responsabilidades. En las reformas constitucionales se estable expresamente el fundamento legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y que tiene por objetivo salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. A partir de 1984 desaparece la distinción entre empleado público y alto funcionario, y se enfoca en la reglamentación de la

⁴⁶COLÍN Sánchez, Guillermo, *Op. cit.*, p. 277.

⁴⁷MEYER, Maureen. *La policía en México, muchas reformas, pocos avances*, la Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos, mayo 2004, p. 6, disponible en: http://www.wola.org/sites/default/files/La%20Polic%C3%ADa%20en%20M%C3%A9xico_Muchas%20Reformas%20Pocos%20Avances.pdf, consultado el 16 de noviembre de 2015.

⁴⁸ LÓPEZ Portillo, Ernesto. *Los presidentes y la policía*, (documento web), El Universal, publicado el 18 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/09/66571.php>, consultado el 21 de noviembre de 2015.

responsabilidad, al servicio que se brinda, así como los principios rectores que rigen la actuación, surgiendo el concepto de servidor público.⁴⁹

1.1.3.3 Periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

La Dirección Federal de Seguridad fue disuelta por Carlos Salinas de Gortari;⁵⁰ quien en su mandato realizó diversas declaraciones, como: *“Para una mejor procuración e impartición de justicia, se han fortalecido la institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, y se han mejorado las percepciones y prestaciones de la policía en el fuero federal (Carlos Salinas de Gortari, 1 de noviembre, 1989)”*. *“Hoy sumamos esfuerzos para elevar la eficiencia y coordinación de las policías, profesionalizarlas e inducir mayor participación de la comunidad (Carlos Salinas de Gortari, 1 de noviembre, 1992)”*⁵¹, esto con el afán de mejorar los cuerpos policiales y la credibilidad de la población en estas instituciones.

Asimismo, entre 1986 y 1993 se dieron cambios significativos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, con las reformas al título cuarto de la Constitución General de la República, reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la expedición de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento, la emisión de acuerdos específicos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional.⁵²

1.1.3.4 Periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

En diciembre de 1994 se publicó una reforma al artículo 21 constitucional en la cual se señalaron límites al comportamiento de las instituciones policiales y quedaron obligadas a regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Asimismo, se estableció el Sistema Nacional de Seguridad Pública con la finalidad de coordinar esfuerzos en políticas

⁴⁹ FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luis, *Op.cit.*, pp. 47-50.

⁵⁰ MEYER, Mauree, *Op. cit.*, p.6.

⁵¹ LÓPEZ Portillo, Ernesto, *Op. cit.*

⁵² MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago, *Op.cit.*, p.52.

nacionales, alineación de las políticas y establecimientos de sistemas para la planificación estratégica, evaluación y transparencia. El Sistema Nacional estaba supervisado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el Presidente, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General, los gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal⁵³ y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; sistema que sigue vigente al día de hoy. En 1998 el Congreso aprobó el fondo federal de seguridad pública para apoyar a los gobiernos estatales en esta materia, y en el mismo se establecen varios rubros a los cuales se debe destinar el dinero, como: reclutamiento, capacitación, evaluación, adquisición de equipo, depuración de los cuerpos policiales, entre otras. Durante el mismo periodo se estableció la Policía Federal Preventiva; la cual estaba integrada por la Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal Federal y Policía Migratoria, siendo casi la mitad de sus integrantes policías militares. El objetivo de esta fuerza era trabajar con agentes locales y estatales para mantener el orden, prevenir la delincuencia y brindar seguridad en áreas federales.⁵⁴ El presidente declaraba ante los medios:

*“En 1998, el gobierno federal estará invirtiendo en Seguridad Pública 12 veces más que hace dos años. El Programa de Seguridad Pública incluye acciones para llegar a tener buenos cuerpos de policía. Cuerpos depurados, capacitados, con una carrera digna y prestaciones adecuadas. Cuerpos con policías honestos y eficaces (Zedillo, 1 de septiembre, 1998)”. “Por eso hemos empezado la más profunda depuración que se haya hecho en nuestros cuerpos de policía y procuración de justicia; a la vez, hemos comenzado a evaluar sistemáticamente a los policías judiciales... estamos destinando a la seguridad pública y a la justicia más recursos que nunca en nuestra historia (Zedillo, 1 de septiembre, 1999)”.*⁵⁵

⁵³ Ahora: Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122, apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 29 de enero de 2016.

⁵⁴ MEYER, Mauree, *Op.cit.*, p.6.

⁵⁵ LÓPEZ Portillo, Ernesto, *Op.cit.*

En 1995 se derogó de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos lo correspondiente a la Suprema Corte de Justicia, ya que en su Ley Orgánica se reguló lo relativo a las responsabilidades en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, y mediante decreto publicado el 12 de diciembre de 1995 se señaló al Consejo de la Judicatura como autoridad competente para aplicarla. A partir de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada el 24 de diciembre de 1996, se le quitó a los superiores jerárquicos la facultad de sancionar a sus empleados, al señalar que las *contralorías internas* de cada dependencia o entidad serían las competentes para imponer sanciones disciplinarias.⁵⁶ El Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 estableció, entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno en el Poder Ejecutivo, ampliando la facultad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), dotando a las contralorías internas de autonomía funcional a fin de perfeccionar los mecanismos de supervisión, vigilancia; y para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la administración pública.⁵⁷

1.1.3.5 Periodo de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Vicente Fox mantuvo a la Policía Federal Preventiva, poniéndola bajo el control de la Secretaría de Seguridad Pública, de igual forma creó la Agencia Federal Investigadora como parte de la Procuraduría General de la República, remplazando a la Policía Judicial Federal. Cuando se creó esta policía se puso en práctica un nuevo sistema de régimen disciplinario, la Comisión de Honor y Justicia fue reemplazada por el Consejo Federal de Desarrollo Policial y se estableció una unidad de Asuntos Internos con mayor autonomía que la anterior. En 2001 se estableció un registro nacional de policía con la finalidad

⁵⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, p. 63.

⁵⁷ MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago, *Op.cit.*, p.53

de contar con un historial de los antecedentes de cada uno de ellos.⁵⁸ “*Hemos limpiado y profesionalizado los cuerpos de seguridad, para hacerlos más efectivos en su lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. La ciudadanía participa ahora en la vigilancia de los cuerpos policiacos (Vicente Fox, 1 de septiembre, 2003)*”⁵⁹; manifestó el presidente en sus declaraciones.

Finalmente, el 13 de marzo de 2002 se publica en el Diario oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicable al ámbito federal, y para el ámbito local en el Distrito Federal seguían aplicándose las disposiciones de la Ley Federal, salvo aquellas que se opusieran a lo establecido por la recientemente reforma.⁶⁰

Con relación a la reforma Constitucional del 14 de junio de 2002, cabe señalar que a través de ésta, se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113. Con ésta reforma se establece la responsabilidad patrimonial del Estado y por la actividad administrativa irregular del mismo que cause daño a los particulares y requiera de indemnización, se pueden fincar responsabilidades a los servidores públicos que participen en dicha actividad.⁶¹

1.1.3.6 Periodo de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

En este periodo hubo profundos cambios al sistema de justicia penal. En 2008 el Congreso promulgó diversas reformas constitucionales orientadas a transformar el sistema penal mexicano en un modelo judicial acusatorio. Las reformas al sistema de justicia incluían importantes modificaciones a las funciones de las fuerzas policiales. Antes de las reformas, sólo la Policía Ministerial contaba con facultades de investigación; las reformas modificaron el artículo 21 de la Constitución, otorgando a todas las policías las facultades de investigación, en tanto se preservaban las facultades de investigación del

⁵⁸ MEYER Mauree, *Op.cit.*, p.6

⁵⁹ LÓPEZ Portillo Ernesto, *Op.cit.*

⁶⁰ MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago, *Op.cit.*, p.53.

⁶¹ *Íbidem.*

Ministerio Público. El otorgamiento de esta nueva competencia rompió con la norma en México según la cual la función de la policía a nivel federal, estatal y municipal tradicionalmente era de prevenir y responder a la delincuencia, así como preservar el orden público.⁶²

Respecto al régimen jurídico de los integrantes de las corporaciones policiales, el 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma que modificó y adicionó la fracción XIII, apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la que se decreta que se regirán por sus propias leyes, además de que podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos de permanencia, sin que proceda su reinstalación.

Asimismo, los cambios realizados en 2008 en el sistema judicial trajeron consigo reformas legislativas, como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que derogó a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1995; y la ley que creó la Policía Federal de 2009; así como iniciativas a nivel nacional, como el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.⁶³ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que el servicio de carrera policial tendrá el carácter de obligatorio y permanente en las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, dispone un marco normativo para prevenir que no ingresen personas a las corporaciones de seguridad pública cuyo perfil no sea adecuado. De igual forma, define los subsistemas que forman parte de la estructura de la carrera policial, entre ellas la conclusión del servicio y las normas que determinan cuándo podrá darse de baja un elemento; conceptualiza el perfil de dos principales instancias: la Comisión de Carrera Policial y de Honor y Justicia; lo cual constituye un avance considerable subsanando a la anterior Ley, que no establecía los órganos encargados de desempeñar las tareas relativas al servicio profesional de carrera y régimen disciplinario policial; estatuyendo que su integración debía ser

⁶²MEYER, Mauree, *Op.cit.*, pp.6-7.

⁶³ *Idem.*, p. 8.

colegiada y representativa de las divisiones en que se organizan las corporaciones policiales; buscando reducir los riesgos de la corrupción y fortalecer la legitimidad de las resoluciones.⁶⁴

En 2008 Calderón inició el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN); los cuales se entregan para la profesionalización de las fuerzas de seguridad pública, mejorar la infraestructura policial y desarrollar políticas de prevención de la delincuencia. Calderón mantuvo los subsidios existentes de seguridad pública a los gobiernos estatales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y en 2011 empezó a promover el Modelo de Policía Estatal Acreditable para fortalecer el liderazgo de la policía y sentar las bases para una policía estatal confiable y eficiente; a través del Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial. La cantidad asignada a cada estado depende de cinco factores: número de habitantes, índices de criminalidad, tamaño, despliegue policial y el avance logrado en la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable. Calderón también estableció los Centros de Evaluación y Control de Confianza para evaluar y depurar las fuerzas policiales de los tres órdenes de gobierno. En 2012 se suscribió el “Convenio de Colaboración en el Marco de Respeto a los Derechos Humanos”, suscrito por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República; con lo cual se busca establecer diversos lineamientos y prevenir violaciones a derechos humanos.⁶⁵ *“Estamos también apostando por limpiar, depurar y profesionalizar los cuerpos policiacos, porque no hay nada que agrave más a los ciudadanos que la corrupción y particularmente cuando la corrupción está en la policía”,* declaró el Presidente Calderón el 25 de agosto de 2008.⁶⁶

⁶⁴CÁMARA DE DIPUTADOS. *Diario de debates*, (documento web), Año III, Primer Periodo, 4 de diciembre de 2008, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2008/dic/081204-1.pdf>, pp. 78-79, consultado el 04 de marzo de 2016

⁶⁵*Idem.*, pp.9-10.

⁶⁶LÓPEZ Portillo Ernesto, *Op.cit.*

1.1.3.7 Periodo de Enrique Peña Nieto (2012 a la fecha).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de Enrique Peña Nieto, se lee: *“La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales”*.⁶⁷

Asimismo, el actual mandatario, al asumir el cargo apoyó la creación de un código único nacional de procedimientos penales como una manera de acelerar la reforma del sistema de justicia en México y de armonizar normas disímiles que existían entre los estados y el nivel federal; el cual fue aprobado en febrero de 2014 por el Congreso. Asimismo ha continuado empleando las evaluaciones de control de confianza para erradicar a policías corruptos y detectar a aquellos que tienen problemas psicológicos o abusan de las sustancias. Uno de los cambios más significativos ha sido la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual se transfirió a la Secretaría de Gobernación y la creación de la “Gendarmería Nacional” la que fue definida como una institución dedicada a la seguridad pública, bajo un comando civil; con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad territorial en poblaciones rurales y semiurbanas. También, se ha alentado lo propuesto por Calderón sobre el establecimiento del Mando Único Policial, el cual no se ha consolidado a la fecha.⁶⁸

Ante la desconfianza de la población en sus autoridades y dado los índices de corrupción en México, en mayo de 2015 Enrique Peña Nieto promulgó las reformas constitucionales que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa principalmente en crear un Comité Coordinador con los sistemas de combate a la corrupción de los estados, ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, incrementar los plazos de

⁶⁷ PODER EJECUTIVO. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (document web), p.34, disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>, consultado el 8 de abril de 2016.

⁶⁸ MEYER, Mauree, *Op.cit.*, pp. 7-11.

prescripción de las faltas administrativas graves y se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

No obstante los esfuerzos realizados, durante este periodo se han producido varios incidentes relacionados con el uso excesivo de la fuerza por parte de las agencias policiales, los cuales han tenido consecuencias trascendentales y han provocado que las miradas internacionales se fijen en México; evidenciando los abusos, violaciones a derechos humanos, impunidad, falta de transparencia y rendición de cuentas que existe en los cuerpos policiales de nuestro país. Claro ejemplo es el caso de Iguala, ocurrido el 26 de septiembre 2014, en el que la policía municipal atacó a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, teniendo como resultado personas fallecidas, heridos y 43 estudiantes desaparecidos.

1.2 Régimen disciplinario policial en el Gobierno del Estado de Querétaro.

Una vez conocidos los antecedentes históricos de la policías y el régimen disciplinario de los servidores públicos; así como las reformas realizadas al marco legal y las acciones emprendidas, en el orden de gobierno federal, con la finalidad de consolidar una policía honesta y eficiente, y recuperar la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. Es necesario conocer cuáles han sido los avances en el Estado y municipio de Querétaro en relación con el régimen disciplinario y la prevención de faltas policiales.

Así tenemos que, en el Estado de Querétaro la policía estaba concentrada en la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, bajo el control de la Secretaría de Gobierno. Durante la gestión del gobernador Ignacio Loyola Vera (1997-2003) se dio el proceso de municipalización de tránsito, seguridad y policía preventiva, y el 1º de enero de 2004 entró en vigor la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro y de la Ley de Protección Civil

para el Estado de Querétaro, en la cual se creó la Secretaría de Seguridad Ciudadana, dependencia a la cual se encuentra adscrita la Dirección de Policía Estatal.

El 1º de Octubre de 2006 entró en vigor la Ley del Seguridad Pública para el Estado de Querétaro, en la que se creó el Consejo de Honor y Justicia, órgano colegiado encargado de aplicar el régimen disciplinario policial, dejando a los Ayuntamientos la posibilidad para optar por instalar sus propios Consejos o establecer órganos similares. Posteriormente, el 25 de mayo de 2007 se publicó, en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga”, el Reglamento de Policía Estatal; el cual señala en su artículo 3 –fracción XVI- que el sistema disciplinario es *“El sistema integral de alertamiento temprano, prevención, detección, intervención, sanción y procesamiento de faltas policiales”*. De igual forma, se estatuye en el artículo 33 –fracción II- que el Consejo de Honor y Justicia es competente para *“Formar y mantener actualizado un sistema de precedentes, que estandarice y uniforme los criterios de evaluación de la conducta policial y de interpretación de las normas operativas que la rijan, a efecto de garantizar la seguridad jurídica del personal policial y sistematizar el control disciplinario”* ; correspondiendo a la Coordinación Jurídica *“emitir a otras unidades de la Secretaría, recomendaciones para el alertamiento temprano y la intervención preventiva de posibles faltas policiales”*, según lo señalado en el artículo -35 fracción V-. Asimismo, se regula el “reporte de conducta policial”, documento a través de cual se registran las quejas en contra de los policías.

Por otra parte, del artículo 110 del Reglamento de la Policía Estatal se lee:

“El Consejo implantará, desarrollará, operará y evaluará en forma permanente, un sistema integral de alertamiento temprano, prevención, detección, sanción, intervención y procesamiento de faltas policiales, que tendrá por objeto salvaguardar los principios esenciales de la actuación y la disciplina policial, velar por el honor, prestigio y eficiente funcionamiento de la corporación y de sus miembros y consolidar la confianza que la sociedad y las instituciones depositen en la Policía Estatal.

El Sistema a que se refiere este artículo trascenderá, en su orientación, conducción y ejecución, el sólo propósito de los objetivos disciplinarios que le resultan inmediatamente inherentes, dotándosele de un valor estratégico para alcanzar el mejoramiento continuo de la corporación y el aprendizaje permanente de la institución.

Dicho Sistema será conducido, operado y supervisado por el Consejo a través de todas las unidades administrativas de la Secretaría que convergen en el desarrollo y gestión de la corporación policial, con la intervención directa de la Coordinación, como unidad de apoyo ejecutivo.”

En este tenor, el Consejo de Honor y Justicia de la policía estatal se instaló el 17 de agosto de 2007 con el objeto de transparentar, colegiar la decisión e involucrar a los ciudadanos en el régimen disciplinario policial. Después, el 14 de febrero de 2008 se reformó el Reglamento de Policía Estatal, que aún se encuentra vigente, en el cual se establece el procedimiento para la atención del reporte de conducta policial. Así pues, con la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública el 2 de enero de 2009 el establecimiento de los Consejos de Honor y Justicia, para conocer de los procedimientos disciplinarios, constituye un mandato para los Estados y Municipios.

En marzo de 2009 la Secretaría de Seguridad Ciudadana puso en marcha un sistema de reportes de conducta policial, consistente en un software para hacer búsquedas de los casos disciplinarios, llevar un registro de cada policía, identificar patrones y reincidencia. De ahí que en la administración estatal 2003-2009, encabezada por el Lic. Francisco Garrido Patrón, se logró conceptualizar e iniciar la implementación del sistema de alertamiento⁶⁹ de faltas policiales, denominado “Modelo Argos”.⁷⁰ El objetivo del modelo consistía en la detección, evaluación, sanción y procesamiento de faltas disciplinarias

⁶⁹ En el capítulo III se definirá el concepto y objetivos del sistema de alertamiento temprano, también conocido como sistema de intervención temprana.

⁷⁰ ROSAS Méndez, Greco expositor, *El modelo disciplinario de la Policía Estatal de Querétaro*, (document web), Redacción Claudia Critina Ruiz Gómez, Serie de Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), Número 31, diciembre 2009, pp. 10-13, <http://insyde.org.mx/services/5125/>, 19 de noviembre de 2015.

imputables al personal de carrera de la policía estatal; que incluía la atención ex post de las conductas contrarias a los deberes policiales y la ejecución de medidas de carácter preventivo ex ante, a través de auditorías generales a las prácticas de la corporación y monitoreo permanente de su personal operativo. De igual forma, se aspiraba a que se constituyera en una herramienta para contribuir a transparentar el trabajo de la policía, en un instrumento para optimizar la gerencia policial, medio de procesamiento de información para retroalimentar el aprendizaje corporativo y medio complementario para garantizar el orden y la seguridad como razones esenciales del Estado.⁷¹

Posteriormente, el 30 de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, que abrogó la Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro; cuerpo normativo que además de establecer la integración y competencia del Consejo de Honor y Justicia, norma el procedimiento disciplinario policial y dispone que la Unidad de Asuntos Internos es la instancia competente para *“emitir recomendaciones para el alertamiento temprano y la intervención preventiva de posibles faltas policiales”*. Siendo importante destacar que la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana comenzó a operar como tal, en septiembre de 2014.

No obstante lo anterior y la existencia de la obligación de implantar, desarrollar, operar y evaluar de forma permanente un sistema integral de alertamiento de faltas del personal policial; dado que el 1º de octubre de 2009 tuvo lugar el cambio de administración estatal, en el periodo comprendido entre el 1º de octubre de 2009 al 30 de septiembre de 2015 no se operó el sistema “Argos”. Por lo cual, al día de hoy, 7 años después de la creación del mismo, sólo se cuenta con el software desarrollado en el 2009 y con los registros que se ingresaron en la fase de implementación; sin que se haya avanzado en el tema. En virtud de lo cual la tesista, en conjunto con personal de las áreas de la Unidad de Asuntos Internos, Coordinación de Carrera Policial, Órgano Interno

⁷¹SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA. *Sistema Argos. Reporte ejecutivo del Proyecto en su fase de implantación*, 20 de septiembre de 2009.

de Control y el Grupo Estratégico Multidisciplinario de Salud, está trabajando actualmente en el diseño del Sistema de Intervención Temprana de la Policía Estatal.

1.3 Régimen disciplinario policial en el municipio de Querétaro.

En el municipio de Querétaro, el primero de julio de 1998 se creó la Dirección General de Seguridad Pública Municipal, con un estado de fuerza de 400 oficiales, de los cuales 130 fueron comisionados de la Policía del Estado y 270 se formaron como policías municipales; y el 26 de marzo de 2002, en Sesión Ordinaria de Cabildo, se aprobó el acuerdo mediante el cual la Dirección General de Seguridad Pública Municipal se convierte en Secretaría de Seguridad Pública Municipal.⁷²

En cuanto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se debe destacar que el Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, mediante acuerdo de cabildo publicado en la Gaceta Municipal No. 10, de fecha 20 de noviembre de 1998, aprobó la creación de la Contraloría Interna. Posteriormente, en el año 2003 el Ayuntamiento de Querétaro creó la Secretaría de la Contraloría Municipal, mediante acuerdo que fue publicado en la Gaceta Municipal No. 01 de fecha 15 de octubre del mismo año. En atención a que en el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, dentro del rubro de “Buen Gobierno”, se encontraba la línea estratégica de acción del “Gobierno eficiente y transparente”, en la cual se establecía la implementación de acciones preventivas para procurar el correcto desempeño de las funciones de los servidores públicos, es que en la sesión ordinaria de Cabildo de fecha 12 de abril de 2005, se aprobó la creación del “Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas”, como un organismo público desconcentrado del Municipio de Querétaro, dependiente del Ayuntamiento, con autonomía técnica y patrimonio propio, con la finalidad de transparentar la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del

⁷²MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Historia de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal*, disponible en: <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/sspm/contenido.aspx?q=fhHPSp4GXISiEG3weDqP/UQzCg8qVPJR>, consultado el 23 de noviembre de 2015.

Estado de Querétaro.⁷³ Este organismo conocía sobre las quejas y denuncias en contra del personal policial del Municipio de Querétaro por presuntas faltas administrativas. Empero, en las reformas realizadas al Reglamento del Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, las cuales se publicaron el 8 de abril de 2008 en la Gaceta Municipal y el 18 de abril de 2008 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, se puede leer en su artículo Cuarto Transitorio, lo siguiente:

“... Los Procedimientos o recursos administrativos, que se hubieren iniciado con anterioridad y aquellos que se inicien a la entrada en vigencia del presente reglamento se tramitarán y resolverán por el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, hasta en tanto no entre en vigor el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia, que se deberá expedir, a efecto de poder llevar a cabo su instalación...”

Esto sucedió así en el 2008, dado que las reglas del recién creado Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN) exigían a las corporaciones policiales contar con comisiones o consejos de honor y justicia para conocer y resolver sobre las posibles faltas disciplinarias en que pudiesen incurrir los policías municipales, con la finalidad de que se cubrieran los requisitos necesarios para acceder a dicho subsidio federal. Por lo que, en tanto, se expedía el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia, el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas sustanció los procedimientos disciplinarios en contra del personal policial.

Así las cosas, el 2 de enero de 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableció la obligación de contar con una Comisión o Consejo de Honor y Justicia en las corporaciones policiales, por lo cual en Sesión Ordinaria de Cabildo de fecha 3 de abril de 2012, el Ayuntamiento de Querétaro aprobó la creación del Consejo de Honor y Justicia como *“un órgano colegiado con participación ciudadana que tiene a su cargo velar por la honorabilidad, reputación y justicia en la corporación policial*

⁷³Exposición de motivos del Reglamento del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.

*municipal, por el prestigio de la Secretaría en su conjunto y el de sus integrantes en lo individual, dotado con la facultad para sancionar las faltas administrativas imputables al personal policial.*⁷⁴ Sin embargo, fue hasta el 18 de febrero de 2014 que el Ayuntamiento de Querétaro aprobó el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, el cual fue publicado el 25 de febrero de 2014 en la Gaceta Municipal y en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” el día 28 de febrero de 2014. Por lo cual, este Órgano Colegiado se instaló el 8 de abril de ese año y el 19 de junio de 2014 se llevó a cabo la primera sesión ordinaria, en la cual se inició con la aplicación del procedimiento disciplinario policial a través de un órgano colegiado con participación ciudadana; siendo importante resaltar que de conformidad con el artículo 13 del Reglamento de este Órgano, el Consejo puede implantar y operar un sistema de alertamiento temprano de faltas del personal policial.

Ahora bien, de la retrospectiva histórica realizada en este capítulo, se puede advertir que en nuestro país la función policial ha ido evolucionando con la finalidad de que el estado pueda cumplir cabalmente con la función de brindar seguridad pública a la población, siendo en el 2008 las últimas reformas constitucionales relativas a las funciones que debe desempeñar la policía municipal. A la par de la figura del policía y sus funciones, tenemos el desarrollo del régimen disciplinario de los servidores públicos que tiene como fundamento la corrección de las conductas indebidas y la defensa integral de la honorabilidad de las instituciones públicas. Y resulta de vital importancia señalar que los principales antecedentes de la regulación jurídica del régimen disciplinario de los servidores públicos los encontramos en la colonia con los juicios de residencia y las visitas; régimen que ha continuado evolucionando hasta nuestro días puesto que, como ya se señaló, en mayo de 2015 se

⁷⁴ Exposición de motivos del Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro.

promulgaron reformas constitucionales que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción.

En relación con el policía y el régimen disciplinario tenemos que en 1848 en el reglamento que organizaba el cuerpo de vigilantes de policía establecía las penas y “las juntas económicas y de disciplina”; siendo el primero en señalar un régimen disciplinario especial para sancionar a los integrantes de los cuerpos policiales; sin embargo, en los años siguientes al policía se le aplicó de forma indiscriminada el régimen de los servidores públicos en general y/o el régimen disciplinario policial. En efecto, fue en junio de 2008 cuando se estatuyó en el texto constitucional que los miembros de las instituciones policiales se regirían por sus propias leyes y que en caso de separación no podrían ser reinstalados. De igual forma, en enero de 2009 con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se establecieron normas reguladoras de la disciplina, se señalaron los principios, obligaciones y requisitos de permanencia de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, así como el órgano colegiado –Comisión de Honor y Justicia– encargado de aplicarlo.

También se puede constatar que además de la modificación del marco legal, desde la época del Presidente Miguel de la Madrid hasta nuestros días, se han llevado a cabo innumerables esfuerzos por depurar y modernizar los cuerpos de seguridad pública; encaminados a mejorar la seguridad y recuperar la confianza de la población en la policía. Por lo anterior, la pregunta obligada que se responderá en el siguiente capítulo, es ¿qué resultados han tenido estas acciones?

CAPÍTULO II

Estadísticas, percepción y acciones locales

Para conocer, de forma objetiva, cuáles han sido los resultados de las acciones realizadas por las autoridades federales, estatales y municipales para asegurar que los integrantes de las instituciones de seguridad pública cumplan con su función de proteger y servir a la comunidad, basados en los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; es menester recurrir a los datos estadísticos y estudios relacionados con la materia.

2.1 Policía y corrupción.⁷⁵

Hoy en día el constante crecimiento poblacional y el incremento en los índices de inseguridad objetiva y subjetiva han traído como consecuencia que la seguridad pública sea un tema de principal interés para la ciudadanía, pues tal como se demuestra en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, el 58% de la población de 18 años y más respondió que considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja a su entidad federativa.⁷⁶ Por lo cual, los tres órdenes de gobierno han incluido este tema como eje principal en los planes gubernamentales.

Asimismo, la ciudadanía exige que le sea garantizado el derecho a vivir en un espacio seguro en el cual pueda desarrollar plenamente sus actividades, y que los integrantes de las corporaciones policiales les proporcionen un

⁷⁵De acuerdo con Edmundo González Llaca, en su libro “Corrupción, patología colectiva”, página 50, se entiende que la corrupción “son actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer a intereses particulares a cambio de una recompensa”.

⁷⁶INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2015*, Boletín de prensa 395/15, 30 de septiembre de 2015, disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf, consultado el 25 de noviembre de 2015.

adecuado y oportuno servicio que satisfaga las expectativas de la población, puesto que la policía es la institución a la cual acude la ciudadanía en primer instancia ante todo tipo de emergencias. Sin embargo, existe una marcada desconfianza y un desprestigio de la figura del policía; pues como ya se analizó en el capítulo anterior, la historia de esta institución y de sus integrantes está plagada de abusos y corruptelas.

Por su parte, los resultados del índice nacional de corrupción y buen gobierno del 2010, publicados por Transparencia Internacional, señalan que en México se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos proporcionados por autoridades federales, estatales y municipales; así como concesiones y servicios administrados por particulares; en contraste con los 197 millones de actos que se detectaron en 2007. Con relación al costo de la corrupción se menciona que una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00 en 2010 y en 2007 el promedio fue de \$138.00. Siendo que en el 2010 la frecuencia de corrupción incrementó tres décimas a nivel nacional, pasando de 10 a 10.3. En 2010, el estado de Querétaro tenía un índice de corrupción y buen gobierno de 6.9; destacando que el estado que se catalogó con el índice más alto fue el Distrito Federal⁷⁷ con 17.9 y el de índice menor fue Baja California Sur con 1.8. Respecto a los trámites o servicios realizados por los ciudadanos, el que obtuvo un mayor índice de corrupción fue evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito con un 68.03%, en penúltimo lugar se encuentra estacionarse en la vía pública en lugares de personas que se apropian de ellos con un 60.96% y en antepenúltimo lugar tenemos evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil a corralón con un 59.6%.⁷⁸

En la última Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, que se realizó en el 2012, los resultados arrojaron que las

⁷⁷Ahora: Ciudad de México, de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 29 de enero de 2016.

⁷⁸TRANSPARENCIA MEXICANA. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, Informe ejecutivo 2010 (documento web), disponible en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>, consultado el 26 de noviembre de 2015.

instituciones que resultaron ser las mejor evaluadas por parte de los ciudadanos en relación con el nivel de confianza fueron: médicos, iglesia, maestros, ejército, televisión y los militares. Sin embargo, los que recibieron la peor calificación por parte de los entrevistados fueron: sindicatos, diputados, senadores, partidos políticos y la policía. Los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos en los tres órdenes de gobierno resultaron ser muy elevados; no obstante, ubicaron al municipio como el orden de gobierno en el que se registra un menor grado de corrupción.⁷⁹

En el último estudio elaborado por Transparencia Internacional en 2014, respecto al Índice de Percepción de Corrupción, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y ocupó el lugar número 103 de 175 países. Estos datos coinciden con los del Banco Mundial, que pone a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, es decir, uno de los países más corruptos. Por otra parte, el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project 2014 ubica a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos.⁸⁰

Además, en el libro de “México: Anatomía de la Corrupción” se expone que en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, respecto a las inquietudes ciudadanas, se coloca a la corrupción en tercer lugar con 48.5%, sólo después de la inseguridad y el desempleo y antes que la pobreza. La Encuesta 2014 de Consulta Mitofsky ubica la corrupción en quinto lugar, después de la inseguridad, la crisis, el desempleo y la pobreza. También se expone que el periódico Reforma califica a la corrupción como el tercer problema reportado por los ciudadanos, pero el primero por los líderes con un 63% de menciones. Es menester destacar que en los estados de la República las percepciones varían un poco, pero ninguno muestra buenas calificaciones.

⁷⁹INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, (documento web), 2012, disponible en: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012, consultado el 24 de noviembre de 2015.

⁸⁰AMPARO Casar, María. *México: Anatomía de la corrupción*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., CIDE, 2015, pp. 12-13

La entidad federativa con mayor percepción de corrupción es el Distrito Federal⁸¹ con 95.3%, diez puntos por encima de la media que es de 85%. La que menor nivel de percepción presenta es Querétaro con 65%, esto es, 20% por debajo del promedio nacional. Además, la Auditoría Superior de la Federación señala que la falta de sanciones a los actos corruptos costó a México 86 mil millones de dólares en 2014, que se atribuyen a desvíos, subejercicios y despilfarros de recursos públicos, así como pagos indebidos en el gobierno.⁸² En este orden de ideas, de acuerdo con los resultados del Catálogo 2014 de Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción, publicado por la Secretaría de la Función Pública, se tiene que el 90% de los encuestados señaló que consideraba que la institución de la policía era corrupta en el país.⁸³

También en la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014, la cual se levantó por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con la finalidad de conocer los elementos y dinámicas que influyen en la formación y socialización de los jóvenes mexicanos en zonas urbanas; el 87.7% de los jóvenes entre 12 y 29 años manifestaron algún nivel de desconfianza en la policía y las razones que dieron para desconfiar de ellos son: 36.6% son corruptos, 27.5% tienen relación con la delincuencia, 22.5% no les interesa la seguridad ciudadana, 21.6% hacen detenciones injustificadas, 17.7% otras razones, 15.8% cometen extorsiones o abuso de autoridad, 13.8% su actitud genera desconfianza y 8.1% no cuentan con el equipamiento adecuado. Así las cosas, en relación con la eficiencia de la policía el 62.9% contestó que la policía capturaría al delincuente, el 26.8% que capturaría al delincuente pero lo soltaría, el 19.6%

⁸¹ Ahora: Ciudad de México, de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 29 de enero de 2016.

⁸² AMPARO Casar, María, *Op. cit.*, pp.19-20, 42.

⁸³ SECRETARÍA DE FUNCIÓN PÚBLICA. *Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción, Catálogo 2014*, (documento web), p.9, disponible en: <http://gob.lat/sfp>, consultado el 19 de noviembre de 2015.

señaló que perseguiría al delincuente pero no lo atraparía, 15.2% contestó que el policía no haría nada y el 2.3% no especificó.⁸⁴

Por otra parte, en marzo de 2016, el 69.9% de la población de 18 años y más que reside en las ciudades objeto de estudio de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana consideró que vivir en su ciudad es inseguro. En Querétaro la percepción de inseguridad fue del 56.9%. Los encuestados que identificaron a las diversas corporaciones policiales, respondieron que Gendarmería Nacional tiene un desempeño “muy o algo efectivo” en sus labores relativas a la prevención y combate a la delincuencia con un 62.9%. Por su parte, el 58.6% de las personas que identificaron a la Policía Federal percibieron su desempeño como “muy o algo efectivo”. Respecto de la Policía Estatal el 46.2% que identificó a dicha autoridad contestó que percibió su desempeño como “muy o algo efectivo”; mientras que 38% manifestó que percibió el mismo desempeño de la Policía Preventiva Municipal.⁸⁵

En la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, el 81.6% de la población de 18 años y más identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira entre las autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional e impartición de justicia; seguida del Ejército con 77.6%, en penúltimo lugar se encuentra la policía preventiva municipal con 36% y en último lugar calificaron a la policía de tránsito con un 31.3%.⁸⁶

De lo anterior podemos observar dos extremos en la percepción ciudadana ya que manifiestan detectar un menor índice de corrupción en el municipio; sin embargo, la policía preventiva y agentes de tránsito reciben una

⁸⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014*, (documento web), disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ecopred/2014/doc/ecopred14_presentacion_ejecutiva.pdf, consultado el 24 de noviembre de 2015.

⁸⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2016*, (documento web), cifras correspondientes a marzo 2016, Boletín de Prensa No. 151/16, 6 de Abril de 2016, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/ensu/ensu2016_04.pdf, consultado el 10 de abril de 2016.

⁸⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2015*, *Op.cit.*

calificación menor que la policía federal y estatal, en las encuestas. Asimismo se advierte que la corrupción no sólo permea al interior de las instituciones policiales sino que también forma parte de la cotidianidad de la vida de los ciudadanos, quienes aceptaron haber participado en actos de corrupción para evitar ser detenidos o que se llevaran su vehículo al corralón.

Por otra parte, en relación con los temas de las instituciones policiales también es importante conocer la situación y el punto de vista de sus integrantes. En este orden de ideas, se tiene que en un trabajo realizado por la antropóloga Elena Azaola –entre 2001 y 2005- a través de 170 entrevistas y análisis de autobiografías escritas por policías preventivos del Distrito Federal, los testimonios de los policías señalaron que la corrupción es omnipresente en su institución pues sirve para regular aspectos relacionados con la presentación de exámenes en la academia, el pase de lista, retardos, la asignación de zonas de trabajo y equipo, trámites internos, elaboración de informes e incluso la protección de delincuentes.

En este mismo sentido, en 2015 la Asociación Civil Causa Común aplicó una encuesta a un total de 1600 policías, tomando una muestra de 50 policías estatales en las 32 entidades federativas, obteniendo las siguientes respuestas relacionadas con el tema que nos ocupa:

- El 51% de los policías entrevistados consideran que los procesos administrativos al interior de la corporación no son eficientes ni profesionales.
- El 50% de los policías consideran que no existe apego a la normatividad en castigos.
- El 54% de los policías no cuentan con defensa legal en caso de ser acusados.
- El 80% de los policías no han recibido premios por su labor; sin embargo, el 70% de los policías consideran merecer un premio por su labor durante el último año.
- El 85% de los policías afirma que en su corporación sí existe un área que sanciona la mala conducta policial.

- El 47% de los policías está “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” con la frase de que “los castigos son generalmente justos”.
- El 42% está “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” respecto a que los castigos se apliquen conforme a la ley.

En relación con la Policía Estatal de Querétaro, la misma encuesta arroja que obtuvo una calificación global de 9.1; sin embargo, el rubro que se evaluó más bajo fue el régimen disciplinario con 6.4 y uno de los comentarios del personal operativo fue: *“La Policía Estatal mejoraría con mandos honestos y que no hubiera compadrazgos. Debe existir una supervisión externa de aplicación de recursos y sistema de grados (promociones de ascensos)”*.⁸⁷

Por otro lado, en el municipio de Querétaro en la administración 2012-2015 se implementó un programa sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; con el objeto de garantizar a la población la eficacia y seguridad del manejo de recursos públicos por parte de los funcionarios de la administración⁸⁸. Para tal efecto se realizó un estudio de opinión sobre la percepción y actos de corrupción en este municipio; teniendo como resultado que los encuestados manifestaron que el principal problema en esa demarcación es la corrupción y falta de ética con 28.2%, seguido de la violencia y delincuencia con un 20.5% y en tercer lugar ubican el desempleo con 15.5%. Respecto al nivel de corrupción el 21.1% calificó a la Presidencia Municipal como muy corruptos, el 35.5% como corruptos y el 29.9% como medianamente corruptos. En lo referente a la policía municipal el 41.1% respondió que son muy corruptos, el 30.2% corruptos y el 17.5% medianamente corruptos. Asimismo, el 12.8% contestó que en el último año le han pedido “mordida” para evitar que un policía de tránsito lo infraccione o evitar ser detenido. De igual forma, el 71.8% señaló que daría una “mordida” para evitarse o agilizar un trámite o servicio. No obstante, el 73.3% manifestó que denunciaría un acto de

⁸⁷CAUSA EN COMÚN. *Semáforo de Desarrollo Policial 2015*, (documento web), disponible en: www.causaencomun.org, consultado el 27 de enero de 2016.

⁸⁸MUNICIPIO DE QUERÉTARO. (documento web), disponible en: <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/contenido.aspx?q=Z0emFPPZPTKIDn2PR7mOEqa5KFIS4A7I>, consultado en: 25 de noviembre de 2015

corrupción. Cabe destacar que la calificación que le otorgan a la figura del policía (de un máximo de diez puntos) es la siguiente: el 58.6% oscila entre los 7 y 10 puntos y el 29.1% da una calificación de 4 a 6.⁸⁹

Ahora bien, una vez que se han expuesto los datos estadísticos que permiten conocer de manera certera la magnitud de la corrupción en nuestro país y el costo de la misma; así como la opinión de la población respecto al nivel de confianza que tienen en la institución de la policía, las razones por las cuales desconfían de ella y su percepción sobre la eficiencia de los cuerpos policiales, también se han conocido algunos indicadores de la situación actual de la policía y lo que piensa el personal operativo sobre sus condiciones laborales, ascensos y sanciones que se les impone por las faltas cometidas. Así, se puede decir que la confianza en la policía se deteriora cuando hay actuaciones policiales inadecuadas, lo cual se acrecienta si no se siguen las investigaciones en contra de los policías o las mismas no tienen resultados satisfactorios para la ciudadanía. Por lo cual, es importante conocer los resultados obtenidos por parte de los órganos municipales competentes para detectar, investigar y sancionar las faltas disciplinarias del personal policial del municipio de Querétaro.

2.2 Estadísticas relacionadas con el régimen disciplinario policial en el municipio de Querétaro.

En efecto, una vez que se cuenta con la información respecto a la percepción ciudadana en relación con la confianza y eficacia de la policía, tanto a nivel nacional, estatal y municipal; se debe conocer la estadística oficial sobre las faltas policiales y el régimen disciplinario del municipio de Querétaro, a fin de saber la problemática relacionada con el tema.

⁸⁹ *ibidem*.

2.2.1 Administración municipal 2003-2006.

En el periodo del 2003 al 2006 la Visitaduría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal recibió 533 reportes ciudadanos en contra de los policías y personal administrativo de la Secretaría, de los cuales se resolvieron 320 y 213 estaban en trámite al término de la administración. El Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas inició 248 procedimientos administrativos derivados de las denuncias presentadas por la Visitaduría Interna, de los cuales 181 fueron resueltos y 61 se encontraban en trámite al final de esa gestión municipal. De los 181 procedimientos resueltos, 19 (10.5%) fueron sancionados con destitución, 7 (4%) con inhabilitación, 34 (18.8%) con sanción resarcitoria, 35 (19.3%) con suspensión y 86 (47.5%) como libres de responsabilidad. De igual forma, en ese periodo se interpusieron 210 quejas ante Derechos Humanos, de las cuales 138 se determinaron improcedentes, 36 fueron conciliadas y 36 se encontraban en trámite al finalizar esa administración.⁹⁰

2.2.2 Administración municipal 2006-2009.⁹¹

Del análisis de los resultados del segundo y tercer informe del presidente municipal, Lic. Manuel González Valle, se puede concluir que en ese periodo el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas recibió 681 quejas, inició 428 procedimientos administrativos de responsabilidad, 555 servidores públicos fueron sujetos a procedimiento y 202 fueron sancionados; sin que en los informes se especifique el porcentaje de servidores públicos que pertenecían al personal policial de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, cuántos fueron determinados responsables y las sanciones impuestas.

⁹⁰ MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Tercer informe Presidencia Municipal Querétaro, 2005-2006*, p.26.

⁹¹ MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Segundo Informe de Gobierno, Manuel González Valle Presidente Municipal, 2007-2008*, pp. 78 y 108; *Tercer Informe de Gobierno ¡Cumplimos nuestro compromiso!*, pp.39-40, 63.

En referencia a las quejas ante Derechos Humanos, en esa administración se presentaron 182 quejas y sólo una derivó en recomendación por parte de la entonces Comisión Estatal de Derechos Humanos.

2.2.3 Administración municipal 2009-2012.⁹²

De acuerdo con lo señalado en el documento del tercer informe de gobierno de la administración municipal 2009-2012 se advierte que la Visitaduría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal radicó 789 quejas, de las cuales 418 (53%) resultaron en no responsabilidad. De las 789 quejas recibidas, 298 (38%) fueron turnadas al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas y 73 (9%) se encontraban en trámite en la Visitaduría Interna al finalizar la administración. Las quejas turnadas al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas resultaron en la destitución de 9 policías y la inhabilitación de 13 para ejercer cualquier cargo en la administración pública.

En el mismo informe se reporta que se creó el “Modelo de Control Preventivo y de Supervisión” para verificar que el policía actúe en el marco de la legalidad e inhibir actos de corrupción, impunidad y penetración del crimen organizado. Se especifica que el modelo está integrado por: registro electrónico de información del personal de seguridad pública municipal, supervisión del personal, recepción de quejas administrativas, proceso de detección de consumo de drogas, sistema de posicionamiento global, respeto a los derechos humanos y adecuación del marco normativo.

Se señala que el registro electrónico de información personal de seguridad pública está compuesto con la información personal de identidad laboral, académica, socioeconómica, médica, quejas de derechos humanos, procedimientos administrativos, denuncias penales y bienes bajo el resguardo del personal policial; complementado con técnicas de identificación fotográfica, iris, decadactilar, voz, grafología e identificación balística, que tienen como

⁹² MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Tercer informe Presidencia Municipal Querétaro, 2011-2012*, pp. 86-89.

finalidad que el servidor público se mantenga vigente y regular el seguimiento permanente del desempeño, conductas y antecedentes.

2.2.4 Administración municipal 2012-2015.⁹³

De igual forma y como se destacó en el primer capítulo, se debe señalar que en el Mijmunicipio de Querétaro el 8 de abril de 2014 se instaló el Consejo de Honor y Justicia; por lo cual ahora los procedimientos por responsabilidad disciplinaria policial se tramitan ante dicho órgano colegiado y no así ante el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas. Por lo anterior, desde abril de 2014 al 30 de septiembre de 2015, el Consejo de Honor y Justicia recibió 190 investigaciones presentadas por la Visitaduría Interna en contra del personal policial; por lo cual se estudiaron 212 expedientes en 20 sesiones. Siendo que de los 212 expedientes, 150 de ellos eran diferentes, puesto que los expedientes se estudian en más de una ocasión. De los 190 expedientes iniciados, se determinó el archivo en 93 (49%) de ellos, el inicio de procedimiento en 37 (19.5%), la remoción en 7 (3.7%), 12 (6.3%) se encontraban en desahogo de investigaciones por parte de la Visitaduría y 41 (21.5%) quedaron pendientes por estudiarse al término de dicha gestión. Asimismo se dictaron 15 resoluciones definitivas, en las cuales el 73% de los policías resultaron responsables y el 27% absueltos, de igual forma se determinaron 7 remociones. Los oficiales que fueron considerados responsables en el procedimiento disciplinario policial fueron sancionados principalmente por las siguientes conductas: deficiencia en el servicio, faltas injustificadas, omitir formular los documentos del servicio de forma completa, veraz y oportuna; abandono del servicio, no observar las reglas del buen trato, pérdida de bienes, daño a la hacienda pública, omitir realizar detención, omitir poner al detenido a disposición de autoridad competente, abuso de autoridad y falsear declaraciones. En relación con las remociones, estas fueron por: faltas injustificadas, abandono de servicio y poner en riesgo las instalaciones de la

⁹³ Información obtenida del informe de resultados del Consejo de Honor y Justicia en el periodo de junio de 2014 a septiembre de 2015; presentado por la Secretaria del Consejo de Honor y Justicia a los integrantes del mismo, en la sesión del 3 de septiembre de 2015.

Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, consumir bebidas embriagantes y malos tratos en contra de las personas fuera del servicio.

2.3 Registro electrónico de información del personal policial en el municipio de Querétaro.

En el 2001 se estableció un registro nacional de policía con la finalidad de contar con un historial de los antecedentes de cada uno de ellos y en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se señalaba que en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública se debía contener por lo menos los datos para identificar y localizar al servidor público (huellas digitales, fotografía, escolaridad, antecedentes laborales, trayectoria en seguridad pública), los estímulos, reconocimientos y sanciones, cambio de adscripción y rango, así como las resoluciones condenatorias o absolutorias y las que modifiquen dichas resoluciones. Asimismo, se establecía que la consulta del registro es obligatoria previo al ingreso de la persona a cualquier institución policial. Posteriormente esta ley fue abrogada en 2009 por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual no se realizó ningún cambio en relación con la información que debía contener el registro nacional con referencia a los policías.

Por lo anterior y en concordancia con las leyes federales, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro fue publicada en octubre de 2006 y en la reforma realizada en junio de 2012 a su artículo 79 se estipuló que en el Registro Estatal de Personal de Seguridad Pública se debía contener: Clave Única de Identificación Policial; nombre, lugar y fecha de nacimiento y domicilio; media filiación, indicando las señas particulares; grupo sanguíneo; huellas dactilares y fotografía de frente y de perfil; copia certificada de la documentación que acredite los estudios académicos realizados; constancias y calificaciones obtenidas en los cursos a que hubiese asistido; descripción de la habilidad y especialidad en el manejo de armas, así como los cursos de capacitación recibidos en el manejo de armas y tácticas policiales; estímulos,

reconocimientos y sanciones recibidos; resultados de las evaluaciones médicas, psicológicas, académicas, de detección sobre uso y consumo de drogas que le hayan sido aplicadas para su ingreso y durante el desempeño de sus actividades; relación de empleos desempeñados; nombre, lugar y fecha de nacimiento y domicilio de sus padres; nombre, lugar y fecha de nacimiento de su cónyuge, concubino o concubina, e hijos; los cargos y comisiones que le sean conferidos, anotando su duración; descripción del equipo y arma a su cargo; la modificación de grado y los cambios de adscripción o actividad, así como las razones que lo motivaron; la fecha y motivo del cese o baja administrativa en la Corporación de Policía; datos de identificación de los procesos administrativos o penales. Con lo cual se observa que se reguló de una forma más amplia la sistematización de la información del personal policial en una sola base de datos. Así, dicha ley fue abrogada en agosto de 2014 por la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro la cual estableció respecto al registro estatal del personal policial, en su artículo 83, que el documento de identificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberá contener al menos:

“nombre, cargo, grado, fotografía, huella digital, clave de inscripción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, fecha de expedición y vigencia de la misma, la que no excederá de un año, así como el nombre, cargo y firma de la autoridad que la expida; utilizando para su elaboración y control las técnicas y medidas necesarias que eviten su falsificación o alteración y aseguren su autenticidad”.

Con relación al Municipio de Querétaro, cabe señalar que si bien en el informe de la administración municipal 2009-2012 se reportó que se implementó el registro electrónico de información personal y se avanzó en el tema de la sistematización de la información relacionada con los policías, lo cierto es que de acuerdo con los conocimientos derivados de la experiencia profesional personal, obtenidos en el periodo de junio de 2014 a diciembre de 2015, lapso de tiempo en el que se fungió como Secretaria del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, se conoce

que a diciembre de 2015 la información de los expedientes del personal operativo se encuentra disgregada y no hay un sistema único que concentre toda la información; a pesar de que la misma es remitida al Consejo Estatal de Seguridad Pública para su registro en el Sistema Estatal de Personal Policial. Pues tenemos que existen diferentes bases de datos en la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, a saber:

- La Dirección Administrativa cuenta con el expediente administrativo, en el cual se puede encontrar información de datos personales (edad, estado civil, número de hijos, domicilio, ciudad de origen, antigüedad, datos de los familiares y dependientes económicos), escolaridad, bienes bajo su resguardo, incidencias relacionadas con faltas injustificadas, incapacidades, reconocimientos. Asimismo se encuentra la inscripción de amonestaciones, arrestos, sanciones y/o procedimientos en contra del policía, que le son notificados.
- La Dirección de Servicio Profesional de Carrera Policial concentra en el expediente de los policías información sobre los resultados de las evaluaciones del curso básico de formación, calificaciones de los cursos de capacitación y actualización, relación de cursos con los que cuenta cada elemento, resultados de las evaluaciones del desempeño policial, evaluaciones de portación de armas, antecedentes de sanciones impuestas (por el mando y órganos de control), resultados toxicológicos y de control de confianza.
- El Departamento Jurídico posee la relación de quejas ante Derechos Humanos que se iniciaron en contra de los policías y el estado que guarda cada una de ellas, así como los antecedentes ministeriales o procedimientos penales en los cuales el policía ha participado.
- La Unidad de Captura, Análisis e Inteligencia cuenta con la base de datos biométricos del policía, es decir identificación fotográfica, iris, decadactilar, voz, grafología e identificación balística.
- La Visitaduría Interna tiene información relacionada con las denuncias y quejas interpuestas en contra del personal policial, los procedimientos

iniciados en su contra, las resoluciones en las cuales se determinó la existencia o no de responsabilidad y en su caso las sanciones impuestas.

- El Consejo de Honor y Justicia tiene el registro de investigaciones presentadas por la Visitaduría Interna en contra de los policías, a partir de abril de 2014, el nombre de los policías y conductas por las que fueron denunciados; así como las resoluciones dictadas en los expedientes. Destacando que en el 2015 la Dirección de Informática, a petición del Consejo de Honor y Justicia, diseñó un sistema para concentrar la información relacionada con los procedimientos disciplinarios policiales, en el cual se pueden ingresar datos desde la radicación de la investigación en Visitaduría Interna, hasta que el procedimiento causa estado en el Consejo de Honor y Justicia; con la posibilidad de generar estadísticas y reportes. Sistema que comenzó a hacer alimentado en agosto de 2015, y del cual se conoce que no se encuentra en uso en el 2016.

Es decir, que en la institución hay un gran cúmulo de información de cada uno de los elementos de policía que prestan su servicio o que en algún momento estuvieron adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal. Información que debe empezar a considerarse como una conjunto de datos disponibles sin limitaciones en su uso; con la finalidad de incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la toma de decisiones relacionadas con la prevención, detección, seguimiento y sanción de las conductas indebidas de los policías.

2.4 Necesidad de diseñar mecanismos preventivos de faltas policiales en el Municipio de Querétaro.

La historia y estadísticas han demostrado que a pesar de que se han realizado múltiples esfuerzos en el ámbito federal, estatal y municipal con la finalidad de mejorar la eficiencia de la labor policial para disminuir los índices de

inseguridad objetiva y subjetiva;⁹⁴ y que la policía sea considerada como una institución confiable, existiendo certeza de que su actuar se encuentra apegado a derecho; la labor de las unidades de control interno y de los consejos o comisiones de honor y justicia no ha demostrado ser suficientemente eficaz. Asimismo, se detecta que la principal visión de estas dependencias ha sido la de un sistema disciplinario enfocado a sancionar las faltas, actuando de una manera correctiva y no preventiva, dado que las sanciones se imponen buscando que sean ejemplares para el resto de los integrantes de la corporación.

Por lo anterior, se ha establecido la obligación legal de contemplar sistemas o medidas de alertamiento temprano en lo que a faltas disciplinarias del personal policial se refiere; como ya se señaló la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro –publicada en Agosto de 2014– reguló de forma expresa en sus numerales 170 y 183 la figura de los sistemas de alertamiento temprano, precisando que la Unidad de Asuntos Internos o su similar en los municipios es competente para emitir a otras unidades de la secretaría recomendaciones vinculativas para el alertamiento temprano y la intervención preventiva de posibles conductas individuales o patrones de actuación contrarios a los principios y valores rectores de la función policial.

En este sentido, el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro en su artículo 13, último párrafo, a la letra reza:

“...El Consejo podrá implantar, desarrollar, operar y evaluar, un sistema integral de alertamiento temprano, prevención, detección, sanción, intervención y procesamiento de faltas del personal policial que tendrá por objeto salvaguardar los principios esenciales de la actuación y la disciplina policial, así como consolidar la confianza que la sociedad y las instituciones

⁹⁴ Según Valencia Ramírez, en su ensayo de “La seguridad como derecho humano”, publicada en el compendio del “5to. Certamen de ensayo sobre derechos humanos”, página 9, se entiende por seguridad objetiva el grado de seguridad real de una sociedad, basado por índices y estadísticas. Por otra parte, la seguridad subjetiva la define como la sensación de seguridad que tienen los ciudadanos.

depositen en la Secretaría; fungiendo la Visitaduría Interna como órgano ejecutivo, para lo cual podrá apoyarse de todas las unidades administrativas de la Secretaría...”

Es decir, que el propio Ayuntamiento reconoció la importancia de desarrollar e implantar un sistema integral de alertamiento o intervención temprana que permita prevenir este tipo de conductas; sistema que hasta el momento no ha sido diseñado.

Ahora bien, cierto es que en el Municipio de Querétaro existen bases de datos de todos y cada uno de los policías, empero la misma se encuentra dispersa y no ha sido ordenada para su análisis; pues durante todo el tiempo que se han recibido quejas ciudadanas, se han aplicado correctivos disciplinarios y sustanciado procedimientos por responsabilidad disciplinaria policial, se pudo haber obtenido y capturado una considerable cantidad de información relacionada con los comportamientos inadecuados, faltas denunciadas, faltas sancionadas, sanciones impuestas y datos del elemento operativo considerado responsable, como lo son: sexo, edad, rango, antigüedad, zona en la que se cometió la falta, reincidencia, entre otras. Información que no fue extraída de los documentos generados, registrada y por lo tanto sistematizada de forma rigurosa, con lo cual se ha minimizado la riqueza de la evidencia que obra en los expedientes y procedimientos respecto a los comportamientos indebidos de los policías; puesto que el análisis de estos datos permite obtener conocimientos para diseñar estrategias de detección temprana y prevención de conductas indebidas, tanto a nivel individual como institucional. Hoy en día la mayor parte de medidas implementadas en las corporaciones policiales municipales del estado *“se confunden con el “marketing policial”; es decir, para mejorar la figura de la policía ante los medios de comunicación y la opinión pública”*,⁹⁵ o están basadas en improvisaciones

⁹⁵ TUDELA Poblete, Patricio. *Policía, accountability y control interno: Líneas de acción para un mejor desempeño policial*, (documento web), Fundación Paz Ciudadana, Chile, 2011, p.65, disponible en: <http://www.psicosocial.net/grupo-accion-comunitaria/centro-de-documentacion-gac/psicologia-y-tecnicas-de-control-social/coercion-y-control-social/770-policia-accountability-y->

que se piensa ayudarán a mejorar la percepción ciudadana y corregir o erradicar ese tipo de conductas al seno de la policía municipal.

Por lo que se destaca la urgencia de la elaboración de indicadores y la concentración de la información, como recurso; lo cual permitirá contar con la base de datos necesaria para la toma de decisiones y la implementación de un sistema de intervención temprana en materia de faltas policiales.

Así, se debe sistematizar la información derivada de la actuación policial; puesto que los datos sobre las quejas y denuncias debiesen ser registrados de forma constante y ordenada, con la finalidad de ser analizada para identificar los factores de riesgo y protección, la frecuencia, las tendencias y los patrones, para diseñar e implementar medidas preventivas individuales y colectivas; basadas en el conocimiento científico y evidencia.

Diseñar un sistema de esta envergadura, basado en la sistematización de la información nos permitirá contar con información respecto a la actuación policial. Pues es bien sabido que para la elaboración de cualquier proyecto, programa o política pública la obtención de información es fundamental para la definición del problema y la proyección de resultados de las soluciones consideradas, cuya finalidad es contar con una radiografía del estado actual de la situación sobre la cual se desea intervenir.⁹⁶ Este diagnóstico en muchas ocasiones no es considerado por los diseñadores de políticas gubernamentales o no se le da la importancia adecuada, dado que algunos lo creen costoso, lento y de poca utilidad. Sin embargo, es fundamental para generar programas exitosos que impacten en la situación que se requiere abordar; pues no se puede corregir o mejorar aquello que no se conoce, ya que si bien es cierto en la Secretaría de Seguridad Pública Municipal se cuenta con mucha información que ocupa decenas de archivos físicos y virtuales, es engorroso su uso porque no se encuentra concentrada ni sistematizada y por lo tanto la utilización que se hace de la misma es mínimo.

control-interno-lineas-de-accion-para-un-mejor-desempeno-policial/file, consultado el 11 de noviembre de 2015.

⁹⁶ Cfr. BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, traducción de David García-Junco Machado, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 1998, pp. 14-15.

El integrar toda la información con la que se cuenta en una sola base de datos e ingresar nuevos campos de registro permitirá implementar un sistema de intervención temprana basado en evidencias, con indicadores establecidos y, por lo tanto, detectar los policías que deben ser intervenidos y medir los resultados; pues otro de los aspectos fundamentales en la elaboración e implementación de una acción pública es la evaluación. Ahora bien, en el día a día uno de los problemas que se presentan de forma constante en la sustanciación de los procedimientos disciplinarios en contra de los policías consiste en el inicio de varios procedimientos en contra de un solo elemento, mismos que han sido archivados por falta de interés del quejoso, falta de pruebas, incompetencia o se ha determinado la inexistencia de responsabilidad; sin embargo, del estudio de los expedientes se observa que en ocasiones existe un marcado patrón de conducta del personal operativo, de acuerdo a los hechos narrados por diferentes ciudadanos. Por ejemplo, se presentó el caso de un policía que recibió nueve quejas en un periodo de 4 años; en las cuales los quejosos son coincidentes en señalar que el oficial les levantó la voz, los insultó con palabras altisonantes y a algunos de ellos los retó a golpes. No obstante lo anterior, sólo fue sancionado en uno de los procedimientos debido a la falta de elementos probatorios; siendo importante mencionar que como medida, por parte de sus superiores, fue cambiado de adscripción; presentándose la misma problemática en la nueva zona geográfica a la que fue asignado. Por lo anterior, posteriormente se le encomendaron funciones administrativas en las cuales no tenía contacto con la ciudadanía. Sin embargo, debido a que la decisión de cambio de funciones no fue registrada en ningún sistema de intervención temprana o con antecedente para su expediente; con el cambio de mandos de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, el primero de octubre de 2015, el oficial fue asignado a funciones de vialidad y tránsito nuevamente.

CAPÍTULO III

Detección temprana y reducción de riesgos en la actuación policial

La policía como autoridad debe mostrar en todo momento un comportamiento ejemplar; aunque en la práctica las conductas indebidas y la corrupción han generado una grave desconfianza de la sociedad en dicha institución. Por lo anterior, desde hace años la preocupación se ha dirigido a estudiar no solo las manifestaciones sino también las causas de las conductas indebidas y la corrupción de la policía; situación en la cual los sistemas de control juegan un rol importante.

Así, el sistema de control policial se puede definir como un conjunto de elementos coherentes y coordinados –normas, procedimientos, políticas y programas- que fomentan el buen desempeño policial, la calidad y eficacia de los servicios policiales; así como la prevención, detección y sanción de conductas indebidas de la policía.⁹⁷

En efecto, como parte de los sistemas de control se reconoce la necesidad de reducir y prevenir los problemas de disciplina; a través de la implementación de sistemas o herramientas preventivas que maximicen el cumplimiento de los principios constitucionales.

En este sentido, la literatura demuestra que existen distintos cursos de acción para mejorar la integridad en la policía y reducir los riesgos de que las conductas indebidas subsistan o incrementen, consistente en acciones orientadas a la prevención, el monitoreo de conductas de riesgo y la asistencia a grupos de policías vulnerables;⁹⁸ entre ellos los sistemas de intervención temprana.

Es decir, si en la propia reglamentación del Consejo de Honor y Justicia del Municipio de Querétaro se establece que se puede implementar un sistema de intervención temprana es necesario saber, antes de diseñar y establecer el

⁹⁷ TUDELA Poblete, Patricio, *Op. cit.*, p.13.

⁹⁸ *Idem.*, p.98

mismo, cómo están trabajando las corporaciones policiales que operan este tipo de sistemas y cuál ha sido su impacto.

3.1 Sistemas de intervención temprana y sus orígenes.

Para lograr que los integrantes de las instituciones policiales cumplan con sus funciones de manera íntegra, honesta y ética es necesario implementar acciones punitivas y preventivas, entre las acciones preventivas se encuentran los sistemas de intervención temprana; por lo cual, a continuación se expondrá qué se entiende por sistema de intervención temprana de faltas policiales y cómo surgieron.

3.1.1 Concepto

Es importante destacar que si bien es cierto los sistemas de intervención temprana surgieron con el nombre de sistemas de alertamiento temprano, en la actualidad se utiliza el término de intervención temprana; dado que el vocablo “*alertamiento temprano*” es considerado con una connotación negativa puesto que su uso sugiere que el sistema está enfocado a acciones disciplinarias, y no así preventivas.⁹⁹ De esta forma, el sistema de intervención temprana policial es definido como:

“...una herramienta de gestión basada en información que identifica a los policías en riesgo, quienes frecuentemente son objeto de quejas o demuestran patrones de comportamiento inadecuado que puede llevar a problemas más serios. El sistema está diseñado para alertar a los departamentos de policías de dichos comportamientos y ofrecerles la oportunidad de realizar intervenciones, usualmente

⁹⁹ Cfr. WALKER, Samuel, *Early Intervention Systems for Law Enforcement Agencies: A Planning and Management Guide*, Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice, 2003, p.7, disponible en: http://www.cops.usdoj.gov/html/cd_rom/inaction1/pubs/EarlyInterventionSystemsLawEnforcement.pdf, consultado el 02 de febrero de 2016, interpretación y traducción propia.

*asesoramiento o capacitación, antes de que un policía se encuentre en una situación que garantice acciones disciplinarias”.*¹⁰⁰

Los sistemas de intervención temprana han emergido como un importante mecanismo para asegurar la rendición de cuentas policial;¹⁰¹ ya que a pocas profesiones se les otorga poder sobre las libertades de los individuos, especialmente en términos del uso de la fuerza. Así, debido a la discrecionalidad en la toma de decisiones de los policías, derivada de la naturaleza de su trabajo, estos sistemas existen para asegurar que esa discrecionalidad sea usada adecuadamente.¹⁰²

El sistema de intervención es temprano en el sentido de que ayuda a identificar problemas de desempeño policial que no traen como consecuencia acciones disciplinarias, pero que sugieren que el policía está presentando problemas. Su mayor contribución es la capacidad de detectar patrones de conducta e intervenir antes de que la problemática traiga como consecuencia incidentes graves.¹⁰³ Consisten en revisiones del desempeño policial en retrospectiva, no buscan predecir el comportamiento de los policías basados en sus antecedentes y están separados de los sistemas disciplinarios;¹⁰⁴ por lo cual ambos funcionan de forma paralela.

3.1.2 Origen del sistema de intervención temprana.

El sistema de intervención temprana, también conocido como sistema de alerta temprana o alertamiento temprano, proviene de dos fuentes principalmente: la prevención de desastres naturales y la recopilación de información de inteligencia militar. En 1950 se utilizaban para predecir desastres naturales y crisis derivadas de causas políticas. Posteriormente los

¹⁰⁰ Cfr. SCHULTZ, Ashley. *Early Warning Systems: What's New? What's Working*, (documento web), CNA Analysis & solution, diciembre 2015, p. 1, disponible en: https://www.cna.org/cna_files/pdf/CRM-2015-U-012182.pdf, consultado el 02 de febrero de 2016, interpretación y traducción propia.

¹⁰¹ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p.3

¹⁰² Cfr. SCHULTZ, Ashley, *Op. cit.*, p. 3.

¹⁰³ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p.43.

¹⁰⁴ Cfr. *Idem.*, p.4.

años ubicados entre 1960 y 1970 se caracterizaron por la creencia en el valor de las tecnologías de la información y comenzaron a aplicarlas. Estos sistemas inicialmente se basaban en el análisis y en procesamiento de información procedente de fuentes abiertas, como informes periodísticos y datos estadísticos de fácil acceso. Sin embargo, este tipo de información resultó ser insuficiente para entender las características, dinámicas y complejidad existente en una situación de conflicto.¹⁰⁵

Los sistemas de alertamiento temprano en general pueden ser definidos como un instrumento de prevención basado en la sistematización de la información recolectada, el análisis de la misma y la formulación de recomendaciones a los tomadores de decisiones para la adopción de medidas a tiempo. *“El término respuesta temprana se refiere a cualquier iniciativa que se lleve a cabo en las etapas latentes de un conflicto potencial, con el objetivo de reducir sus efectos, resolverlos o transformarlos.”*¹⁰⁶

3.1.3 Origen de los sistemas de intervención temprana de faltas policiales.

Los sistemas de intervención temprana se originaron del creciente reconocimiento de que pocos policías son responsables de un desproporcionado número de problemas en cualquier corporación policial. La existencia de los llamados *“policías problemáticos”* fue conocida informalmente

¹⁰⁵ Cfr. MATVEEVA, Anna. *Early Warning and Early Response Conceptual and Empirical Dilemmas*, (document web), Septiembre 2006, p. 9, disponible en: <https://www.peaceportal.org/documents/127900679/127917167/Issue+paper+1-+Early+Warning+and+Early+Response.pdf>, consultado el 03 de diciembre de 2015, interpretación y traducción propia.

¹⁰⁶ ENGEL Susan, Volker Frank y Sebastián Meneses. *Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública, Manual de Capacitación, Diálogo y Políticas Públicas*, (documento web), 2015, p. 54, disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1v0ql627MskJ:www.flla.net/publicaciones/doc_download/282-manual-de-capacitaci%25C3%25B3n-transformaci%25C3%25B3n-de-conflictos-en-el-marco-de-la-gesti%25C3%25B3n-de-la-pol%25C3%25ADtica-p%25C3%25BAblica.html+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=safari, consultado el 03 de diciembre de 2015.

por un largo periodo de tiempo; sin embargo, los departamentos de policías no tomaban ninguna acción para atender esta situación.

El Profesor Herman Goldstein, fundador de la policía orientada a la solución de problemas, fue el primer experto en discutir la posibilidad de “*identificar policías con propensión por irregularidades profesionales*” y hacer algo para mejorar su desempeño. Los sistemas de intervención temprana nacieron en 1970 como una crisis de la preocupación pública respecto al abuso de fuerza policial, surgieron en Oakland y Kansas City.¹⁰⁷

En 1970 en Oakland comenzó como un experimento que consistió en utilizar oficiales de policía como agentes de cambio, incluyó uno de los componentes diseñados para reducir los conflictos policía-comunidad entre los policías con antecedentes de conflictos en el desempeño de forma frecuente. Estos policías eran asesorados por sus pares que tenían records de desempeño ejemplar. El experimento terminó con algunas modestas y optimistas conclusiones acerca de su efectividad. Sin embargo, parece ser que una vez que el experimento formal finalizó también se terminó el programa.¹⁰⁸

El sistema inicial de alertamiento temprano de la ciudad de Kansas fue autorizado a principios de 1972 e inició sus operaciones en noviembre de 1973, como parte de un programa experimental de revisión entre pares. El objetivo general consistía en reducir las tensiones entre el departamento de policía de la ciudad de Kansas y la población, y para ese fin lograr un cambio en las actitudes y comportamiento de los oficiales de policía, a través del apoyo y presión de sus pares. El programa fue diseñado para identificar a los oficiales en patrulla con alta frecuencia de encuentros negativos con los ciudadanos. No utilizaba una fórmula para identificar a los policías con problemas de desempeño, pero empleaba una combinación de cuatro criterios diferentes: tres o más encuentros negativos con ciudadanos (definidos como quejas ciudadanas y cargos por interferir con un policía), haber sido remitidos a intervención por su superior inmediato u otro policía de un departamento de

¹⁰⁷ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, pp. 45-46, 48.

¹⁰⁸ *Ibidem.*

mayor mando, la solicitud voluntaria de un policía de ser atendido y el involucramiento en un incidente de relevancia pública o para la corporación. La evaluación del programa encontró que este no tuvo ningún efecto significativo en la reducción de las quejas ciudadanas ni de los cargos entre los policías que fueron sujetos a los mismos. El destino final de este programa es desconocido.

109

En 1981 un reporte, realizado por la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, denominado *¿Quién vigila a los guardianes? (Who is Guarding the Guardians?)* proporcionó los primeros datos documentados del fenómeno en el cual unos pocos policías recibían un desproporcionado número de todas las quejas ciudadanas. El reporte publicó que los policías que habían recibido cinco o más quejas en un periodo de dos años representaban sólo el 12% de todos los policías que habían recibido quejas, pero sumaban el 41% de todas las quejas. En respuesta la Comisión recomendó que cada departamento de policía debía desarrollar un sistema para asistir a los oficiales en la identificación temprana de los policías con conductas indebidas, argumentado lo siguiente: *“el mantenimiento cuidadoso de los records basados en quejas escritas es esencial para identificar a los oficiales que frecuentemente son sujetos de quejas o quienes han demostrado patrones de comportamiento inapropiado. Algunas jurisdicciones tienen sistemas de información de alertamiento temprano para monitorear a policías... (sin embargo) rutinariamente ignoran los signos de alertamiento temprano ”.*¹¹⁰

3.1.4 Los primeros sistemas permanentes de intervención temprana.

A continuación se expondrán cuáles fueron los principales sistemas de intervención temprana que se implementaron de forma permanente, la forma en la que se llevó a cabo el establecimiento de los mismos y los resultados obtenidos.

¹⁰⁹ *Idem*, p. 49.

¹¹⁰ *Cfr.* OFFICE OF POLICE INTEGRITY OF VICTORIA, OPI Reserch Paper No.1, *Early Intervention Systems for Police Agencies*, (document web), 2008, pp. 3-4, disponible en: <https://www.ibac.vic.gov.au/docs/default-source/research-documents/opi-research-paper---early-intervention-systems-for-police-agencies.pdf?sfvrsn=6>, consultado el 02 de febrero de 2016.

3.1.4.1 Ciudad de Miami. ¹¹¹

En 1979 el departamento de policía de la ciudad de Miami comenzó a preocuparse por el comportamiento de los policías que generaban quejas ciudadanas. El 29 de mayo de 1979 en un memorando enviado al jefe de la policía, el comandante de la Unidad de Seguridad Interna le sugirió un sistema de alertamiento temprano basado en conceptos de desarrollo organizacional. Este incluía un modelo cíclico compuesto por las siguientes fases: diagnóstico del problema, consulta a profesionales externos, desarrollo de estrategias, implementación y evaluación de los programas, y retroalimentación de los resultados, para empezar el ciclo nuevamente. El comandante comenzó a recopilar información y las estadísticas indicaban que el 5% de los policías acumulaban el 25 % de todas las quejas ciudadanas. Los datos también arrojaron que los grupos de policías con más quejas, también eran los más susceptibles a recibir quejas relacionadas con el uso excesivo de fuerza. El resultado de este análisis fue una propuesta consistente en que el departamento debía proporcionar a los supervisores, de forma sistemática, información que pudiera ser utilizada para identificar a policías problemáticos. El comandante de la Unidad de Seguridad Interna razonó que la fatiga podría incrementar las oportunidades de un policía para reaccionar de forma agresiva y sugirió que el departamento debía intervenir con estos policías antes de que se vieran envueltos en actividades autodestructivas o desarrollaran tendencias a violar las órdenes de la corporación. Su propuesta incluía supervisión intensiva, asesoría por profesionales externos y entrenamiento en tácticas y estrategias. El sistema de alertamiento temprano de Miami eventualmente desarrolló criterios de selección, incluyendo cuatro categorías de comportamiento: quejas ciudadanas, incidentes de aseguramiento de personas, correctivos disciplinarios y disparos de arma de fuego. Una vez que el policía era identificado por el sistema, su supervisor era notificado, el supervisor sostenía una reunión con el oficial y determinaba si necesitaba algún tipo de asistencia o intervención, además de ser monitoreados. La Unidad de Asuntos

¹¹¹ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, pp. 50-52.

Internos proporcionaba al supervisor un reporte de cada uno de los incidentes que debía ser revisado, así como la asignación que tenía el policía cuando ocurrió el incidente. Después de revisar el reporte el supervisor podía realizar las siguientes recomendaciones: reasignación, repetir el curso de entrenamiento en la materia o técnica requerida, transferencia, canalización a un programa de asistencia, acondicionamiento para evaluación del servicio o despido. El éxito del sistema de alertamiento temprano de Maimi es incierto. En el 2001-2002 el departamento enfrentó una serie de problemas, incluyendo la acusación de oficiales de policía por cargos federales de abuso de autoridad.

3.1.4.2 Miami Dade.

El sistema de alertamiento temprano se desarrolló prácticamente al mismo tiempo que de la Ciudad de Miami, en respuesta a diversos incidentes raciales. El en mayo de 1980 la absolución de cuatro policías acusados de la muerte de McDuffie¹¹² provocó tres días de violentas manifestaciones que resultaron en muertes de civiles y millones de dólares en daños a propiedades. Como resultado se ordenó al departamento de policía que desarrollara un sistema de perfiles de empleados (Employee Profile System), que proporcionara información de cada uno de ellos. El programa, en adición a los datos demográficos, incluía las quejas, incidentes de uso de la fuerza, reconocimientos, disciplina y acceso a los datos de todas las investigaciones internas. Este programa de perfil de empleados se convirtió en la base del sistema de intervención temprana, el cual fue operacional en 1982.¹¹³ Los policías era identificados por dos o más quejas y/o tres incidentes en el uso de la fuerza en un periodo de 3 meses. Las intervenciones incluían canalización a asistencia por estrés, 40 horas en el programa de entrenamiento o asesoría por el supervisor de personal.¹¹⁴

¹¹² Un afroamericano que murió de lesiones en manos de cuatro policías blancos, tratándolo de arrestar después de una persecución por exceso de velocidad.

¹¹³ Cfr. OFFICE OF POLICE INTEGRITY OF VICTORIA, *Op. cit.*, p.4.

¹¹⁴ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p.53.

3.1.5 Objetivos específicos del Sistema de Intervención Temprana.¹¹⁵

Los sistemas de intervención temprana fueron diseñados principalmente para cumplir con los siguientes objetivos:

- Asistir en la identificación, individual y colectiva, de patrones de conducta, bajo desempeño o mal comportamiento.
- Ser una herramienta que reduzca el bajo desempeño y mal comportamiento.
- Identificar necesidades de capacitación.
- Demostrar a la población que la corporación policial puede vigilarse así misma.
- Detectar las acciones específicas que están creando conflictos con la comunidad y quiénes son los policías responsables de las mismas.
- Corregir los problemas de desempeño en los policías identificados.
- Reducir el número de incidentes que aleja a la comunidad de la policía, recuperando la confianza en la sociedad.
- Reducir los costos de litigios civiles.
- Mejorar el bienestar de los policías y sus familias.
- Mandar un mensaje a través de toda la corporación en relación con la disciplina, para asegurar que conozcan las razones por las cuales se están tomando acciones y que el comportamiento inadecuado es tomado en serio.
- A largo plazo se busca cambiar la cultura organizacional de la corporación y establecer nuevos estándares de rendición de cuentas.

3.2 Cómo implementar el sistema de intervención temprana.

La experiencia de las corporaciones policiales, en Estados Unidos y Australia, que han implantado un sistema de intervención temprana, permite concluir que frecuentemente existen dificultades para llevarlo a cabo y mantenerlo. Por lo anterior, es necesario una planeación cuidadosa y adecuada; así como un monitoreo constante una vez que ha sido establecido.

¹¹⁵ Cfr. SCHULTZ, Ashley, *Op. cit.*, pp. 6, 17-20.

Los estudiosos sugieren que los principales pasos a seguir para implementarlo son los siguientes:

1. Reconocer la necesidad.

Identificar los problemas, de manera clara y delimitada, que deben ser atendidos por el sistema de intervención temprana; así como detectar los sistemas de información existentes en la corporación que pueden ser incorporados al sistema.¹¹⁶ Es decir, se debe contar con un diagnóstico que nos permita conocer el problema.

2. Involucrar al personal policial con mando.

Se sugiere que este grupo de policías sean los encargados de desarrollar, implementar y administrar el sistema, por lo cual es necesario que comprendan el proyecto completamente y se comprometan con el mismo; siendo importante que el jefe de la corporación deje en claro que el sistema de intervención temprana es una de las prioridades de la institución. Por lo cual se debe informar, desde un inicio, a los mandos sobre el establecimiento de este sistema e involucrarlos para que participen y lograr los objetivos.¹¹⁷

3. Realizar un proceso de planeación.

Se debe establecer un programa formal de planeación, donde se presente de manera clara y detallada las acciones que se deben llevar a cabo para la implementación. Se puede crear un comité de planeación con actividades claras y con plazos para la ejecución de acciones.¹¹⁸

4. Establecer responsabilidades

Para una adecuada implementación del sistema y cumplimiento de objetivos, se debe determinar de manera precisa quién será responsable de llevar a cabo cada acción y el responsable de administrar todo el proceso de

¹¹⁶ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p. 96.

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ *Idem.*, p. 97.

planeación. Además, desde el diseño se deben establecer los responsables de recopilar la información, alimentar los indicadores y enviar reportes a las instancias competentes; cuando el sistema ya esté operando.¹¹⁹

5. Involucrar a los policías de todos los rangos.

Es importante que se involucre a todos los policías, con la finalidad de que manifiesten su opinión derivada de su experiencia y perspectivas de cómo debe operar el sistema en el día a día; aunado a que se convierten en un canal de comunicación con el resto de los miembros de la corporación, permitiéndoles ser los portavoces del concepto y objetivo;¹²⁰ disminuyendo así la desinformación.

6. Recurrir a expertos externos.

Se debe utilizar la experiencia de otras policías o expertos, puesto que los sistemas de intervención temprana ya han sido implementados por varias corporaciones policiales y su experiencia ayuda a enriquecer y resolver problemas de la institución; sin que exista necesidad de empezar de cero.¹²¹

7. Evaluar la infraestructura del área de informática.

Dado que los sistemas de intervención temprana consisten en una base de datos, es necesario evaluar la situación actual de la tecnología con la que cuenta la institución y establecer la infraestructura y equipamiento adecuado para la implementación.

8. Mantener al personal informado.

Para evitar problemas derivados de los malos entendidos, se debe proporcionar información del sistema a todo el personal.

¹¹⁹ FONTECILLA Pinto, Alejandro. *Fuerza policial. Principios y procedimiento*, (documento web), Insyde Ideas, México, 2014, p. 50, disponible en: http://sintortura.mx/wp-content/uploads/2014/09/03-Fuerza_policial_Principios_y_procedimientos_Alejandro_Fontecilla.pdf , consultado el 8 de abril de 2016.

¹²⁰ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p.98.

¹²¹ *Idem.*, p. 99.

9. Mantener a los interesados externos informados.

Informar a la población acerca del compromiso de crear un sistema de intervención temprana y mantenerlos actualizados del avance, puede contribuir a desarrollar relaciones positivas con la comunidad.¹²²

10. Identificar y abordar problemas específicos.

a) Establecer indicadores de desempeño.

Los indicadores de desempeño consisten en actividades oficiales medibles o funciones sujetas al monitoreo y que se ingresan en la base de datos del sistema de intervención temprana.¹²³

No existe consenso del número de indicadores que se deben emplear en los sistemas de intervención temprana, actualmente podemos encontrar un mínimo de 8 indicadores utilizados y un máximo de 24. El número de indicadores adoptados depende de la necesidad de la institución y de la capacidad de implementar y administrar un gran número de indicadores; puesto que los grandes sistemas además de requerir una infraestructura tecnológica sofisticada necesitan de recursos humanos para llevar a cabo el análisis y administración de la información.¹²⁴

Empero, se debe tomar en consideración que los indicadores son datos que permiten conocer las características e intensidad de un hecho, permitiendo determinar su evolución futura. Por lo cual, los criterios que deberían tenerse en cuenta para seleccionar los indicadores son: su validez, es decir que midan fehacientemente lo que se desea medir; su integralidad para que abarquen todos los aspectos; ser objetivos con la finalidad de que no se basen en impresiones de sentido común; factible es decir que tenga un costo razonable; ser confiable, o sea, que la aplicación independiente de la medición del

¹²² *Idem.*, p. 101.

¹²³ *Cfr.* OFFICE OF POLICE INTEGRITY OF VICTORIA, *Op. cit.*, p.6.

¹²⁴ *Cfr.* WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p. 101.

indicador establecido obtenga los mismos resultados. De igual forma es importante que sean claros y de fácil comprensión.¹²⁵

Los indicadores establecidos pueden presentarse para un policía, un grupo operativo, un cuadrante o toda la institución policial.¹²⁶

b) Señalar parámetros para identificar a los policías.

Es necesario establecer procedimientos y parámetros para determinar el número de incidentes y/o combinación de indicadores alcanzados en cierto periodo de tiempo, que traerán como consecuencia que un policía sea seleccionado para recibir intervención.

Actualmente no existe consenso respecto a los parámetros más adecuados para identificar y seleccionar a los policías que deberán ser sujetos a intervención; sin embargo, hay tres fórmulas para determinarlos:

- Parámetro departamental. Una vez que se identifica que un elemento recibió determinado número de quejas en un periodo de tiempo establecido, el supervisor debe revisar los incidentes y canalizarlo al tipo de intervención adecuada, si se advierte que la misma es requerida.
- Desempeño promedio de un policía con cargo similar. El desempeño de un policía es comparado con el de sus pares, para lo cual se requiere que el comparativo se realice entre personas que tienen asignadas tareas similares.
- Indicador de rango del desempeño. Esta fórmula analiza los resultados arrojados por el Sistema de Intervención Temprana, comparando la diferencia de los indicadores de desempeño; lo cual también permite a los supervisores detectar a los policías con mejor desempeño y evitar remitir a los oficiales a intervención sin causa justificada.¹²⁷

¹²⁵ SALAMANCA, Fernando. *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía comunidad*, (document web), Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2004, pp. 9-10, disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_03_salamanca.pdf, consultado el 20 de febrero de 2016.

¹²⁶ FONTECILLA Pinto, Alejandro. *Op. cit.*, p. 50

¹²⁷ *Cfr.* OFFICE OF POLICE INTEGRITY OF VICTORIA, *Op. cit.*, pp. 7-8.

La implementación de cualquiera de las fórmulas mencionadas con anterioridad depende principalmente de la disponibilidad de recursos de la corporación, dado que los costos y tecnología varía de acuerdo al tipo de fórmula utilizada.¹²⁸ Por ejemplo, en Miami 2 o más quejas ciudadanas o 2 o más reportes de uso de la fuerza en 90 días, califican a un elemento de la policía para ser intervenido, por su parte en Pittsburg se realiza confrontación de los resultados de los policías con sus pares para comparar estándares de personas que trabajan en las mismas áreas. Los Ángeles utiliza un sistema de aproximación de dos fases, sólo algunos de los policías identificados por el sistema son enviados a revisión del desempeño; ya que una vez que los policías son identificados se solicita la revisión del superior del policía, se considera evidencia que pueda exculpar al oficial o si la evidencia indica un problema mayor al sugerido por el sistema. Con base en lo anterior se toma la decisión de enviarlo a intervención y se le permite al supervisor determinar qué acción tomar. También se debe destacar que hay corporaciones en las cuales se han establecido parámetros para los supervisores, así cuando un grupo de policías bajo la supervisión de una persona recibe tres o más quejas ciudadanas en menos de seis meses, el supervisor es requerido para tener una reunión con su superior y el titular de Asuntos Internos; lo cual permite reconocer que el desempeño de muchos policías es el resultado de una supervisión inadecuada.¹²⁹

El procedimiento sobre la alimentación de indicadores debe estar formalizado por escrito.¹³⁰

c) Definir la forma de intervención.

Es necesario que la forma de intervención sea discutida y se establezca el procedimiento para llevar a cabo las intervenciones de acuerdo con las necesidades de la corporación, puesto que el sistema informático sólo proporciona datos numéricos pero no toma decisiones respecto a qué acciones

¹²⁸ *Ibidem.*

¹²⁹ *Cfr. WALKER, Samuel, Op. cit., pp. 32-33.*

¹³⁰ *FONTECILLA Pinto, Alejandro. Op. cit., p. 50*

tomar con el policía identificado. Algunas agencias de policías establecen que los supervisores deben asesorar de inmediato al personal identificado, en otras corporaciones el policía tiene reuniones o sesiones de asesoría con dos o más supervisores presentes; o también existen clases grupales para los que fueron seleccionados.¹³¹

- d) Coordinar el sistema de intervención temprana con el procedimiento disciplinario.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el sistema de intervención temprana debe funcionar de forma paralela al sistema disciplinario existente en la institución; sin embargo, se deben establecer los vínculos que deben existir entre uno y otro; por lo cual es importante la participación de personal de asuntos internos o de estándares profesionales en el comité de planeación del sistema.¹³²

- e) Desarrollar un listado de acciones correctivas.

Determinar los programas o alternativas que deberá seguir un policía que sea identificado como sujeto de intervención. En las corporaciones de policías, las acciones que con mayor frecuencia se han implementado son las siguientes:

- Determinar que no existe problema y que no se requiere ninguna acción formal.
- Retroalimentación del desempeño en el trabajo por parte del superior jerárquico.
- Enviarlo al programa de servicios psicológicos.
- Remitirlo al programa de abatimiento del estrés.
- Canalizarlo a clases de Judo Verbal cuando existen quejas ciudadanas frecuentes relacionadas con tosquedad verbal.

¹³¹ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p. 102.

¹³² *Idem.*, p. 103.

- Impartirle cursos de actualización en los protocolos de actuación requeridos.
- Canalizarlo al servicio profesional de asesoría familiar.
- Remitirlo a los servicios de asesoría crediticia.
- Implementar programa de apoyo de pares.

Las corporaciones deben investigar si los policías confían en esta clase de programas y se sienten cómodos con ellos, de lo contrario se deben considerar formas de corregir el programa para que atienda las necesidades de los policías.¹³³

- f) Decidir la documentación que se requerirá.

Es necesario que se establezcan los tipos de reportes que se necesitarán en relación con los policías seleccionados para intervención, los rubros que debe contener el reporte, la cantidad de información que será incluida respecto del desempeño de cada policía y la periodicidad con que se alimentarán los mismos.

Asimismo se debe señalar cómo se documentarán las intervenciones, quien será responsable de elaborar los reportes de las sesiones de intervención y qué tan detallados serán. De igual forma, se debe decidir la documentación que se llevará a cabo después de la intervención, cuánto tiempo durará el monitoreo del policía y qué evidencia se requiere para remover al policía del sistema de intervención temprana.¹³⁴

- g) Definir las responsabilidades diarias de los supervisores de primera línea.

Señalar cuáles serán las responsabilidades de los supervisores, puesto que uno de los objetivos de la implementación del sistema consiste en integrarlo al proceso normal de supervisión y crear una cultura de rendición de cuentas.¹³⁵

¹³³ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p. 38 y OFFICE OF POLICE INTEGRITY OF VICTORIA, *Op. cit.*, pp. 8-9.

¹³⁴ Cfr. WALKER, Samuel, *Op. cit.*, p. 104.

¹³⁵ *Íbidem.*

h) Establecer procedimientos de notificación.

Es importante que se establezca la forma en la cual se habrá de notificar que un policía ha sido seleccionado para intervención, en algunas corporaciones se cuenta con la tecnología requerida para notificar inmediatamente por correo electrónico al supervisor y jefe de la policía. Es decir, se debe implementar el mecanismo necesario tomando en consideración las circunstancias particulares de cada institución policial.¹³⁶

i) Determinar el monitoreo.

En la implementación de cualquier programa, el monitoreo es fundamental para llevar a cabo los ajustes necesarios. En los sistemas actuales existen al menos tres formas diferentes de realizarlo, las cuales son:

- Informal. En muchos departamentos el monitoreo es informal y se efectúa por el supervisor inmediato. Algunos departamentos mantienen a los policías en una lista por determinado periodo de tiempo, dando seguimiento a la intervención y monitoreando su desempeño.
- Observación directa. Consiste en una forma de supervisión intensa del policía sujeto a intervención y es llevada a cabo por los sargentos. Este sistema se implementa en Estados Unidos, en específico en Pittsburg y en los Ángeles, donde un policía permanece en revisión del desempeño por dos años después de la identificación inicial.
- Sistema de observación, evaluación y reporte. Involucra un seguimiento de 6 meses en el cual se le requiere a los supervisores observar a los policías sujetos a intervención, mientras están en servicio y realizar una evaluación de desempeño del policía, cada dos semanas; la cual deberá ir firmada. Este tipo de monitoreo se implementa en Nueva Orleans.¹³⁷

¹³⁶ *Idem.*, p. 105.

¹³⁷ *Idem.*, pp. 39-40.

11. Para una correcta implementación se requiere tiempo.

Revisar que todas las cuestiones estén resueltas antes de finalizar el diseño del sistema de intervención temprana. Dado que es un sistema complejo, es mejor tomarse el tiempo para corroborar que todo esté bien, antes de apresurarse a operar un sistema con problemas sin resolver; recordando que cada corporación tiene su propio diseño de acuerdo con sus necesidades.¹³⁸

12. Capacitar al personal.

Brindar capacitación a todo el personal antes del inicio de la operación, sin importar cuáles sean sus responsabilidades específicas en la implementación y desarrollo del mismo; e informarles los objetivos y beneficios del sistema. Es necesario poner especial énfasis en la capacitación relacionada con la intervención, para que se cuente con las habilidades y conocimientos necesarios para llevarlas a cabo; así como evitar posibles problemáticas como: que el mando le diga a un policía que no se preocupe, que haya favoritismos y se justifique la actuación del elemento o la existencia de intervenciones inconsistentes.¹³⁹

13. Elegir el software.

Desde el inicio se debe investigar acerca de los software existentes en el mercado, para estar en posibilidad de elegir el que cubra las necesidades de la corporación o también existe la posibilidad de que se diseñe el propio, sobre el cual debe ser capacitado el personal antes de comenzar con la implementación. De igual forma es importante llevar a cabo pruebas para efectuar los ajustes que sean necesarios antes de que inicie la operación.¹⁴⁰

¹³⁸ *Idem.*, p. 105.

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ *Idem.*, p. 106.

14. Finalizar la planeación.

Se sugiere llevar a cabo una reunión final para corroborar que todos los aspectos han sido entendidos por quienes lo implementarán y que no quedan asuntos por resolver. Es importante revisar el documento que contiene el procedimiento y obligación de implementarlo y ser autorizado para que comience a operar.¹⁴¹ Hay que considerar que en el mismo documento se deben incluir las políticas institucionales sobre el uso de la información respecto al reporte de intervención temprana o alerta.¹⁴²

15. Implementar el sistema de intervención temprana.

3.3 Resultados e impacto de los sistemas de intervención temprana.

Tomando en consideración que los sistemas de intervención temprana han sido implementados en diversas corporaciones policiales desde hace varias décadas, es importante conocer los resultados obtenidos por los mismos y si cumplen con el objetivo de prevenir los comportamientos inadecuados de los policías.

3.3.1 Sistemas de intervención temprana: una buena práctica emergente.¹⁴³

En el año 2001 los sistemas de intervención temprana emergieron como una buena práctica reconocida por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, por recomendación de la Asociación Internacional de Jefes de Policía (International Association of Chiefs of Police, IACP); como un medio para controlar la corrupción e incrementar la integridad. Este sistema ha tenido cobertura por parte de publicaciones policiales profesionales y periódicos académicos, como herramientas para reducir el volumen de malos comportamientos policiales. La mayor contribución de este tipo de sistemas

¹⁴¹ *Idem.*, p. 107.

¹⁴² FONTECILLA Pinto, Alejandro. *Op. cit.*, p. 50

¹⁴³ *Cfr.* WALKER, Samuel, *Op. cit.*, pp. 8, 10, 54.

consiste en la posibilidad de detectar patrones de conducta e intervenir de manera preventiva.

Estos sistemas son recomendados como una buena práctica y en el 2001 la Comisión de Acreditación de Fuerza Pública, reconocida por sus siglas en inglés CALEA (Comission on Acreditatios for Law Enforcement), adoptó el estándar 35.1.15 requiriendo la implementación de sistemas de intervención en las grandes corporaciones. El estándar señala: *“Un adecuado sistema de alertamiento temprano del personal es un componente esencial de la buena disciplina en una agencia de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La identificación temprana de un funcionarios potencialmente problemáticos y un menú de acciones remediales puede incrementar la rendición de cuentas y ofrecer a los empleados una oportunidad de conocer los valores y misión de la corporación”*.

3.3.2 Lecciones de los sistemas de intervención temprana.¹⁴⁴

Se han llevado a cabo estudios relacionados con la efectividad de los sistemas y los resultados de los mismos, principalmente el realizado por la Universidad de Nebraska en Omaha, Foro Ejecutivo de Investigación Policial (The Police Executive Reserch Forum, PERF) y la fundación DiscoverWhy; entre los miembros del PERF. Lo anterior trajo como resultado las siguientes lecciones:

- Los sistemas de intervención temprana reportan resultados de impacto muy importantes en los departamentos de policía, en relación con la supervisión, rendición de cuentas y la calidad del trabajo policial en calle.
- Los problemas más importantes detectados, se clasifican en dos categorías: fallos en la comunicación de la naturaleza y propósito del sistema, durante la fase de planeación, y fracasos de algunos mandos en cumplir con sus obligaciones una vez que el sistema comenzó a operar.

¹⁴⁴ Cfr. *Idem.*, pp. 63-66, 74-81.

- Ninguno de los administradores de los sistemas reportó que haya disminuido el nivel de actuación y resultados de los policías debido a la implementación del mismo.
- El sistema fortalece el rol de los supervisores y también vigila las acciones de los mismos, para determinar si están proporcionando la supervisión necesaria para corregir el problema.
- Los supervisores ponen mayor atención a lo que está ocurriendo, documentan todas las actividades con mayor conciencia y hablan con los policías cuando las situaciones parecen estar relacionadas con un problema.
- En las corporaciones frecuentemente existe mucho movimiento de personal, así que los supervisores no conocen la historia de sus elementos, por lo cual el sistema les permite conocerlos en menor tiempo.
- Los reportes del sistema contienen datos objetivos, lo que ayuda a reducir el favoritismo.
- Las policías mujeres tienen un 50 por ciento de probabilidad de ser sujetas a intervención temprana; ya que son menos propensas a verse involucradas en incidentes de uso de la fuerza.
- Los sistemas funcionan con la mayoría de los policías simplemente al notificarles que fueron seleccionados y no es necesaria una intervención tan elaborada.
- La mayoría de los policías aprecia contar con capacitación práctica para ayudarlos a mejorar en su desempeño.
- A través del tiempo cambian las actitudes de los policías, quienes ya no creen que el sistema existe para “atraparlos” sino para ayudarlos.

Ahora bien, se debe destacar que los sistemas de intervención temprana se encuentran en un estado de constante desarrollo y que cada corporación policial diseña e implementa el sistema que se adecua a sus necesidades, por lo para el municipio de Querétaro se debe diseñar un sistema

de intervención temprana basado en las circunstancias específicas de su corporación policial; como lo son: número de policías, problemas de conductas detectados, percepción de la ciudadanía, infraestructura y equipo informático con que se cuenta, estructura orgánica y competencia de las unidades administrativas que la conforman.

CAPÍTULO IV

Hacia un sistema de intervención temprana de faltas policiales en el municipio de Querétaro

“La policía es la ciudadanía y el ciudadano es la policía”; señala uno de los principios de Sir Robert Peel¹⁴⁵, es decir, que la que figura del policía se debe basar en la confianza de la comunidad y en la responsabilidad; por lo cual, es necesario que al interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro se cuente con mecanismos que permitan asegurar a la población que la actuación de la policía está siendo vigilada con la finalidad de detectar conductas inapropiadas y que se actúa tempranamente para detener el comportamiento inadecuado. Es así que resulta conveniente implementar un sistema de intervención temprana para corregir los comportamientos indebidos antes de que escalen a faltas graves.

Puesto que la disciplina es la base de todas las organizaciones policiales, la cultura organizacional debe favorecer y reconocer el comportamiento apegado a los principios constitucionales y desalentar las conductas indebidas; ya que lo que se persigue es la existencia de disciplina en la corporación, no sancionar a sus miembros. En este tenor y con base en los pasos para la implementación de un sistema de intervención temprana de faltas policiales, establecidos en la literatura e investigaciones sobre el tema; para el municipio de Querétaro se realiza la siguiente propuesta.

4.1 Justificación.

Tal como se señaló en el capítulo segundo, en el municipio de Querétaro no existe una base de datos actualizada que concentre la información relacionada con el régimen disciplinario policial, mucho menos un sistema de intervención temprana que contemple indicadores del desempeño de cada uno de los policías; no obstante que el artículo 13 del Reglamento del

¹⁴⁵ Estadista y político británico (1788-1850), fue Primer Ministro del Reino Unido, introduciendo importantes reformas como la creación de la London Metropolitan Police y estableció varios principios policiales.

Consejo de Honor y Justicia del Municipio de Querétaro establece la potestad de implantar dicho sistema.

Cabe destacar que en la base de datos actual, sí hay registros relacionados con cada uno de los policías; sin embargo no hay un sistema único, ya que la información se ingresa en diferentes módulos y/o sistemas. También se advierte que se carece de una sistematización rigurosa de la información y del análisis periódico de los datos que se integran en los expedientes policiales.

Ahora bien, en el periodo de junio de 2014 a septiembre de 2015 en el Consejo de Honor y Justicia se recibieron 190 expedientes en contra de 251 policías. De los 251 policías, el 13% (33) tenían dos expedientes en su contra, el 5% (12) tres expedientes, el 1% (3) cuatro expedientes y una persona tuvo cinco expedientes iniciados en el Consejo. Por lo anterior, si en ese momento existían aproximadamente 1000 policías en la corporación, se puede concluir que en el periodo de un año 4 meses se presentaron ante el Consejo de Honor y Justicia procedimientos en contra del 25% de los integrantes del cuerpo policial y dado que 49 policías tuvieron más de un procedimiento en sus contra; tenemos que el 4.9% de los oficiales de la corporación son quienes cometen el mayor número de faltas; con lo cual se comprueba la hipótesis señalada por el Profesor Herman Goldstein respecto a que un bajo número de policías es quien incurre en el mayor porcentaje de faltas. Asimismo, se debe precisar que en esta estadística no se está considerando el número de correctivos disciplinarios impuestos por el Director de Guardia Municipal dado que no se cuenta con indicadores estadísticos de dicha información.

Por lo anterior y como se ha venido señalando, es necesario el diseño e implementación de un sistema de intervención temprana para identificar a los policías con comportamiento inadecuado y llevar a cabo las acciones preventivas; lo que a su vez permitirá retroalimentar a la corporación para avanzar en su propio aprendizaje, rendición de cuentas y recuperar la confianza de la sociedad.

4.2 Objetivo general y objetivos específicos.

A continuación se señala el objetivo general y los objetivos específicos del sistema de intervención temprana que se propone implementar en el municipio de Querétaro.

4.2.1 Objetivo general.

Identificar patrones de conducta contrarios a los principios de actuación policial, a través de un sistema de indicadores; con la finalidad de corregirlos y prevenirlos, para recuperar la confianza de la sociedad en la policía.

4.2.2 Objetivos específicos.

- Generar una herramienta, basada en la información, para identificar a los policías con comportamiento inadecuado.
- Reducir los comportamientos inadecuados del personal policial; mediante acciones preventivas.
- Detectar necesidades de mejora continua en la corporación.
- Incrementar la transparencia y rendición de cuentas de la actuación policial.
- Mejorar la percepción ciudadana en la Guardia Municipal.

4.3 Actividades.

Las actividades que se llevarán a cabo para diseñar e implementar el sistema de intervención temprana son las siguientes:

1. Instalar la Comisión de Planeación.

Se creará una comisión de planeación integrada por: Director del Servicio Profesional de Carrera Policial, Secretario del Consejo de Honor y Justicia, Visitador Interno, Coordinador de Atención Ciudadana, Director de Informática, Director de Guardia Municipal, Coordinador Operativo y un comandante de región.

Si bien es cierto, el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro establece que dicho Órgano Colegiado puede desarrollar, implementar y administrar el sistema; se propone una reforma al Reglamento con la finalidad de que la Comisión de Carrera Policial opere el sistema de intervención temprana. Puesto que como se analizó en capítulos anteriores, el régimen disciplinario y el sistema de intervención temprana, aunque integran el sistema de control policial; deben operar de forma paralela. Así, con la finalidad de diferenciar los mecanismos preventivos de los punitivos, se propone que el sistema de intervención temprana sea encabezado por la Comisión de Carrera Policial.

Por otra parte, el personal con mando será involucrado desde un inicio para que participe en el proceso de implementación y conozca el objetivo, los procesos y sus funciones en el desarrollo y puesta en marcha del sistema.

2. Informar, al personal de la institución y a la población, los objetivos y metas del proyecto.

Una práctica frecuente en el municipio de Querétaro consiste en informar a los mandos (comandantes de región y jefes de turno) las acciones o programas de la institución que se consideran relevantes, con la finalidad de que ellos la transmitan a sus subalternos. Sin embargo, no todos los mandos hacen del conocimiento de su personal los datos recibidos y frecuentemente existe falta de comunicación. Por lo cual, se propone hacer partícipe al personal policial, de todos los rangos, el objetivo del sistema de intervención temprana, los principales aspectos y beneficios del mismo; con la finalidad de difundir el proyecto al interior de la corporación y evitar desinformación. De igual manera, la información también debe hacerse del conocimiento del personal con funciones administrativas para que estén al tanto del mismo y de la población en general, con el objeto de hacerles saber el interés de la administración municipal de contar con una policía disciplinada que cumpla cabalmente con su función de proteger y servir a la comunidad.

3. Elaborar diagnóstico.

El Comité de planeación deberá elaborar un diagnóstico del estado del arte de la disciplina policial al interior de la corporación, para contar con los datos necesarios sobre la problemática y necesidades en relación con el tema. Diagnóstico que servirá como punto de partida para la evaluación del proyecto y señalar objetivamente si se dio algún avance con la implementación de este sistema.

4. Consultar expertos.

Además del análisis de la literatura que existe sobre buenas prácticas en la implementación del sistema, se propone solicitar la asesoría de CALEA (Comission on Accreditation for Law Enforcement) en el desarrollo e implementación del mismo; así como visitas a corporaciones policiales para conocer de forma presencial su software, la forma en la que llevan a cabo la detección, formas de intervención, resultados y dificultades en la implementación; para lo cual podría acudir a visitar la policía de Seattle o Miami, ya que son corporaciones que han implementado este sistema desde hace varios años con los buenos resultados que fueron señalados en el capítulo anterior.

5. Establecer indicadores y parámetros de intervención.

Indicadores.

Para el caso del municipio de Querétaro se propone establecer 10 indicadores para determinar si un policía es candidato a ser sujeto a intervención. Los indicadores propuestos son:

1) Quejas ciudadanas.

Se medirá el número de quejas en contra del policía, se analizará si existe un patrón en las mismas y en su caso si es necesaria una mayor investigación, así como el número de quejas procedentes.

Dentro de este rubro se deben incluir las quejas ciudadanas en contra del policía, cuando se encuentre fuera de servicio.

2) Uso de la fuerza.

Analizar si el número de los incidentes del uso de la fuerza es alto en comparación con los otros policías del mismo turno.

3) Uso de armas de fuego o dispositivos no autorizados por la institución.

Revisar el número de ocasiones que hizo uso de las armas de fuego, de forma accidental o intencional; así como si se emplearon dispositivos no autorizados por la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (pistolas de gotcha, pistola eléctrica, etc.)

4) Accidentes vehiculares.

Se establecerá el número de accidentes, la gravedad de los mismos, el tipo de infracción que trajo como consecuencia.

5) Quejas de derechos humanos y averiguaciones previas iniciadas.

Número de quejas del policía ante la Defensoría de Derechos Humanos y establecer si alguna de ellas ha derivado en recomendación. De igual forma se medirá el número de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas en su contra.

6) Ordenes de restricción o incidentes familiares.

En el caso de la existencia de las mismas, se debe estudiar las circunstancias que le rodean, dado que ser sujeto de orden de restricción puede traer como consecuencia que sea transferido a un servicio en el cual no requiera del uso del arma. Asimismo, se debe tomar en consideración si existen reportes de violencia o problemática familiar que se haya reportado a la corporación.

7) Resultados de evaluación del desempeño.

Determinar los rubros en los cuales el policía ha presentado bajo desempeño y la gravedad de los mismos; así como el hecho de que tenga problemas de actitud.

8) Incapacidades o inasistencias.

Revisar el número de incapacidades y/o inasistencias, el tipo de enfermedad por el cual se le otorgó incapacidad.

9) Correctivos y sanciones disciplinarias.

Estudiar el número de correctivos disciplinarios aplicados por el Director de Guardia Municipal y motivo de los mismos; así como el número de sanciones impuestas por el Consejo de Honor y Justicia y las razones.

10) Felicitaciones y reconocimientos.

Llevar un histórico de los reconocimientos institucionales recibidos y felicitaciones ciudadanas.

Parámetros de intervención.

Para identificar a los policías sujetos a intervención temprana, se aplicará el método del parámetro departamental; es decir que, una vez que se identifique que un policía alcanzó determinado número de indicadores en un periodo de tiempo establecido, se revisará su expediente y se canalizará a intervención si se requiere. El método seleccionado es en atención a las circunstancias específicas del municipio de Querétaro; es decir, al número de policías que la integran, a los recursos materiales y humanos con que se cuenta.

Los datos se deben correlacionar entre policías del mismo turno y área de asignación, de igual forma deberán revisarse los resultados de los policías ya que en ocasiones el sistema detecta a personal para intervención debido a su alto grado de resultados.

También se establecerán parámetros de indicadores para los jefes de región y jefes de turno, así cuando un grupo de policías bajo su supervisión reciba tres o más quejas ciudadanas en menos de seis meses o 3 o más policías sean remitidos a intervención en un periodo de 6 meses, será requerido para tener una reunión con su superior jerárquico y el titular de Visitaduría Interna; con la finalidad de determinar si debe ser canalizado a intervención.

Respecto a las circunstancias de la conducta es importante que se precise: lugar, hora y fecha en la cual se cometió, nombre del responsable de turno y jefe de región.

Los parámetros que debe alcanzar un policía para ser sujeto a intervención, son los siguientes: cuando algún policía incurra en el número de incidentes, en los plazos establecidos en el cuadro que se detalla a continuación, o se detecte que en un plazo de 6 meses incurrió en un total de 4 incidentes, aún y cuando sean de diferentes indicadores, será seleccionado para intervención. Siendo importante destacar que el parámetro se estableció con base en las estadísticas de asuntos iniciados en el Consejo de Honor y Justicia.

Indicador	Parámetro
Quejas ciudadanas.	2 quejas en 6 meses
Uso de la fuerza	2 incidentes en 12 meses
Uso de armas de fuego o dispositivos no autorizados por la institución.	1 incidente en 12 meses
Accidentes vehiculares.	2 accidentes en 12 meses
Quejas en derechos humanos	2 quejas en 12 meses
Órdenes de restricción.	1 incidente en 12 meses
Resultados de evaluación del desempeño.	Calificación suficiente
Incapacidades o inasistencias.	5 faltas o incapacidades en 12 meses
Correctivos y sanciones disciplinarias	2 incidentes en 12 meses
Reconocimientos y felicitaciones ciudadanas.	Recibidos en los últimos 12 meses, se tomarán como atenuante.

6. Diseñar el formato y acciones de intervención.

En la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, desde hace varios años se ha detectado la necesidad del personal policial de recibir atención psicológica especializada, con la finalidad de atender situaciones relacionadas con el estrés policial y problemas familiares; por lo cual se realizaron varias acciones para brindar dicho servicio a los policías, entre las que incluyeron: terapia psicológica por parte de psicólogos adscritos a diferentes departamentos de la corporación y a la cual podían acudir los policías voluntariamente o terapia psicológica proporcionada por profesionistas externos a la institución, a la cual se sugería a los policías que acudieran. De las acciones implementadas se concluyó que los policías desconfiaban de los psicólogos de la institución, pues al formar parte de la misma consideraban que

existía el riesgo de violación al secreto profesional y que la corporación podría llegar a conocer sus problemas personales, o no se sentían cómodos de recibir terapia en las mismas instalaciones donde prestaban sus servicios. Por otra parte, cuando se brindó terapia psicológica por profesionales externos y se informó a los policías que podían acudir voluntariamente a la misma; un bajo porcentaje hizo uso del servicio debido a que no existía la obligación de asistir.

Por lo anterior y con base en la experiencia y cultura organizacional se propone realizar alianzas estratégicas con profesionales o instituciones externas para que coadyuven en las intervenciones.

Formato de intervención.

Una vez que un policía ha sido detectado por el sistema de intervención temprana, el proceso de intervención se realizará de la siguiente manera:

- a) Se imprimirá el reporte emitido por el software del sistema de intervención temprana, en el cual se detallará los indicadores alcanzados por el policía y las circunstancias relacionadas con el mismo; así como el comparativo de desempeño con sus pares.
- b) La Comisión de Carrera Policial revisará el reporte y sostendrán una reunión con el superior jerárquico del policía identificado; con la finalidad de revisar que no haya existido margen de error en el sistema y conocer la versión de su superior. En caso de que la detección haya sido acertada, se propondrán algunas acciones de intervención para el policía que quedarán asentadas en el mismo reporte. El documento se canalizará al área de intervención temprana, que se creará para tal efecto y que estará adscrita a la Dirección de Servicio Profesional de Carrera Policial.
- c) Cuando el área de intervención temprana reciba el documento, citará al policía a entrevista y derivado de la misma y del análisis del reporte; se elaborará un plan individual de intervención que detallará

los programas o acciones en los cuales debe participar el policía; señalando fecha y hora para su atención.

- d) El policía asistirá a los programas o acciones a los que sea canalizado y el responsable de los mismos deberá asentar, en el documento del plan individual de intervención, los avances y resultados.
- e) Una vez que el elemento finalice con lo establecido en su plan individual, estará sujeto a monitoreo por parte de su superior jerárquico y la Visitaduría Interna.
- f) La carpeta que se genere derivada de la intervención temprana de un policía, será adjuntada a su expediente.

Asimismo, se llevarán a cabo análisis semestrales de los resultados arrojados por el software, con el objeto de identificar patrones individuales y organizacionales que podrían indicar un problema para llevar a cabo planes de acción a nivel institucional. Además, se pueden realizar revisiones al sistema en cualquier momento si resulta evidente cualquier patrón de conducta inadecuado.

Acciones de intervención.

Las intervenciones que se sugiere implementar son las siguientes:

- Terapia psicológica individual.
- Terapia psicológica familiar.
- Control del estrés.
- Control médico y nutricional.
- Terapia ocupacional.
- Capacitación sobre protocolos de actuación.
- Asesoría de pares.
- Educación financiera.

Para la implementación de dichas acciones se propone llevar a cabo convenios de colaboración con Universidades y/o organizaciones no gubernamentales que brinden los servicios que se pretenden.

7. Monitoreo y documentación.

Para el monitoreo del policía intervenido se implementará el modelo de observación, evaluación y reporte. Por lo cual, se pretende llevar a cabo un seguimiento de 6 meses en el cual se le requiere a los superiores jerárquicos observar a los policías sujetos a intervención, mientras están en servicio y realizar una evaluación del desempeño que ha tenido el policía, evaluación que se llevará de forma mensual y deberá ir firmada por el superior jerárquico. Asimismo, el personal de la Visitaduría Interna podrá efectuar supervisiones del trabajo policial, para evaluar los avances.

Los documentos que se generarán en caso de que un policía sea detectado para intervención son los siguientes:

- a) Reporte. Es el informe generado por el software, en el cual se detallan los indicadores alcanzados por el policía, las circunstancias del mismo, el comparativo con los indicadores de desempeño de sus pares y contiene un apartado en el cual la Comisión de Carrera Policial sugiere acciones para el plan individual y el cual es validado por el superior jerárquico del policía.
- b) Plan individual de intervención. Documento en el cual el área de intervención escribe de forma somera los resultados de la entrevista con el policía y establece la estrategia de intervención desarrollada para él, describiendo las acciones a las que se le canalizará, la propuesta de duración de la intervención, así como fechas y horas para acudir a las actividades.
- c) Reporte de resultados. Documento dentro del plan individual de intervención, en el cual el responsable del programa al que ha sido canalizado el policía, deberá escribir los resultados o avances del oficial.
- d) Carpeta de intervención temprana. Contiene el expediente del policía sujeto a intervención y se deberá adjuntar a su expediente personal.

8. Diseño del software.

Para el diseño del sistema de intervención temprana, la Dirección de Informática cuenta con personal con los conocimientos necesarios para realizarlo, por lo cual el Director formará parte del comité de planeación; dado que es necesaria la comprensión del modelo para la creación del software.

Por otra parte, como se señaló anteriormente existe un sistema informático, con la finalidad de concentrar y sistematizar la información relacionada con los expedientes del procedimiento disciplinario policial. En el sistema se registran las investigaciones que inicia Visitaduría Interna y se da seguimiento a las mismas, cuando el expediente es remitido al Consejo de Honor y Justicia y hasta que la resolución causa estado. En razón de lo anterior, en el diseño de intervención temprana es necesario que la base de datos esté actualizada y que tenga una vinculación con el sistema de intervención temprana, a fin de poder acceder a los antecedentes de los policías.

9. Actualizar infraestructura y equipo de cómputo.

En relación con el equipo e infraestructura será necesario el remplazo de equipos de cómputo obsoletos y la adquisición de algunos nuevos.

10. Realizar alianzas estratégicas con dependencias públicas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles.

Con la finalidad de implementar un amplio abanico de acciones de intervención, que permitan atender las necesidades específicas de cada policía y de las problemáticas detectadas, es necesario firmar convenios de colaboración con dependencias gubernamentales, instituciones educativas, Organizaciones no Gubernamentales y sociedad civil; para que el policía intervenido reciba las atenciones médicas, de trabajo social y/o psicológicas que no pueda brindar la institución. Asimismo se debe informar a la población acerca del compromiso del Municipio de crear un sistema de intervención temprana y mantenerlos actualizados del avance, con la finalidad de recuperar

la confianza en la institución y asegurar que la autoridad está implementando los mecanismos necesarios para contar con una policía que cumpla cabalmente con sus funciones y los principios constitucionales.

11. Realizar reuniones de retroalimentación de los avances del proyecto.

Es necesario llevar a cabo reuniones periódicas con el personal operativo de todos los rangos, así como el personal administrativo que implementará el sistema y los aliados estratégicos, para ir adecuando los procedimientos y realizar los ajustes necesarios antes de la implementación.

12. Elaborar documento del modelo del sistema de intervención temprana y registrarlo.

Una vez que se ha diseñado el procedimiento para implementar el sistema de intervención temprana y se ha diseñado el software, es necesario realizar el documento que contenga el modelo y gestionar el registro del mismo ante la Dirección correspondiente del municipio de Querétaro, con el objeto de que el mismo forme parte de la normatividad administrativa de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.

13. Socializar el proyecto al interior y exterior de la corporación.

No obstante que se pretende informar desde un inicio los objetivos y beneficios del sistema de intervención temprana, así como tener reuniones periódicas de retroalimentación respecto a sus avances; es necesario difundir entre los integrantes de la corporación y la sociedad en general, la importancia del proyecto y la fecha de inicio, buscando que se apropien del modelo y se comprometan con el mismo.

14. Capacitar al personal.

Todos los policías deben acudir a capacitación en la cual se les explique la información que es capturada en el sistema, cómo se interpreta y la utilidad de la misma. Asimismo, las personas que llevarán a cabo la fase de

intervención deberán ser capacitadas con la finalidad de homologar objetivos, metas y procedimientos.

15. Implementar el sistema en fase piloto.

Un sistema de esta envergadura es necesario que sea aplicado de forma piloto para detectar deficiencias, pues como ha quedado demostrado en las experiencias de otras corporaciones policiales que lo han implementado, es menester resolver todos los problemas que pudiesen existir con el objeto de obtener resultados positivos.

16. Realizar ajustes al software y/o diseño.

Una vez que ha terminado la implementación piloto, se deben llevar a cabo las modificaciones necesarias para corregir errores de diseño y realizar los ajustes necesarios.

17. Implementar el sistema de intervención temprana.

Con el adecuado liderazgo y los recursos necesarios, un sistema de intervención temprana puede ser implementado en una corporación policial en un periodo de tiempo relativamente corto y obtener resultados a corto plazo.

4.4 Cronograma.

A continuación se presenta el cronograma de acciones a implementar, así como el responsable de cada uno de ellas.

NO.	ACTIVIDAD	MESES																		RESPONSABLE
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
1	Instalar la Comisión de Planeación																			Secretaría Técnica del Consejo de Honor y Justicia
2	Informar al personal de la institución y a la población los objetivos y metas del proyecto.																			Director del Servicio Profesional de Carrera Policial
3	Elaborar diagnóstico																			Secretaría Técnica del Consejo de Honor y Justicia, con la participación de los integrantes de la Comisión de Planeación
4	Consultar expertos																			Secretaría Técnica del Consejo de Honor y Justicia, con la participación de los integrantes de la Comisión de Planeación
5	Visitar departamentos de policía																			Integrantes de la Comisión de Planeación
6	Establecer indicadores y parámetros de intervención.																			Secretaría Técnica del Consejo de Honor y Justicia, con la participación de los integrantes de la Comisión de Planeación
7	Diseñar el formato y acciones de intervención.																			Secretaría Técnica del Consejo de Honor y Justicia, con la participación de los integrantes de la Comisión de Planeación
8	Determinar cómo se llevará a cabo el monitoreo, evaluación y documentación.																			Secretaría Técnica del Consejo de Honor y Justicia, con la participación de los integrantes de la Comisión de Planeación
9	Diseñar el software																			Director de Informática
10	Actualizar la infraestructura y equipo de cómputo.																			Director de Informática y Dirección Administrativa
11	Realizar alianzas estratégicas con dependencias públicas, ONG y asociaciones civiles.																			Director del Servicio Profesional de Carrera Policial
12	Llevar a cabo reuniones de retroalimentación de los avances del proyecto con personal policial																			Director del Servicio Profesional de Carrera Policial
13	Elaborar manual del sistema de intervención temprana y registrarlo																			Secretaría Técnica del Consejo de Honor y Justicia, con la participación de los integrantes de la Comisión de Planeación
14	Socializar el proyecto al interior y exterior de la corporación																			Director del Servicio Profesional de Carrera Policial
15	Capacitar al personal																			Director del Servicio Profesional de Carrera Policial
16	Implementar el sistema en fase piloto																			Comisión de Carrera Policial
17	Realizar ajustes al software o diseño del sistema																			Director de Informática
18	Implementar el sistema de intervención temprana																			Comisión de Carrera Policial

4.5 Evaluación y seguimiento.

Como toda política o programa público, al ser implementado requiere del monitoreo constante y evaluación. En este tenor, se propone llevar a cabo una evaluación anual de los resultados obtenidos y compararlos con las estadísticas institucionales del año inmediato anterior, para conocer si se han detectado modificaciones positivas o negativas en los patrones de comportamiento individual o colectivo de los integrantes de la corporación; así como disminución o incremento de quejas o felicitaciones ciudadanas. De igual forma, para conocer si se ha modificado la percepción de la sociedad en su policía, se puede recurrir a los datos arrojados por la encuestas realizadas en nuestra localidad o llevar a cabo estudios de percepción por parte del propio Municipio o consultorías contratadas por este.

Conclusiones

Defender y proteger a las personas y sus bienes ha sido la justificación del origen del estado; así, el estado mexicano ha desempeñado tal función a través de los policías. Sin embargo, la historia de dicha institución en nuestro país ha estado plagada de corrupción, sobornos, abusos de autoridad, ilimitada lealtad al mando y violaciones a los derechos humanos. Por lo cual, se han realizado modificaciones al marco legal y se han implementado acciones de profesionalización, evaluación y sanción, para depurar a las fuerzas policiales de los malos elementos y garantizar que la actuación de sus miembros se encuentra apegada al principio de legalidad y que se ejerce en beneficio de la colectividad. No obstante lo anterior, hoy en día México enfrenta una crisis de seguridad pública, tanto por los elevados índices de incidencia delictiva, como debido a la desconfianza de la población en la policía; población que ha hecho énfasis en la falta de ética y abusos policiales, así como en la necesidad de sanciones eficaces y ejemplares para los servidores públicos que deben garantizar la seguridad y que se valen de su cargo para delinquir.

En este tenor, las encuestas y estudios realizados por diferentes organismos nacionales e internacionales –expuestas en el capítulo II– demuestran que a pesar de las acciones implementadas en temas de combate a la corrupción y depuración de los cuerpos policiales, no se han tenido avances significativos puesto que el nivel de desconfianza en la policía sigue siendo muy elevado.

Ahora bien, en lo que respecta al estado de Querétaro y su capital se debe destacar que las estadísticas son mucho más prometedoras que en el resto del país; dado que el índice de corrupción es menor y la problemática de seguridad es baja en comparación con otros estados y municipios. Cabe destacar que si bien es cierto el marco normativo estatal y municipal, en relación con el régimen disciplinario, además de establecer un enfoque sancionador de las faltas policiales, también regula una parte preventiva

denominada “sistema de alertamiento temprano de faltas policiales”; sistema que se diseñó y comenzó a operar en la Policía Estatal; pero cuyos resultados son desconocidos debido a que en el periodo de 2009 a 2015 no se aplicó ni se dio continuidad al mismo. Por otro lado, en el municipio de Querétaro la posibilidad de implantar u operar un sistema de alertamiento temprano se reguló en el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro hasta el 28 de febrero de 2014; no obstante lo cual no ha sido ni siquiera diseñado.

De lo expuesto en la presente investigación se puede advertir que nuestra legislación estatal y municipal representa un gran avance en materia de control del comportamiento policial; pues contempla la parte preventiva y punitiva de las conductas indebidas. Esto es que se encuentra acorde a la literatura y estudios internacionales que demuestran que son necesarios los dos tipos de acciones para prevenir y combatir las malas prácticas policiales; puesto que privilegiar el enfoque sancionador de las faltas no ha demostrado tener el efecto deseado. La literatura establece que existen distintos cursos de acción para mejorar la integridad de la institución policial y reducir las conductas indebidas; siendo los sistemas de intervención temprana –originalmente denominados sistemas de alertamiento temprano- los que han mostrado tener mejores resultados.

En este tenor, si a nivel internacional los sistemas de intervención temprana en las corporaciones policiales han demostrado resultados destacables y han emergido como una buena práctica, surge la pregunta de ¿por qué no se ha implementado un sistema de intervención temprana en la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, siendo que el mismo marco jurídico otorga la potestad?

Por lo anterior y en aras de contribuir en la detección temprana y reducción de riesgos de conductas indebidas del personal policial en el municipio de Querétaro y avanzar hacia la consolidación de una policía proba, la solución propuesta consiste en implementar un sistema de intervención temprana diseñado de acuerdo a las necesidades de dicho municipio.

Con este sistema, además se busca conocer el apego del personal operativo a los reglamentos y procedimientos, detectando las necesidades de capacitación de la institución y se pretende que a largo plazo se pueda conocer la cultura organizacional que impera entre los policías y cómo esta influye en su comportamiento; así como fomentar la calidad de servicio y eficacia. Por lo cual, constituye una posibilidad de solución basada en datos estadísticos y cuyos resultados pueden ser medibles a través del tiempo; siendo necesaria su aplicación, ya que medir lo que hace el policía y cómo lo hace es fundamental para reducir y prevenir el mal desempeño en sus funciones.

Asimismo, el proyecto y sus resultados deben ser dados a conocer a la población, puesto que es obligación de la corporación rendir cuentas de cómo asegura y garantiza que sus miembros se conducen adecuada y eficazmente.

Ahora bien, si bien es cierto que se pretende disminuir y prevenir las conductas indebidas de los policías, antes de que lleguen a convertirse en faltas graves y que se tienen bases fundadas para señalar que el sistema permitirá avances en la materia; aún después de su implementación quedarán preguntas sin resolver y que serán necesarias atender en investigaciones posteriores; siendo importante esbozar las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo afecta la discrecionalidad en la toma de decisiones, que caracteriza la función policial, en la comisión de faltas disciplinarias?
- ¿Cómo influye la cultura organizacional de la corporación en la comisión de conductas indebidas por parte del personal policial?
- ¿El código del silencio se verá trastocado con la implementación de este sistema?
- ¿El sistema de intervención temprana coadyuvará a disminuir el favoritismo, pago de cuotas y complicidad de los compañeros en conductas indebidas, que impera dentro de los cuerpos policiales?

Bibliografía

Bibliografía.

- AMPARO Casar, María. *México: Anatomía de la corrupción*”, México, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., CIDE, 2015.
- BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, traducción de David García-Junco Machado, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 1998.
- BARRERA Graf, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, Octava edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa; 1995.
- CÁRDENAS, Raúl F. *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, editorial Porrúa, 1982.
- COLÍN Sánchez, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Decimoquinta edición, México, editorial Porrúa, 1995.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *El derecho disciplinario en la función pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Seguridad pública municipal*, México, editorial FUNDAp, 2003.
- GONZÁLEZ Llaca, Edmundo. *Corrupción, patología colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VIII, México, Universidad Autónoma de México, 1984.
- MEDINA Pérez, Yamile y Nieto, Santiago. *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos en el Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MONSERRIT Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 1999.
- MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Segundo Informe de Gobierno, Manuel*

González Valle Presidente Municipal, 2007-2008.

- MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Tercer Informe de Gobierno ¡Cumplimos nuestro compromiso!, 2008-2009.*
- MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Tercer informe Presidencia Municipal Querétaro, 2005-2006.*
- MUNICIPIO DE QUERÉTARO. *Tercer informe Presidencia Municipal Querétaro, 2011-2012.*
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA. *Sistema Argos. Reporte ejecutivo del Proyecto en su fase de implantación, 20 de septiembre de 2009.*
- VALENCIA Ramírez, Verónica Guadalupe. *La seguridad pública como derecho humano, en “La seguridad pública como derecho humano 5to certamen de ensayo sobre derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, LIV Legislatura del Estado de México, 2002.*

Leyes.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro.
- Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.
- Reglamento de Policía Estatal.
- Reglamento del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas del Municipio de Querétaro.
- Reglamento del Órgano Municipal de Responsabilidades Administrativas del Municipio de Querétaro.
- Reglamento del Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.
- Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro.

Sitios en red.

- ARELLANO Trejo, Efrén. *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Octubre de 2008, disponible en: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/arellano_instituciones-policiales.pdf, consultado el 19 de noviembre de 2015.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Diario de debates*, (documento web), Año III, Primer Periodo, 4 de diciembre de 2008, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/60/2008/dic/081204-1.pdf>, consultado el 04 de marzo de 2016.
- CAUSA EN COMÚN, *Semáforo de Desarrollo Policial 2015*, (documento web), disponible en: www.causaencomun.org, consultado el 27 de enero de 2016.
- ENGEL Susan, Volker Frank y Sebastián Meneses. *Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública, Manual de Capacitación, Diálogo y Políticas Públicas* 2015, disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1v0ql627MskJ:www.ffla.net/publicaciones/doc_download/282-manual-de-capacitaci%25C3%25B3n-transformaci%25C3%25B3n-de-conflictos-en-el-marco-de-la-gesti%25C3%25B3n-de-la-pol%25C3%25ADtica-p%25C3%25BAblica.html+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=safari, consultado el 03 de diciembre de 2015.
- FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luis. *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Capítulo I “La responsabilidad del estado y sus agentes”, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=907>, consultado el 19 de noviembre de 2015.
- FONTECILLA Pinto, Alejandro. *Fuerza policial. Principios y procedimiento*, (documento web), Insyde Ideas, México, 2014, disponible en: <http://sintortura.mx/wp-content/uploads/2014/09/03->

Fuerza_policial_Principios_y_procedimientos_Alejandro_Fontecilla.pdf, consultado el 8 de abril de 2016.

- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Anuario Jurídico XV*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2104/8.pdf>, consultado el 17 de noviembre de 2015.
- HARO Bélchez, Guillermo. *La lucha contra la corrupción en México*, (documento web), disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/la-lucha-contra-la-corrupcion-en-mexico>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2015*, (documento web), Boletín de prensa 395/15, 30 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf, consultado el 25 de noviembre de 2015.
- ----- *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014*, (documento web) disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ecopred/2014/doc/ecopred14_presentacion_ejecutiva.pdf, consultado el 24 de noviembre de 2015.
- ----- *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana Pública Urbana (ENSU)*, (documento web), cifras correspondientes a marzo 2016, Boletín de Prensa No. 151/16, 6 de Abril de 2016, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/ensu/ensu2016_04.pdf, consultado el 10 de abril de 2016.
- ----- *Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012*, (documento web), disponible en: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012, consultado el 24 de noviembre de 2015.

- LÓPEZ Portillo, Ernesto. *Los presidentes y la policía*, El Universal, publicado el 18 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/09/66571.php>, consultado el 21 de noviembre de 2015.
- LÓPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto. *Policía y transparencia: más allá del acceso a la información, en Derecho a Saber Balance y perspectivas cívicas* (documento web), Fundar, 2007, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec3%20ernesto%20lopez.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- MATVEEVA, Anna. *Early Warning and Early Response Conceptual and Empirical Dilemmas*, (documento web), Septiembre 2006, disponible en: <https://www.peaceportal.org/documents/127900679/127917167/Issue+paper+1+-+Early+Warning+and+Early+Response.pdf>, consultado el 03 de diciembre de 2015.
- MENDOZA Mejía, Antonio de Jesús. *La Constitución como Norma Jurídica para Regular a los policías*, (documento web), Revista del Colegio de Notarios de Jalisco, número 32, Diciembre, año 2005, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=podium&n=32>, consultado el 17 de noviembre de 2015.
- MEYER, Mauree. *La policía en México, muchas reformas, pocos avances*, (documento web), la Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos, mayo 2004, disponible en: http://www.wola.org/sites/default/files/La%20Polic%C3%ADa%20en%20M%C3%A9xico_Muchas%20Reformas%20Pocos%20Avances.pdf, consultado el 16 de noviembre de 2015.
- MUNICIPIO DE QUERÉTARO, disponible en: <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/contenido.aspx?q=Z0emFPPZPTKIDn2PR7mOEqa5KFIS4A7I>, disponible en 25 de noviembre de 2015.
- OFFICE OF POLICE INTEGRITY OF VICTORIA. OPI Reserch Paper No.1, *Early Intervention Systems for Police Agencies*, (documento web), 2008, disponible en: <https://www.ibac.vic.gov.au/docs/default->

source/research-documents/opi-research-paper---early-intervention-systems-for-police-agencies.pdf?sfvrsn=6, consultado el 02 de febrero de 2016.

- PODER EJECUTIVO. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, (document web), disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>, consultado el 8 de abril de 2016.
- ROSAS Méndez, Greco expositor. *El modelo disciplinario de la Policía Estatal de Querétaro*, (documento web), Redacción Claudia Critina Ruiz Gómez, Serie de Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), Número 31, diciembre 2009, disponible en: <http://insyde.org.mx/services/5125/>, consultado el 19 de noviembre de 2015.
- SALAMANCA, Fernando. *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía comunidad*, (documento web), Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2004, disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_03_salamanca.pdf, consultado el 20 de febrero de 2016.
- SCHULTZ, Ashley. *Early Warning Systems: What's New? What's Working*, CNA Analysis & solution, diciembre 2015 (documento web), disponible en: https://www.cna.org/cna_files/pdf/CRM-2015-U-012182.pdf, consultado el 02 de febrero de 2016.
- SECRETARÍA DE FUNCIÓN PÚBLICA, *Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción, Catálogo 2014*, (documento web), disponible en: <http://gob.lat/sfp>, consultado el 19 de noviembre de 2015.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2006/marzo/13032006b.html>, consultado el 18 de noviembre de 2015.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, Ciudad de México. *Antecedentes del Consejo de Honor y Justicia*, disponible en:

http://www.ssp.df.gob.mx/chj_antecedentes.html, consultado el 19 de noviembre de 2015.

- TRANSPARENCIA MEXICANA, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, Informe ejecutivo 2010 (documento web), disponible en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>, consultado el 26 de noviembre de 2015
- TUDELA Poblete, Patricio. *Policía, accountability y control interno: Líneas de acción para un mejor desempeño policial*, (documento web), Fundación Paz Ciudadana, Chile, 2011, disponible en: <http://www.psicosocial.net/grupo-accion-comunitaria/centro-de-documentacion-gac/psicologia-y-tecnicas-de-control-social/coercion-y-control-social/770-policia-accountability-y-control-interno-lineas-de-accion-para-un-mejor-desempeno-policial/file>, 11 de noviembre de 2015.
- Vanderwood, J. Paul, *Los rurales producto de una necesidad social*, (documento web), http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/KQSKCY5DCHRK7UH3R92VVNA53LMM5R.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2015.
- WALKER, Samuel. *Early Intervention Systems for Law Enforcement Agencies: A Planning and Management Guide*, (documento web), Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice, 2003, disponible en: http://www.cops.usdoj.gov/html/cd_rom/inaction1/pubs/EarlyInterventionSystemsLawEnforcement.pdf, consultado el 02 de febrero de 2016.