

# Diagnóstico del estado del Régimen Disciplinario Policial en México

---

AYUDANDO A ENFRENTAR LA INSEGURIDAD MEDIANTE LA  
INTRODUCCIÓN DE MECANISMOS PARA COMBATIR LA  
CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA

Investigaciones de Causa en Común

CAUSA EN COMÚN A.C. | SUDERMAN 404,INT. 503, BOSQUES DE CHAPULTEPEC, CIUDAD DE MÉXICO



CAUSA EN COMÚN A.C

María Elena Morera Mitre  
Presidenta

Miroslava Ortiz Flores  
Coordinadora de Programas

Rubén Fernández Aceves  
Coordinador del Programa Anticorrupción

Juan Pablo Arango Orozco  
Marcela Figueroa Franco  
Marcela González Duarte  
Manoel Pérez Echeverría  
Dulce Jozeline Hernández Velázquez  
Investigación

## Contenido

Introducción .....	2
I. El problema de la corrupción en las instituciones policiales en México .....	5
II. Metodología de selección de entidades para el Diagnóstico del Modelo de régimen disciplinario para la investigación y sanción de la corrupción .....	12
III. Evidencia científica y empírica .....	17
a) Revisión de la literatura en materia de malas conductas policiales y modelos de régimen disciplinario .....	17
b) Mejores Prácticas Internacionales .....	27
IV. Análisis normativo .....	31
a) Marco normativo analizado .....	31
b) Parámetros utilizados en el estudio comparativo.....	32
c) Hallazgos: Focos rojos y buenas prácticas.....	34
V. Hallazgos del trabajo de campo .....	48
a) Información general del trabajo de campo.....	48
b) Información provista por los estados.....	49
c) Análisis de las encuestas realizadas a los agentes policiales .....	73
Bibliografía .....	86



## Índice de Tablas

Tabla 1.1 Tasa de incidencia de corrupción, percepción porcentual de la corrupción y opinión respecto a la capacidad de las Policías para contribuir a la seguridad. ....	6
Tabla 3.1 Tipología de malas conductas policiales.....	18
Tabla 5.1 Datos de contacto del Órgano Interno de Control-Chihuahua .....	51
Tabla 5.2 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Morelos .....	54
Tabla 5.3 Datos de contacto de la Inspección General y Asuntos Internos-Nuevo León .....	58
Tabla 5.4 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Querétaro.....	62
Tabla 5.5 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Tabasco.....	66
Tabla 5.6 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Tamaulipas .....	69
Tabla 5.7 Matriz de categorías de análisis Unidades de Asuntos Internos.....	72
Tabla 5.8 Situaciones encontradas en los estados visitados que favorecen la implementación del régimen disciplinario .....	82
Tabla 5.9 Situaciones encontradas en los estados visitados que dificultan la implementación del régimen disciplinario .....	83
Tabla 5.10 Principales problemáticas para los agentes en la implementación del régimen .....	845
Tabla 5.11 Principales propuestas de los agentes en la implementación del régimen .....	856

## Índice de Gráficos

Gráfico 1.1 Nivel de avance de desarrollo del régimen disciplinario en las instituciones policiales de México, 2015.....	9
Gráfico 5.1 Efectividad Institucional .....	75
Gráfico 5.2 Condiciones del equipo que utilizan.....	76
Gráfico 5.3 Confianza en actores involucrados en el sistema de seguridad.....	778
Gráfico 5.4 Niveles donde consideran con mayor corrupción.....	78
Gráfico 5.5 Niveles donde consideran con mayor corrupción.....	79
Gráfico 5.6 Niveles de satisfacción con procesos al interior de la institución .....	81



## Introducción

El diagnóstico que a continuación se presenta forma parte del proyecto *Ayudando a enfrentar la inseguridad mediante la introducción de mecanismos para combatir la corrupción en la policía*, realizado por la organización Causa en Común con el financiamiento del Fondo de Prosperidad de la Embajada Británica en México. Este proyecto busca el fortalecimiento de los regímenes disciplinarios de las policías estatales de México. La idea central de la propuesta de Causa en Común con la realización de este proyecto consiste en combatir las condiciones de inseguridad en México a partir de la mejora en la transparencia y el combate a la corrupción a través de la implementación de mejores sistemas de regímenes disciplinarios en las instituciones policiales.

Este proyecto se conforma de cuatro componentes: 1) un diagnóstico que muestre las condiciones actuales de los regímenes disciplinarios en México; 2) un modelo de régimen disciplinario a partir de los hallazgos del primer componente; 3) una plataforma electrónica que brinde información precisa sobre las unidades de asuntos internos de las policías estatales; y 4) un foro internacional donde se dialogue sobre las propuestas del modelo diseñado.

La necesidad de conocer y tener un panorama lo más amplio posible sobre las condiciones de los regímenes disciplinarios de las policías estatales vuelve a este diagnóstico parte fundamental del proyecto. Esto porque el diagnóstico concentra los hallazgos principales que dan justificación a los distintos elementos que conforman las propuestas de modelo de régimen disciplinario de Causa en Común y que más adelante sería difundido, y esperamos, sea adoptado y replicado entre las policías de los estados.

El presente documento se integra de cinco capítulos que muestran un panorama amplio de los regímenes disciplinarios de las policías. El primer capítulo, a manera de justificación del proyecto, describe el problema de la corrupción en las instituciones policiales en México. Mediante datos duros, obtenidos de distintas fuentes, se muestra a la inseguridad y a la corrupción como los problemas que generan mayor preocupación entre los mexicanos. Se analiza la forma en la que estos problemas se relacionan y cómo esa relación se expresa en la desconfianza de la población hacia la Policía. Finalmente, se expone la idea de la necesidad de fortalecer al interior de las instituciones policiales los mecanismos que permitan procesar las malas conductas de sus agentes como una forma de romper el ciclo de corrupción, inseguridad y desconfianza en la policía.

El segundo capítulo describe la metodología y requisitos de los estados para ser seleccionados e invitados a participar en el proyecto. La selección de las entidades

participantes se dio a partir de una discusión sobre las distintas características que debían cumplir y que esto nos permitiera obtener un panorama lo más amplio y diverso posible sobre los regímenes disciplinarios de las policías estatales. En el capítulo también incluye una breve descripción de las características de las entidades que participaron en el estudio: Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas.

En el tercer capítulo se realiza una rigurosa revisión documental de la evidencia científica y empírica sobre la mala conducta policial, los regímenes disciplinarios y las mejores prácticas internacionales en la materia. Este capítulo se encuentra dividido en dos partes, en la primera se aborda el marco conceptual y teórico sobre las malas conductas de los policías, los factores que las propician y la forma en la deben ser atendidas. La segunda parte del capítulo muestra un análisis de regímenes disciplinarios que pueden considerarse como mejores prácticas internacionales. El análisis que se realiza en este capítulo brinda un mayor sustento a los hallazgos del diagnóstico y a las propuestas que se presentan en modelo que será presentado.

El cuarto capítulo muestra un análisis de las leyes y reglamentos vigentes en materia de régimen disciplinario que rigen en las policías de las 32 entidades y en la Policía Federal. El contenido de este capítulo permitió conocer los avances y respaldo normativo de los regímenes disciplinarios en el país, pero principalmente nos ayudó a identificar las incongruencias normativas que derivan en mayores dificultades para implementar los procedimientos disciplinarios. El estudio comparativo de este capítulo permitió realizar un conjunto de propuestas en distintos elementos del ámbito normativo para fortalecer el funcionamiento de las unidades de asuntos internos encargadas de llevar a la práctica los regímenes disciplinarios.

En el quinto y último capítulo describe los hallazgos del trabajo de campo. El contenido de este capítulo se generó a partir de la colaboración con las autoridades de los estados con el equipo de Causa en Común. Este capítulo se divide en tres apartados, el primero describe el proceso del trabajo de campo y en qué consistieron las visitas realizadas, así como la metodología que se utilizó para la recolección de la información documental en cada uno de los estados. El segundo hace un análisis de la información proporcionada por las seis entidades que participaron en el proyecto a partir de ocho categorías definidas por los instrumentos de recolección de información. El último apartado de este capítulo describe los resultados de un cuestionario que se entregó a los policías participantes en grupos de enfoque para conocer su opinión respecto al funcionamiento de la institución policial con énfasis en los procesos disciplinarios.



Foreign &  
Commonwealth  
Office

La integración y análisis de la información obtenida permitió documentar un conjunto de prácticas recurrentes en la implementación de los regímenes disciplinarios de las policías de las seis entidades. Con estos resultados se logró un mayor respaldo a las propuestas que tendrá el modelo de régimen disciplinario de este proyecto.

## I. El problema de la corrupción en las instituciones policiales en México

Uno de los temas que más dañan a las instituciones de gobierno y a la sociedad es la corrupción. De acuerdo a la organización Transparencia Internacional, la corrupción es el abuso del poder público en beneficio privado. Esta definición se restringe a las instituciones de gobierno. Si se considera una perspectiva más amplia, el texto “Anatomía de la corrupción”, publicado por el Instituto Mexicano de la Competitividad, la define como “el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano” (Casar 2015). Este fenómeno es algo que existe en todo el mundo, pero no en todos los casos afecta de manera igual a la sociedad, ni es tratado de la misma forma. La importancia de su erradicación se debe a que afecta gravemente la estructura del contrato social y genera pérdidas millonarias, además de acentuar las diferencias sociales entre ciudadanos.

En la actualidad, la corrupción es uno de los principales problemas de México. Según el Instituto Mexicano para la Competitividad, la corrupción cuesta a México, entre el 2 y el 9% del Producto Interno Bruto PIB, lo cual equivalió a 1.5 billones de pesos en 2014. Los costos directos de este fenómeno “incluyen transferencias de sobornos, mayores gastos, escasez de servicios indispensables, menor calidad y asignación indebida de recursos” (OCDE, 2015).

La corrupción, junto con la inseguridad, forma parte de los fenómenos sociales que más preocupan a los mexicanos. Ambas situaciones tienen una importante relación con las instituciones de Policía. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, 66.4% de la población considera la inseguridad y la delincuencia como el principal problema y, en segundo lugar, está la corrupción con 50.9%, lo que los coloca como los principales problemas sociales que los mexicanos observan en su entorno. Como parte de esta situación, en el mismo instrumento, sobre la frecuencia con que los ciudadanos han experimentado algún acto de corrupción por parte de alguna autoridad 48.9% manifestó que así fue, durante el año inmediato anterior a la realización del instrumento.

En particular para los mexicanos, la institución considerada más corrupta es la Policía. 61.9% de los mexicanos considera que en las policías es un tema que ocurre con mucha

frecuencia. Para 2015 12,590 habitantes de cada cien mil, experimentaron un acto de corrupción en el país y hasta 59,713 conocen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron. La tasa nacional de incidencia de corrupción asciende a 30,097 por cada cien mil. Esto implica que la tercera parte de los mexicanos experimentó algún tipo de corrupción.

Tabla 1.1 Tasa de incidencia de corrupción, percepción porcentual de la corrupción y opinión respecto a la capacidad de las Policías para contribuir a la seguridad.

Entidad federativa	Tasa de incidencia de corrupción x 100 mil habitantes	% percepción de corrupción		Contribuye a generar sensación de seguridad	
		Muy frecuente	Frecuente	Relativos Lím Inf	Relativos Lím Sup
Estado de México	62 160	68,7	22,7	17,1	21,8
Sinaloa	58 232	58,9	31,5	33,3	39,5
Chihuahua	36 472	60,6	26,7	33,5	39,5
Sonora	33 256	69,1	23,3	29,3	34
Baja California Sur	31 604	60,9	29,6	33,9	40
Estados Unidos Mexicanos	30 097	61,9	27,9	29	30,4
Morelos	29 740	64,2	27,5	18,1	23,4
Michoacán de Ocampo	29 144	64,1	26	15,8	20,7
Querétaro	28 905	48,8	31,1	37	42,8
Tlaxcala	28 711	55,1	33,1	34,3	40,5
Puebla	28 296	55,8	34	22,9	28,1
Hidalgo	26 962	54,1	31,7	28,9	34,3
Ciudad de México	25 889	71	23,2	30,4	35,3
Baja California	24 351	60,9	28,5	30,2	35,9
Durango	23 365	67,7	24,5	31,3	37
Jalisco	22 332	61,2	30,3	24	29,3
Yucatán	21 584	48,9	35,2	50,3	56,6
Coahuila de Zaragoza	20 350	61,4	25,9	34	39,7
Aguascalientes	20 186	51,2	37	45	50,3
Oaxaca	19 414	54,3	36,5	22,9	28,1
Quintana Roo	18 186	54,5	34,3	22,4	28,3
Campeche	17 460	57,5	32,1	33	39,2
Guanajuato	17 259	64,5	28	22,6	27,7
Tabasco	16 343	58,3	34,2	11,5	16,3
Nuevo León	16 292	60,6	28,8	41	46,4
San Luis Potosí	15 684	64,9	26,7	21,2	26,3
Guerrero	14 819	59,5	31,7	14,5	18,2
Chiapas	14 116	62	28,9	18,8	23,9
Zacatecas	13 252	58,4	30,8	23,3	28,8
Veracruz de Ignacio de la Llave	10 461	38,7	39,1	27,6	34
Tamaulipas	10 441	49,2	32,6	26	31,2
Nayarit	9 879	49,1	33,6	51,4	57,6
Colima	9 230	41,2	38,1	42,9	47,9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2016)

Al contacto de ciudadanos con autoridades de seguridad pública, la experiencia de corrupción asciende a 55,215 habitantes por cada cien mil. Esto significa que uno de cada dos mexicanos que llegaron a tener algún contacto con alguna autoridad relacionada con el aparato de seguridad, fue víctima o corresponsable de un acto de corrupción.

Las entidades que tienen mayor incidencia de corrupción son: Estado de México, Sinaloa, Chihuahua, Sonora y Baja California, las cuales se encuentra por arriba de la media nacional. En particular, las dos primeras casi la duplican. Veinte entidades federativas tienen tasas superiores que equivalen a más de la quinta parte de población padeciendo algún acto de corrupción.

En el caso de las Policías, más del 50% de la población experimentó algún acto de corrupción en 26 entidades al verse involucrado en algún asunto relacionado con sus agentes. Esta condición abona a una imagen deteriorada de las instituciones policiales y favorece que la percepción de inseguridad se fortalezca. Además, provoca insatisfacción en el servicio recibido, lo que, en conjunto, es un factor que menoscaba la capacidad institucional de la Policía para cumplir su cometido; afecta su profesionalismo y reduce las oportunidades de incrementar su eficacia a través de la información que la comunidad le puede proveer en materia de las conductas detectadas que dan forma al fenómeno delictivo de cada localidad.

Como se puede observar en la Tabla 1, existen importantes hallazgos entre la percepción de la corrupción y la experiencia efectiva de la misma. A pesar de que la experiencia efectiva con la corrupción varía entre una tasa de 9 mil habitantes por cada cien mil, como es el caso de Colima y Nayarit, hasta alrededor de 60 mil como ocurre con Estado de México y Sinaloa, la percepción que se tiene de la existencia de corrupción en la Policía no logra bajar de 38%.

En términos de su capacidad para generar seguridad, no se logra superar un porcentaje de 57%, como es el caso de Nayarit, estado que tiene una clasificación de baja corrupción y es el que muestra mayor aceptación de la Policía. Mientras que, por otro lado, Tabasco es el peor calificado en este rubro, pues solo 16.3% de los tabasqueños acreditan la capacidad policial para mejorar la seguridad, aun cuando la tasa de experiencia de la población con la corrupción policial asciende a solo 16 mil por cada 100 mil habitantes y que es, prácticamente, la misma que Nuevo León, entidad en la que un 46% de la población considera que la Policía sí contribuye a generar seguridad.

Con estos datos se puede inferir que los motivos que producen desconfianza en la Policía no solo se refieren a la corrupción institucional, sino que hay un conjunto de elementos contextuales que afectan la imagen que cada corporación policial tiene ante su

comunidad. No obstante, lo que es un factor importante, es la tendencia observada de que, a mayor percepción de la corrupción, existe una menor confianza en el desempeño en la Policía.

La capacidad de las instituciones policiales para procesar de manera expedita e imparcial las faltas de sus integrantes habla directamente del interés de las mismas para garantizar la existencia de policías honestos y profesionales. Toda falta no sancionada abona al camino de la corrupción y si es una situación reiterada puede provocar que la institución policia pierda la legitimidad y la confianza ciudadana que se requiere para mantener las condiciones sociales necesarias que faciliten la cooperación de la ciudadanía para combatir y prevenir el delito.

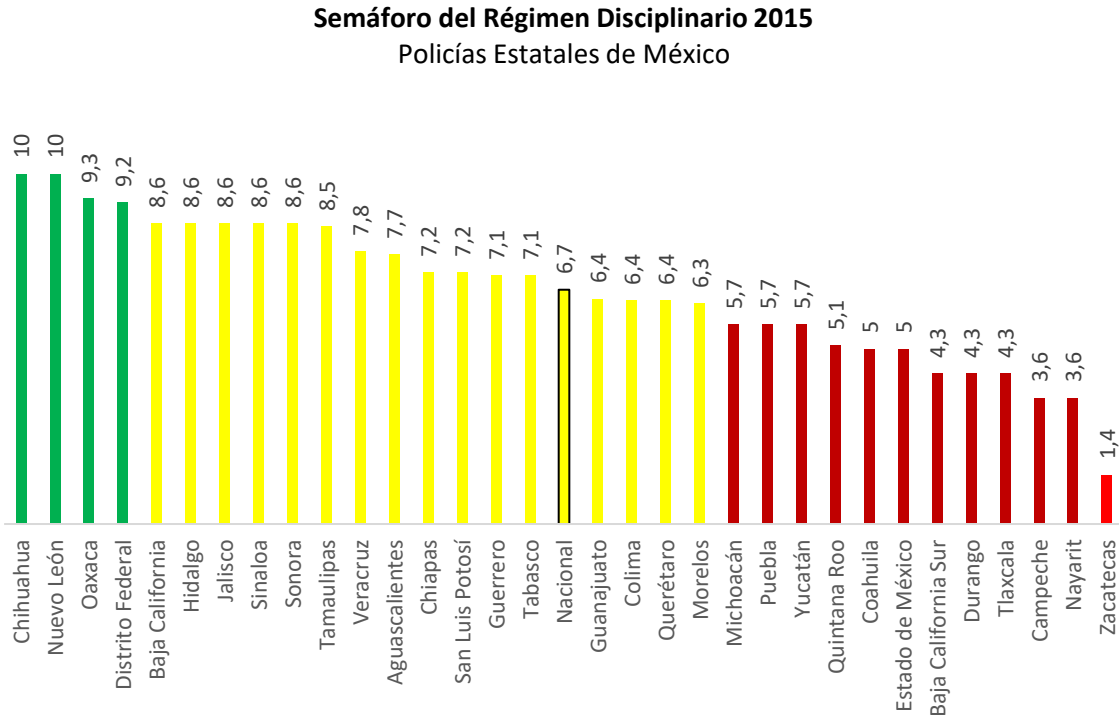
La carencia de instrumentos legales y procedimentales adecuados, la falta de recursos, la falta de autonomía funcional y la escasez de personal, son algunos de los problemas que facilitan la extensión de la corrupción, así como la fragilidad en el respeto a la figura de la Policía, incluyendo la laxitud que puede favorecer, por omisión, el cumplimiento de la doctrina policial.

En México existen grandes diferencias sobre la forma en que cada institución policial atiende los problemas derivados de la conducta y la disciplina de sus agentes. Las Unidades de Asuntos Internos son las áreas dedicadas a la investigación del comportamiento de los policías. Su trabajo es esencial porque ayudan a identificar los casos de abusos, corrupción e indisciplina en que puede incurrir la Policía y permiten, mediante la investigación y valoración de cada caso, sancionar a aquellos agentes que, en el ejercicio de sus funciones, abusaron de su cargo, cometieron alguna indisciplina o aprovecharon su condición de autoridad para obtener beneficios ilegales. Además, las Unidades de Asuntos Internos sirven para identificar patrones de conducta que pueden ser nocivos para el cumplimiento de las metas de la institución y así, coadyuvar al establecimiento de las metas y retos que tiene la institución para cumplir con su función.

El Semáforo de Desarrollo Policial creado por Causa en Común, integra el régimen disciplinario de la Policía estatal como parte de sus ejes de análisis. El régimen disciplinario es el conjunto de reglas y acciones emprendidas por cada Policía para mantener el control y orden interno de su personal en cuanto a su conducta, así como el respeto a la institución. Es en este aspecto del desarrollo policial que las instituciones policiales procesan y atienden la problemática relacionada con la corrupción de sus integrantes. Ahí es donde se identifican, investigan y sancionan las faltas disciplinarias de la policía. También ahí se realizan supervisiones e inspecciones para detectar irregularidades en el desempeño del personal, entre las que destaca la corrupción, misma que, si es detectada,

debe contemplar la magnitud y gravedad del acto, para decidir si se sanciona por la vía administrativa de la Comisión de Honor y Justicia o bien, por la vía penal.

Gráfico 1.1 Nivel de avance de desarrollo del régimen disciplinario en las instituciones policiales de México, 2015.



Fuente: Semáforo del Desarrollo Policial 2015. Causa en Común A.C.

El grado de compromiso y adopción de medidas que los estados tengan para integrar Unidades de Asuntos Internos es un reflejo directo del compromiso para atender el problema de la corrupción en las instituciones policiales. De acuerdo al estudio de Causa en Común “únicamente seis entidades (Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco y Nuevo León) cumplieron con todos los puntos señalados de manera satisfactoria. En contraparte, cuatro entidades (Baja California Sur, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala) presentan serias deficiencias tanto en la normatividad que rige la Unidad de Asuntos Internos como en los procesos que llevan a cabo. Destaca de manera preocupante el caso de la Secretaría de Seguridad Pública de Zacatecas, en donde no existe Unidad de Asuntos Internos.” También establece que “el resto de las Secretarías de Seguridad Pública u homólogas tienen Unidades de Asuntos Internos que presentan

problemas como déficit de personal, se concentran en la recepción y procesamiento de quejas internas y sus procesos de supervisión son deficientes. Casi todas las Unidades de Asuntos Internos del país cuentan únicamente con personal administrativo y abogados para realizar sus labores. En ese sentido es necesario que se integren policías con el fin de fortalecer los procesos debido a que pueden aportar su experiencia para entender la lógica de la actuación policial y dotar de mayor rigurosidad e imparcialidad las investigaciones que las unidades deben realizar.”

Por otro lado, las condiciones estructurales y socio económicas del país llevan a que los enfoques con que se aborda este tipo de situación sean diversos. Además de que es un tema relativamente nuevo para las instituciones policiales, las Unidades de Asuntos Internos han recibido un apoyo diferenciado de acuerdo a la lógica que les indica experiencia de cada titular de la seguridad pública en las entidades. No se ha logrado conjuntar un esquema que permita ser aplicable a esas condiciones, lo que forma parte de las inconsistencias institucionales que, a nivel nacional han facilitado el deterioro de la imagen de la Policía, al no contar con instrumentos transparentes, imparciales, que permitan asegurar un régimen disciplinario adecuado a las necesidades de la ciudadanía y de las propias instituciones policiales.

En la actualidad, a nivel de experiencia empírica y del conocimiento que Causa en Común ha desarrollado de las instituciones policiales, es posible afirmar que siguen repitiéndose prácticas que afectan directamente los derechos de los policías, creando ciclos donde es muy difícil fomentar la lealtad institucional y las condiciones de seguridad laboral necesarias para reducir la rotación de personal e impedir que agentes capacitados elijan otros destinos laborales, incluidos los de la actividad delictiva. En materia del desahogo e investigación de asuntos internos combinado con la permanencia de los policías en la institución, sigue siendo práctica común el despido discrecional de policías sin justificar las razones. También es frecuente que se proteja a agentes corruptos, ya que la mayoría de las Unidades de Asuntos Internos carece de las herramientas jurídicas, administrativas y operativas para integrar investigaciones y expedientes que faciliten la identificación de malos agentes. Por ello la necesidad de desarrollar un modelo dirigido a atender la problemática de la policía en esta área, con el objeto de contribuir a reducir la corrupción y mejorar la disciplina general de las instituciones policiales.

Bajo esta lógica, la necesidad de construir Unidades de Asuntos Internos de la Policía se hace urgente, pues forma parte del entramado institucional cuyas deficiencias contribuyen a la corrupción institucional.

En el marco del proyecto para crear un Modelo para investigar y sancionar la corrupción policial, se requirió la selección de una muestra de las Unidades de Asuntos Internos que



Foreign &  
Commonwealth  
Office

fueran representativas de las condiciones de funcionamiento a nivel nacional de estas áreas. Además, dado que la meta es crear un Modelo replicable, con posibilidades reales de ser implementado, fue necesario crear un conjunto de requisitos que permitieran cumplir con las metas del proyecto, los que se expresan en la siguiente metodología de selección de las entidades para el Diagnóstico del régimen disciplinario.

## II. Metodología de selección de entidades para el Diagnóstico del Modelo de régimen disciplinario para la investigación y sanción de la corrupción

Este proyecto, más allá de la creación de un Modelo operativo para las Unidades de Asuntos Internos, busca que sea adoptado y replicado en las policías de los estados como un mecanismo dirigido no sólo a fortalecer la investigación de casos contra policías que faltaron a su deber, sino de fortalecer el entramado institucional de manera tal que se generen incentivos dirigidos a mejorar la eficiencia y la eficacia de la función policial mediante la legitimación de sus funciones.

Para seleccionar las entidades, el equipo de Causa en Común realizó un proceso de discusión acerca de las necesidades que las entidades requerirían cubrir para lograr resultados más sólidos respecto a la meta final del mismo, que consiste en la firma de compromisos estatales para adoptar el Modelo.

Así pues, se decidió que los requisitos que se debían considerar para la selección de las entidades sean:

- Contar con una Unidad de Asuntos Internos y un Consejo de Honor y Justicia reglamentado.
- Que la Unidad de Asuntos Internos y el Consejo de Honor y Justicia estén operando.
- Realizar investigaciones de casos y tener resultados al respecto.
- Ser una muestra de la diversidad de condiciones de desarrollo institucional, inseguridad y modelos operativos que prevalecen en el país, en términos del régimen disciplinario.
- Contar con apertura política e institucional para recibir a nuestros investigadores y acompañar el proceso.
- No estar en elecciones en 2017 y tener un gobierno con, al menos, dos años de duración restantes al día de su selección.
- Contar con medidas de combate a la corrupción interna.
- Disposición para adoptar medidas a futuro sobre el tema.
- Contar con buenas prácticas identificadas desde el Semáforo de Desarrollo Policial, en materia de régimen disciplinario.



Para ello, se inició un proceso de gestión con distintas entidades. Las que cumplieron con los parámetros y decidieron aceptar fueron: Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas. A continuación, se explican los motivos.

- Chihuahua.

Se caracteriza por tener los avances más importantes, de acuerdo al Semáforo del Desarrollo Policial publicado por Causa en Común A.C., es una entidad emblemática en el país en materia de seguridad. Hasta antes de 2010 sufrió una de las peores rachas de inseguridad de las que se tiene registro. Gracias a los esfuerzos conjuntos del gobierno federal, estatal y los municipios, como el de Ciudad Juárez —que llegó a ser considerada la ciudad más violenta del mundo por su tasa de homicidios dolosos—, es un ejemplo de resultados positivos por el proceso integral de pacificación al que se vio sometido. Este proceso incluye la constitución de la Fiscalía General del Estado como institución a cargo de la seguridad en la entidad. La peculiaridad de esta figura es que las funciones de policía, así como las de investigación, antes separadas en la secretaría de seguridad pública y la procuraduría de justicia, se fusionaron en una sola institución para reducir gastos e incrementar la capacidad investigadora y operativa de los cuerpos de policía preventiva y sus organismos adyacentes.

Fue la primera entidad en implementar el sistema de justicia penal acusatorio, con el cual se puso a la vanguardia en esta materia. Desde 2006 han implementado este modelo de justicia, con la intención de reducir las injusticias que el modelo inquisitivo provocaba.

En términos de régimen disciplinario, obtuvieron una calificación de diez, que es la máxima otorgada de acuerdo a los parámetros, que, en ese estudio, se definieron para valorar este eje del Desarrollo Policial.

En 2016 tuvo elecciones para cambiar el gobernador, el Congreso local y las alcaldías. El Partido Acción Nacional obtuvo la victoria en la competencia para gobierno del estado y asumió el cargo en octubre de 2016.

A fin de prevenir y combatir la corrupción cuentan con Unidad de Asuntos Internos y Consejo de Honor y Justicia que da seguimiento a las quejas contra agentes de policía de todos los niveles, incluyendo municipales, ya que la entidad opera bajo el modelo de mando único.

- Morelos.

Entidad localizada en el centro de la república, es gobernada por el Partido de la Revolución Democrática. En términos de régimen disciplinario, conserva los Consejos de



Honor y Justicia en los municipios, que se coordinan con el gobierno estatal para intercambiar información sobre investigaciones en curso y para turnar casos y quejas desde el municipio al gobierno estatal o viceversa. Este modelo dio paso a la Comisión Estatal de Seguridad, que surgió en reemplazo de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública. Conserva la separación entre las funciones de investigación, procuración de justicia y las asignadas a la Policía. Nombra a los titulares de la Policía Municipal, pero conserva los derechos y obligaciones de los municipios en términos de sus funciones y atributos constitucionales relativos a la seguridad.

De acuerdo al semáforo del Desarrollo Policial 2015, Morelos obtuvo una calificación de 6.3 en el eje de régimen disciplinario. Es una entidad que mantiene una relación de colaboración estrecha con Causa en Común A.C., ha manifestado su interés de fortalecer la participación ciudadana en la seguridad y está dispuesta a colaborar en el mejoramiento de su régimen disciplinario.

- Nuevo León.

Segundo lugar en avance del eje de régimen disciplinario, de acuerdo al Semáforo del Desarrollo Policial, esta entidad implementó los cuerpos de Fuerza Civil como mecanismo de modernización de su policía. Luego de la ola de violencia desatada en la entidad en 2009, empresarios y funcionarios de gobierno sumaron esfuerzos para crear una Policía mejor equipada y capacitada, que dio como resultado la institución mencionada. Esta institución policial se considera entre las más avanzadas del país.

Su Unidad de Asuntos Internos está normada y tiene presencia en todo el estado.

Actualmente cuentan con el primer gobierno independiente — no emanado de un partido político— en la historia democrática de México.

Además, la entidad es considerada uno de los principales polos económicos de México, por lo que sus propios avances en política pública, pueden verse como ejemplo para otras entidades del país.

- Querétaro.

A pesar de que obtuvo 6.4 de calificación en el Semáforo del Desarrollo Policial, Querétaro es una entidad emblemática para el trabajo de régimen disciplinario. Fueron el primer estado en adoptar medidas serias en esta materia. También fueron los primeros en

integrar la participación civil en la seguridad a través del impulso de mecanismos de supervisión externa de la Policía.

Querétaro es una de las entidades más seguras del país y se rige bajo un modelo cercano al de mando único, con la coordinación permanente de las policías municipales desde el poder central. Tienen intención de colaborar en el desarrollo de un modelo de régimen disciplinario que refuerce el combate a la corrupción y mejore la impartición de justicia a las conductas policiales.

Es una entidad gobernada por el Partido Acción Nacional, partido que ganó las elecciones de 2015. Presume un alto grado de desarrollo económico y forma parte del corredor industrial del Bajío, caracterizado por la presencia de empresas transnacionales entre las que destacan la fabricación de aviones, helicópteros y maquinaria de alta especialización.

- Tamaulipas.

Es la entidad que, históricamente, ha tenido el peor desempeño y la peor imagen en cuanto al fenómeno delictivo que implica la intervención del crimen organizado, incluso, con posible control de las instituciones. Luego de un proceso de depuración que les ha tomado más de tres años, están impulsando medidas para fortalecer su régimen disciplinario e impedir que el crimen organizado se infiltre.

Mandos y personal destacado en los municipios pertenecen a la Fuerza Civil de Tamaulipas, institución creada a partir de la depuración y que ha intentado seguir un modelo similar al de la Policía de Nuevo León.

Recientemente cambiaron, por primera ocasión en su historia, de partido político en el gobierno, para iniciar una nueva etapa bajo el Partido Acción Nacional. Muestran disposición y apertura para adoptar mejores mecanismos en la integración de un modelo para mejorar el régimen disciplinario.

- Tabasco.

En la revisión que Causa en Común hizo para el Semáforo de Desarrollo Policial, Tabasco mostró tener uno de los mecanismos de carrera policial y régimen disciplinario más avanzados en términos documentales. No obstante, es la segunda policía, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2015, que menos confianza genera en el país. Durante 2014 realizaron cambios a raíz de protestas del personal operativo contra las condiciones que imperaban en la institución. Actualmente están en fase de implementación de su sistema de régimen disciplinario, con el cual pretenden ofrecer mecanismos de vigilancia interna más justos y expeditos.



Foreign &  
Commonwealth  
Office

Tabasco es un importante puerto petrolero. Sus condiciones y ubicación lo vuelven característico respecto al resto del país, al ser una de las entidades con altos ingresos por el petróleo pero que también ha sufrido graves crisis a causa de la corrupción de funcionarios públicos. Actualmente es gobernado por el Partido de la Revolución Democrática.

La entidad es un caso importante dado que ha logrado grandes avances en la implementación de la carrera policial pero no ha conseguido legitimarlos entre el personal y ante la ciudadanía.

### III. Evidencia científica y empírica

En este apartado se analizan las principales evidencias científicas –literatura especializada– y empíricas –casos de éxito o buenas prácticas internacionales. En el caso del análisis de la literatura especializada, el objetivo fue identificar los principales debates teóricos y tendencias en el estudio de la materia. En este sentido, la subsección se dividió en 1) sobre los tipos de conductas indebidas en la Policía; 2) sobre los factores que propician las malas conductas policiales; 3) sobre las políticas de control interno en la Policía y sus tipos; 4) sobre las nuevas tendencias en las políticas de control de la Policía; y 5) sobre los desafíos de las políticas de control interno de la Policía.

En lo que respecta la segunda subsección, se analizaron casos de éxito y mejores prácticas internacionales en el tema de régimen disciplinario en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Colombia, Chile y Hong Kong. Las experiencias se agruparon en tres temas fundamentales: 1) Modelos de régimen disciplinario; 2) Autonomía institucional; y 3) Prevención de la corrupción.

#### a) [Revisión de la literatura en materia de malas conductas policiales y modelos de régimen disciplinario](#)

##### Sobre los tipos de conductas indebidas en la Policía

La corrupción en los órganos policiales se presenta en diferentes niveles. De acuerdo a Pino (2009), en primer lugar, está la **corrupción administrativa**, la cual se refiere a las conductas que se dan a nivel de la gestión de recursos humanos y materiales. Estas acciones incluyen, por ejemplo, el pago de comisiones por contratos o licitaciones o desvío de fondos. El segundo tipo de conducta sería la **operativa**, es decir, la que se presenta en el contacto cotidiano de los policías con los ciudadanos y delincuentes. Este tipo de conducta en la que tradicionalmente se enfocan los sistemas de Régimen Disciplinario se materializa cuando se acepta o pide dinero para no poner multas, el extravío de evidencia o la protección a delincuentes.

Sin embargo, y aunque se tiende a identificar a la corrupción como el principal problema en las instituciones policiales, esta no es el único tipo de conducta indebida que se

práctica. En este sentido diversos autores han identificado otras categorías para clasificar a las conductas indebidas. Tudela (2011: 19), por ejemplo, identifica tres tipos:

- **Aquellas asociadas a la corrupción:** todas aquellas conductas que conllevan un beneficio material para el ofensor.
- **Aquellas asociadas a la probidad:** todas las conductas que reflejan faltas a la ley, pero no conllevan un beneficio material por parte del ofensor.
- **Aquellas asociadas a los procedimientos policiales:** todas las conductas que no conllevan beneficios materiales para el ofensor, ni representan una falta a la ley civil, sino que son actuaciones que no se apegan al estándar y al cumplimiento cabal de la tarea.

Por su parte, la tipología clásica de conductas indebidas por parte de la policía que es más reconocida es la de Roebuck y Barker (1974) quienes identificaron ocho categorías, que van de mayor a menor seriedad: 1) corrupción de la autoridad; 2) sobornos; 3) robo oportunista; 4) *shakedowns*; 5) protección de actividades ilegales; 6) sabotaje; 7) actividades criminales directas; y 8) recompensas internas. En 1985, Punch (1985; 2000) añadió un tipo más a esta categorización al incluir plantación de evidencia. En la Tabla 3.1 se pueden identificar estos nueve tipos de malas conductas policiales y sus dimensiones.

Tabla 3.1 Tipología de malas conductas policiales

Tipo	Dimensión
1. Corrupción de autoridad	Policía recibe beneficio material por virtud de su condición de policía sin violar por la ley per se (bebidas gratis, comidas y servicios)
2. Soborno	Policía recibe bienes, servicios o dinero para clausurar negocios a un particular o para no adelantar un procedimiento criminal, multa, embargo, entre otros
3. Robo oportunista	Robar bienes incautados o posesiones de los arrestados, de los accidentados, víctimas de homicidio, entre otros
4. "Shakedowns"	Aceptar un soborno para no castigar una violación a la ley, como no hacer un arresto
5. Protección de actividades ilegales	Proteger grupos o individuos involucrados en delitos, garantizando la continuidad de los negocios ilícitos
6. Sabotaje	Sabotaje de investigaciones criminales, desaparición de evidencias o bienes relacionados de los negocios ilícitos.
7. Actividades criminales directas	El policía se involucra directamente en actividades delictivas, violando tanto normas internas como el código penal
8. Recompensas internas	Prerrogativas de los oficiales, tales como vacaciones, traslados y promociones son vendidas, canjeadas y subastadas.
9. Plantar o añadir evidencia	Plantar o añadir evidencia (particularmente en los casos relacionados con tráfico de drogas pero no exclusivamente)

Fuente: Punch 2000, con información de Roebuck y Barker (1974) y Punch (1985).

Newburn (1999), reclasificó estas categorías, identificando **formas convencionales de corrupción** que hacer o no hacer algo a cambio de una cantidad de dinero u obsequio (sobornos; *shakedowns*; protección de actividades ilegales; sabotaje; y recompensas internas); **mala conducta**, que ocurre cuando se rompen las reglas y procedimientos internos (corrupción de autoridad); y **formas de crimen** que se registra cuando se quebranta la ley o se violentan los derechos de otras personas (robo oportunista; actividades criminales directas).

Todas estas conductas a su vez, pueden ser analizadas bajo cinco dimensiones: 1) las acciones o los actores involucrados; 2) las normas que fueron violadas; 3) el grado de respaldo del resto de los miembros de la organización; 4) el grado de organización de las prácticas indebidas; y 5) la reacción del departamento de policía (Newburn, 1999: 5).

Sin embargo, estas categorías no comprenden todos los tipos de conductas indebidas en los que incurre la policía, como uso de la violencia, manipulación de evidencia, acoso sexual, racismo, etc. (Punch, 2000). En este sentido, y con el objetivo de dejar de considerar a la corrupción policial como un acto meramente personal, y ampliarlo en términos de la organización y del grupo, así como para no sólo incluir acciones ilegales sino acciones que son aprobadas, Punch (1985) propuso la siguiente definición de corrupción policial:

corrupción ocurre cuando un oficial recibe o se le es prometida una recompensa (personal, grupal u organizacional) por hacer algo que está en deber de hacer de todas maneras, hacer algo que no está dentro de su deber, por ejercer discreción legítima por razones inapropiadas y por emplear medios ilegales para obtener un objetivo (Punch 1985: 14).

Es decir, las conductas indebidas son aquellas en las que un policía pasiva o activamente acepta beneficios, materiales o personales, a cambio de 1) hacer algo que de todas formas debería realizar como parte de su función; 2) hacer algo que no debería hacer como parte de su deber; 3) actuar de forma discrecional; y 4) emplear medios ilegítimos para alcanzar algún objetivo (Tudela, 2011: 18).

En este sentido, Punch (2000: 304-305) amplía la visión y categorización de los tipos de conductas policiales indebidas tomando en cuenta motivaciones y variedades de comportamiento y los clasifica como:

- **Conducta impropia.** Cuando se rompen reglas y normas propias del departamento (faltar, dormirse en el trabajo, etc.). Aunque parecieran faltas menores, su existencia supone que el control y la supervisión de los elementos es laxa, que los

agentes no tienen altos niveles de competencia y que el evitar el trabajo es un elemento que está presente.

- **Corrupción directa.** Ocurre cuando algo se hace o se deja de hacer a cambio de una recompensa.
- **Corrupción estratégica.** En este tipo de conducta, la policía y el crimen organizado toman acuerdos a largo plazo y estables para controlar la prostitución, el juego ilegal o la venta de drogas, por ejemplo.
- **Corrupción depredadora.** La policía estimula el crimen, extorsiona y organiza los sobornos.
- **Corrupción con causas nobles.** Ocurre cuando se usan medios ilícitos para fines que son aprobados por la sociedad y la organización. Entre ellas están el falso testimonio, intimidación de testigos o plantar evidencia.
- **Crimen policial.** Se refiere a prácticas en donde la policía inició el delito, como abuso o violación de derechos, discriminación racial, robo o asalto, extremo uso de la violencia, tráfico y consumo de drogas, acoso sexual, violación y homicidio.
- **Crimen policial de Estado.** Se registra cuando se les pide a los policías que ejerzan delitos serios con fines políticos.

Con base en las tipologías y clasificaciones de estos autores se concluye que, 1) la corrupción no es la única conducta indebida que se puede dar en las corporaciones policiales; 2) las conductas indebidas, no sólo se dan entre los policías y los ciudadanos, sino también al interior de las policías; 3) entre las conductas impropias, existen también niveles de gravedad; y 4) los procedimientos para castigar las conductas indebidas corresponden a diferentes códigos de procedimientos, sean estos de corte civil, administrativo y penal, además de la categoría que se refiere a las conductas que son exclusivas de la actividad policial.

#### Sobre los factores que propician la mala conducta policial

Existen dos grandes teorías acerca de qué es lo que provoca la mala conducta policial. La primera de ellas, conocida como teoría de “la manzana podrida” (ver Newburn 1999 para una revisión exhaustiva de la literatura), la cual argumenta que el problema de las malas conductas policiales radica en un limitado número de agentes corruptos, los cuales no tienen representatividad dentro de la organización. Este enfoque considera que la corrupción es un problema temporal y excepcional que requiere ser removido de manera quirúrgica para restaurar la “salud” de la agencia.

Sin embargo, durante el último par de décadas esta teoría ha sido criticada y algunos autores (Bayley, 1999; Mohor y Frühling, 2006; Newburn, 1999; Punch, 2000;) han sugerido que, por el contrario, la corrupción es más que nada universal y un problema en desarrollo permanente. Tal como señala Newburn (1999: 15):

“La teoría de ‘la manzana podrida’ no funciona ya. Los policías corruptos no son criminales que nacieron de esa manera, ni son hombres moralmente retorcidos, ni son diferentes a sus colegas honestos. La tarea de controlar la corrupción consiste en examinar el saco, no sólo las manzanas –la organización, no sólo a los individuos- porque los policías corruptos no nacieron así, sino que son orillados a ser así.”

En este sentido, cobra relevancia la teoría que tiene que ver con los factores organizacionales y del entorno que propician la mala conducta policial. Tras revisar casos de corrupción de Estados Unidos, Gran Bretaña, Bélgica y Holanda, Punch (2000: 314-315) concluyó que lo que hace que los policías cometan conductas indebidas son: las dinámicas de grupo; la cultura policial; la organización; el crimen organizado; y la sociedad. El proceso por el que un policía se involucra en cualquiera de estas actividades es, además, gradual, en el que el agente poco a poco va aceptando estas acciones, y del cual es muy difícil salir o cambiar.

Si se analiza el tipo de actividades que se incluyen en las diferentes tipologías, se puede identificar que las conductas indebidas de los policías no se pueden explicar como acciones propias de individuos que buscan ganancias personales (las “manzanas podridas”), sino que se trata de una actividad grupal enraizada en acuerdos generados dentro de la estructura y cultura de la policía, de manera que, los policías son iniciados en estas prácticas, estas se tienen que aceptar de alguna manera, los supervisores tienen que estar coludidos para evadirlas, y la organización en general, tiene que, de alguna manera, condonar, o incluso incentivar estas prácticas (Punch, 2000: 304).

De esta manera, mientras autores como Newham (2000: 6) identifican que la avaricia; las motivaciones personales como el ego o el deseo por el poder; la socialización de los pares y/o la organización; la mala selección de los elementos; la inadecuada supervisión y monitoreo del comportamiento; la falta de rendición de cuentas de las acciones de la policía; y la falta de disciplina o sanciones, son los elementos que contribuyen a la mala conducta y a la corrupción policial. Otros como Newburn (1997: 17) se enfocan a los factores estructurales del ambiente ligados a la organización como mala dirección; baja visibilidad pública de las acciones policiales; pacto de silencio; bajo estatus social debido a los bajos salarios y el contacto frecuente con criminales con recursos significativos que intentarán sobornar o corromper a los agentes.

Otros estudios, como el realizado por Eitle, D'Alessio y Stolzenberg (2014), que analizó 497 departamentos de policía en Estados Unidos, han coincidido en que la estructura organizacional ejerce una influencia fundamental en el número de conductas indebidas entre los miembros de la policía, lo que al mismo tiempo señala que, los cambios en las estructuras organizacionales de la institución son las que pueden generar cambios que atenúen la ocurrencia de dichos actos.

Del mismo modo, las percepciones de injusticia dentro de la organización policial también llevan a una percepción de ilegitimidad por parte de los integrantes de esta. Esta falta de legitimidad se relaciona con desobediencia a las reglas de la institución y a sus regulaciones. “Los policías que perciben que su organización se maneja bajo procedimientos injustos, inequitativa distribución de los recursos, o trato irrespetuoso están más inclinadas a violar la normas y regulaciones y a cometer conductas indebidas” (Wolfe y Piquero 2011, 337). Es su investigación, enfocada en examinar el rol de la organización en la mala conducta policial Wolfe y Piquero analizaron una encuesta realizada a la policía de Filadelfia en Estados Unidos. Como resultado, encontraron que los agentes que consideran que su organización es justa e imparcial en sus prácticas tiene menos probabilidad de ejercer el pacto de silencio o en creer que la corrupción policial con causas nobles es justificable. La investigación también arrojó que, aquellos policías que han sido objeto de investigaciones o sanciones disciplinarias, son más propensos a reaccionar con sentimientos de injusticia ante la situación.

Otras situaciones que forman parte del ciclo de la corrupción al interior de la policía y que hacen que no se tomen acciones al respecto es la creencia de que la corrupción está justificada bajo ciertas circunstancias; la creencia de que no tiene caso denunciar este tipo de actos porque no va a tener consecuencias; temor de represalias personales y laborales; considerar que se está muy abajo en el escalafón organizacional; la naturaleza del perpetrador y el supervisor (Newham, 2000: 3).

#### Sobre las políticas de control interno en la Policía y sus tipos

Existen muchas medidas que pueden ser tomadas con el objetivo de atacar la corrupción y las malas conductas en la Policía. En este sentido, la mayoría de los autores (Mohor, 2006; Pino, 2009; Punch, 2000; Varenik, 2006, citado por López Portillo y Martínez, 2009) consideran que las políticas anticorrupción deben dividirse en dos categorías. Por una parte, tienen que enfocarse en el recurso humano, esto es, reclutamiento y selección de personal; formación ética y de valores; responsabilización (Mohor 2006); y fortalecimiento

de liderazgos (Punch 2000), y, por el otro, tiene que haber políticas de control interno y externo, además de sistemas de rendición de cuentas (Punch 2000).

Los mecanismos de control son en este sentido relevantes porque constituyen “una reacción natural frente a los abusos policiales y a la corrupción”, es decir, son producto “de la democratización de todas las estructuras de la autoridad estatal, incluyendo la cara más visible de los regímenes autoritarios: la policía” (López Portillo 2009: 370).

Si bien, hay un consenso en cuanto a que las políticas de control interno son una de las formas más efectivas para castigar la corrupción y malas conductas, el debate siguiente es sobre qué tipo de modelo de régimen disciplinario o medidas de control interno para castigar o prevenir las conductas indebidas es mejor. Aunque varios autores han presentado diferentes tipologías de modelos (Goldsmith, 1988; Kerstetter, 1985; Lewis, 1999; citados por Prenzler y Ronken, 2001: 156), Prenzler y Ronken (2001) identifican tres tipos de sistemas de régimen disciplinario que corresponden con el estado actual de estos órganos en la mayor parte del mundo y cuya principal diferencia tiene que ver con el grado de autonomía de las instituciones que se encargan de vigilar y castigar las malas conductas. En el fondo, todos estos modelos se basan en responder al llamado *Guardian of the guardians problem*, es decir, quién vigila al que vigila (Cabral & Lazzarini 2014).

Estos tres modelos son:

- 1) **El modelo de Asuntos Internos.** En este tipo de sistema disciplinario la policía vigila a la policía. Se trata de oficinas que dependen, e incluso se encuentran físicamente en el mismo lugar que la policía. Estos departamentos llevan a cabo investigaciones de malas conductas policiales y algunas veces también implementan programas de prevención. Entre las críticas que se le hacen es que, por lo general, las quejas ciudadanas no terminan en alguna sanción severa a los oficiales y que en muchas ocasiones no se llevan a cabo ni siquiera investigaciones formales, lo que abona a que los policías que forman parte de la institución no sean disuadidos correctamente a no cometer este tipo de conductas.
- 2) **El modelo de supervisión civil.** En este esquema, la policía mantiene el control de las quejas y las investigaciones, mientras que el órgano civil funciona como un monitor de las acciones del área de asuntos internos de la policía. La agencia civil puede o no tener facultades como la de auditar a la agencia de investigación, participar como asesor en las investigaciones o incluso participar conjuntamente en las investigaciones. Entre las críticas a este modelo está que sus funciones o

alcances son meramente simbólicas y que no resultan en cambios sustanciales en la conducta policial.

- 3) **El modelo de control civil.** Este modelo se basa en la idea de que la policía no debe investigar a la policía. Bajo este esquema, un órgano civil es el encargado de llevar las investigaciones de quejas, así como de su procesamiento. Entre las críticas a este modelo está la de la competencia de los investigadores y de su capacidad de entender y penetrar el mundo de la policía. Otra crítica argumenta que un control civil externo debilitará la autoridad de la policía.

De acuerdo a estos tipos, se puede identificar que los modelos 1) se enfocan exclusivamente a investigar y castigar conductas indebidas y en algunos casos a prevenir; 2) el modelo de asuntos internos es el que puede ser más propenso a no castigar este tipo de conductas; 3) si bien cualquier grado de supervisión civil es relevante, sólo el modelo de control civil garantiza una completa autonomía de la investigación.

#### Sobre las nuevas tendencias en las políticas de control de la Policía

Si bien, como ya se señaló, los modelos presentados contemplan la prevención de la corrupción, todos ellos se enfocan principalmente a detectar y a investigar la conducta funcionaria, en especial, la “mala conducta”, la “corrupción policial”, los “abusos policiales” o bien las violaciones a las normas y códigos de conducta. Sin embargo, los sistemas de control interno o disciplinarios deben ser vistos como la base de un servicio policial democrático, pero no pueden sólo basarse en un sistema formal de reglas y procedimientos (Newham, 2000). En este sentido, ha surgido una crítica reciente a los sistemas de régimen disciplinario ya que, por lo general, “buscan generar disuasión y castigo, más nunca fomentar el buen desempeño” (Veiga, Santiago y Romano, 2009: 388).

Actualmente, se ha considerado que la fórmula para erradicar la corrupción policial se basa en dos pilares: investigaciones exhaustivas y la promoción de la integridad (Punch, 2000: 317). Es decir, mientras que la forma tradicional se enfocaba en imponer medios represivos y en imponer medios de control, el nuevo enfoque propone ir tras de los malos elementos e incentivar a los buenos. La conducta policial no cambiará, dice Bayley (2001), si los agentes no ven que la reforma también mejora sus condiciones y forma parte de su propio interés.

Es necesario tomar en cuenta que, de acuerdo a la perspectiva de los policías, su trabajo en las calles no puede estar guiado por regulaciones burocráticas. Ellos tienden a ver los esfuerzos administrativos para imponer reglas como arbitrarias, caprichosas,

impredicibles y desiguales (Crank, 2004; Curry 2004, citados por Harris y Worden 2012). Es por ello que, respecto a las sanciones relativas a su actuar, la mayoría de las veces son calificadas por ellos mismos como injustas.

Además, las políticas de control interno deberían también considerar medidas punitivas pero también preventivas de manera simultánea (Mohor, 2006; Mohor y Fröling, 2006; Newham, 2002). Igualmente requieren la generación de una mayor capacidad institucional para identificar y monitorear factores de riesgo; la explicitación de conductas ejemplares y reforzamiento de conductas positivas; y la consolidación de mecanismos que detecten casos de faltas a la probidad, corrupción y procedimientos irregulares (Pino, 2009: 5).

En este sentido, Veiga, Santiago y Romano (2009: 389) proponen, además, la implementación de sistemas de alerta temprana que, paralelamente con los mecanismos de asuntos internos, coadyuven a identificar anticipadamente a aquellos elementos con problemas de conducta, así como diseñar mecanismos de intervención, canalizar sólo los casos graves a asuntos internos impulsar los mecanismos de rendición de cuentas y mejorar la imagen ciudadana con respecto a la comunidad.

En cuanto a las penas para castigar las conductas indebidas, también existe un debate que pone en duda la efectividad de las mismas. De acuerdo a la corriente de la Disuasión criminal, mientras más grande sea la certeza de la pena más se logrará disuadir al criminal de cometerlas debido al riesgo que corren de ser aprehendidos y la severidad del castigo prevendrá que otros cometan el delito (Wright 2001). Aunque existen innumerables estudios que validan esta teoría (ver Nagin 1998, para una revisión de la literatura al respecto), en los últimos años han surgido estudios que sugieren el efecto contrario, esto es que los castigos pueden afectar la reincidencia. Uno de ellos es el de Harris y Worden (2012), realizado en un departamento de policía localizado en Estados Unidos. Como resultado de esta investigación se encontró que las sanciones no disuaden las malas conductas policiales, y que, aún peor, propician más acciones indebidas. Esta actitud se explica debido a una percepción de injusticia del sistema disciplinario por parte de los policías.

Pogarsky y Piquero (2003: 96) llaman a esta conducta “efecto positivo de castigo” y la explican por medio de dos hipótesis. La primera se refiere a la *selección*, que considera que mientras más individuos se ligan con el crimen, es más probable que sean detectados por las autoridades. En este sentido, el castigo sirve únicamente para identificar a los criminales más experimentados y que, por lo tanto, tienen poca probabilidad de ser disuadidos. La segunda hipótesis para explicar este comportamiento

es a través del *reinicio*, el cual sugiere que aquellos delincuentes que son aprendidos y castigados creen que la probabilidad de que vuelvan a ser aprendidos es baja por lo que la probabilidad de que cometan mayores crímenes es alta. En este sentido, Harris y Worden por ejemplo, consideran que en el caso de los policías también se encuentra el llamado “efecto positivo de castigo” ya que cualquier sanción es un indicador de los oficiales más problemáticos y porque los agentes reinician sus estimaciones sobre la probabilidad de tener futuras sanciones después de haber pasado por una.

Harris y Woden (2012: 1262-1263) tienen una tercera hipótesis para explicar estas conductas: la *resistencia*, ya que la percepción de injusticia organizacional produce resistencia y, muy probablemente, más fallas. De acuerdo a la teoría de la resistencia de Sherman (1993: 461) una sanción incrementará la probabilidad de una futura mala conducta cuando a) la sanción es percibida como injusta; b) el policía está alienado del departamento; c) el oficial define la sanción como un estigma; y d) el oficial niega la vergüenza que la pena causa.

En este sentido, y para evitar en la medida de lo posible este tipo de percepciones ante las medidas de control interno, es necesario que se cumplan ciertos criterios a la hora de iniciar una investigación dentro del esquema de control interno como son, la competencia de los investigadores; independencia de estos; tratamiento riguroso de la información; respeto a los derechos de las víctimas, los testigos y los sospechosos; y rendición de cuentas, entre otros (Miller 2010).

### Sobre los desafíos de las políticas de control interno de la Policía

Como parte de la revisión de la literatura se identificaron ciertos aspectos que deben ser tomados en cuenta al momento de implementar un sistema de régimen disciplinario. Estos desafíos tienen que ver con el status de la seguridad e incidencia delictiva; el cómo lograr mejores mecanismos para la denuncia; y la necesidad de generar información confiable.

*La relación entre los índices delictivos y la seguridad.* Un punto central que señala Bayley (2001), es el papel que guarda el panorama de seguridad en el lugar en donde se quiera implementar la reforma o las nuevas prácticas al interior de las fuerzas policiales. En este sentido, en aquellos lugares en donde la incidencia delictiva sea mayor, la reforma será vista, tanto por los miembros de la institución como por la opinión pública, como algo secundario. Esto lleva a la paradoja de que las reformas son más difíciles de implementar en aquellos lugares que más las necesitan.

*Cómo hacer que la gente denuncie.* Otro de los desafíos que enfrentan las oficinas de asuntos internos es el instaurar mecanismos eficaces para la denuncia ciudadana, ya que este tipo de quejas tienen mayor probabilidad de presentarse en los casos en que los ciudadanos consideran que su queja va a disuadir futuras malas conductas o cuando alguien más les dice que su queja puede resultar bien (Liederbach, Boyd, Taylor y Kawucha 2007, p. 357).

*Generación de información (Indicadores y sistemas de gestión policial).* Para que un sistema de régimen disciplinario con las características antes expuestas pueda implementarse, también se requiere la instauración de ciertos indicadores de desempeño, evaluación y gestión. En este sentido sería necesario contar con registros de las quejas, reclamos y denuncias de los ciudadanos; registros de uso de arma de fuego; registros de uso de fuerza; demandas civiles; demandas penales iniciadas en su contra; persecuciones a alta velocidad; daños causados a los vehículos; cantidad de infracciones de tránsito impuestas; suspensiones (medidas disciplinarias recibidas); premios y ascensos recientes (Mohor, 2007; Veiga y Romano 2009, p. 391) y/o porcentaje de contactos con abuso policial respecto del total de contactos con la policía; porcentaje de contactos con abuso físico y no físico respecto del total con abuso; porcentajes de abusos según formas en las que se presente (solicitar dinero, insultar o humillar a alguien, amenazar con levantar cargos falsos, amenazar para obtener información o una confesión, amenazar de lastimar a la persona) (Mohor, 2007).

Esto permitiría, por ejemplo, identificar si algunas variables sociodemográficas influyen en que los policías cometan más conductas indebidas. En varios estudios realizados en Estados Unidos por ejemplo (Cabral y Lazzarini, 2014; Harris y Worden, 2012; Lersch, 2002; McElvain y Kposowa, 2004; Ratcliffe, 2005; Terril e Ingram, 2015; Wolfe y Piquero 2011) se identificó que, por lo general, los policías jóvenes reciben mayor número de quejas. Esto se explica, de acuerdo a los investigadores, debido a que un policía puede parecer menos confiable por ser joven, o porque al ser mayores los policías tienen más que perder (pensión, ascensos) o porque, debido a la experiencia, los policías hayan aprendido a evadir mejor las quejas.

## b) Mejores Prácticas Internacionales

Después de hacer una revisión de buenas prácticas y casos de éxito alrededor del mundo se identificaron tres elementos fundamentales a la hora de diseñar modelos de regímenes disciplinarios eficaces. El primero tiene que ver precisamente con el modelo que se elija;



el segundo con la autonomía institucional; y el tercero con el enfoque de prevención de la corrupción y las malas conductas que se adopte.

### Modelos de régimen disciplinario

En el caso de Modelos de Régimen disciplinario encontramos casos exitosos de todo tipo. Sin embargo, los que han tenido mejores resultados corresponden a los esquemas de supervisión o control civil.

En Reino Unido existe el modelo de Supervisión Civil en diferentes niveles. Bajo este esquema, la policía lleva la operación de las quejas y las investigaciones, mientras que la Autoridad de Quejas de la Policía monitorea su actuación. Este órgano lleva a cabo algunas investigaciones de forma independiente, cuando se trata de casos de interés público o de cierta gravedad o controversia (Prenzler y Ronken, 2001),

En Inglaterra y Gales existe la figura de la Comisión Independiente de Quejas Policiales, que funciona bajo un sistema de supervisión civil, es decir, el órgano únicamente funciona como monitor de las acciones de control de la policía. La Comisión tiene cuatro maneras de procesar las quejas: que la investigación la lleve a cabo la policía; que la investigación la lleve a cabo la policía bajo la supervisión de la Comisión; investigación por la policía, pero operada por la Comisión; e investigaciones llevadas a cabo enteramente por la Comisión (Seneviratne, 2004).

En San José, California, en Estados Unidos, por ejemplo, la supervisión civil se lleva a cabo a través de un órgano civil independiente que se encarga de investigar sentencias en casos de mala conducta policial. Entre sus funciones está la de responder a las solicitudes de ciudadanos para revisar los casos ya resueltos. Otra de sus tareas es de la establecer un vínculo con la comunidad a través de eventos, reuniones y presentaciones en donde participan tanto miembros de la policía como de la comunidad en la que se discuten distintas problemáticas y en donde la comisión funciona como mediador (Ferdik, Rojek y Alpert, 2013).

Otros esquemas dan mayores facultades a los órganos de supervisión civil. Tal es el caso de la provincia canadiense de Ontario en donde esta institución cuenta con facultades para iniciar investigaciones independientes, así como para emitir no sólo recomendaciones, sino para cambiar elementos de política pública. Sin embargo, a diferencia de la de San José, California, y aunque tiene más facultades, este órgano depende del Departamento de Policía de la provincia lo cual dificulta su autonomía (Ferdik, Rojek y Alpert, 2013).



### Autonomía institucional

Tomando en cuenta que de entre los mejores modelos de régimen disciplinario están los que cuentan con mecanismos de supervisión civil, entre estos, lo más eficaces son los que cuentan con autonomía institucional.

Uno de los casos de éxito más famosos y eficaces es el de Irlanda del Norte, en donde en el año 2000 se instauró la oficina del Ombudsman policial, encargada de castigar las malas conductas policiales de las cinco corporaciones de este país. A este organismo autónomo se le otorgaron facultades como la de arresto, investigación, y acceso a información y archivos policiales. Asimismo, tiene el poder de investigar sin la necesidad de una denuncia, cuando el caso sea considerado de interés público (O'Loan, 2010). Aunque no puede procesar a los policías, la Comisión canaliza los casos en donde se pruebe la responsabilidad del policía al Director de Procesos Públicos de Irlanda del Norte. Otra de sus facultades radica en que puede resolver las quejas de manera informal, con la autorización del quejoso, en los casos en donde esto resulte apropiado (Seneviratne, 2004).

Otro ejemplo de autonomía institucional es el caso de Hong Kong. En la década de los setenta, con la finalidad de erradicar la altísima corrupción en las policías, el gobierno abolió la Oficina Anticorrupción que dependía de la policía y creó la Comisión Independiente contra la corrupción, un organismo independiente y autónomo. Al frente de este organismo se integraron policías con mucha experiencia (Mohor 2006). La Comisión se estructuró en tres departamentos: Departamento para la Prevención de la Corrupción, orientado a evaluar la vulnerabilidad de los procesos que pudieran favorecer la corrupción; Departamento de Operaciones, cuyo objetivo era investigar las denuncias que eran recibidas y a los funcionarios que se vieran involucrados. Estas investigaciones podían hacerse en secreto y sin restricciones. Finalmente, la tercera área fue la del Departamento de Relaciones con la Comunidad, encargada de fomentar y recibir denuncias de la ciudadanía, es decir de transformar 'la cultura de la corrupción'.

### Prevención de la corrupción

Desde la perspectiva de que un sistema de régimen disciplinario eficaz será no sólo el que castigue las malas conductas sino el que las prevenga, en América Latina se han implementado mecanismos novedosos con esta finalidad.



El caso más prominente es el de Colombia, que dentro de su Plan Anticorrupción incluye la elaboración de un mapa de riesgos de corrupción para las instituciones de gobierno, el cual contempla la identificación y prevención de los riesgos de corrupción de la Policía Nacional, lo que permite la generación de alarmas y la aplicación de mecanismos orientados a controlarlos y evitarlos.

Este mapa divide sus ámbitos de operación en operativo y administrativo, evaluando el riesgo de corrupción que existe o puede existir en los diferentes departamentos que conforman a la Policía. En el ámbito operativo, evalúa a la Dirección de Seguridad Ciudadana; la Dirección de Antinarcóticos; la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL; la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural; la Dirección de Inteligencia Policial; la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera; la Dirección de Protección y Servicios Especiales; la Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión; y la Dirección de Tránsito y Transporte.

En el ámbito administrativo identifica los riesgos que existen en la Inspección General; la Dirección de Talento Humano; la Dirección Nacional de Escuelas; la Dirección Administrativa y Financiera; la Dirección de Bienestar Social; la Dirección de Sanidad; la Dirección de Incorporación; la Oficina de Planeación; la Secretaría General; la Oficina de Comunicaciones Estratégicas; la Oficina de Telemática; el Área de Control Interno; y en la Oficina de Asuntos Internacionales.

De esta manera, y de acuerdo a cada ámbito y departamento se identifican los principales riesgos que existen y que pueden presentar situaciones de corrupción en la institución para proponer estrategias que ayuden a evitar este tipo de conductas dependiendo de las atribuciones del área y del personal que labora en esta (Policía Nacional de Colombia, 2016).

Otro caso relevante es el de Chile, donde a la par del esquema de régimen disciplinario se implementó la creación de una Unidad de Análisis y Monitoreo de conductas ilícitas e indebidas en la Inspectoría General, así como un programa permanente de actualización de conocimientos y prácticas modernas de gestión policía (Pino 2009). Estas áreas están justamente encargadas de la gestión de la información que permite identificar posibles casos de corrupción en los elementos que forman parte de la corporación.

## IV. Análisis normativo

Esta sección es el resultado del estudio comparativo de la legislación y reglamentación vigente y disponible, relativa al régimen disciplinario de las policías estatales de todo el País y de la Policía Federal (Anexo 1).

El objetivo que persigue se centra en identificar las prácticas normativas para la regulación congruente, completa y eficaz del régimen disciplinario de las policías.

El análisis también identifica los “focos rojos” o prácticas normativas que son confusas o contrarias a los parámetros legales establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>1</sup>, así como en los principios y criterios generales del debido proceso y del ámbito del derecho procesal administrativo, ya que en éste se enmarcan los procedimientos disciplinarios que se substancian contra los policías por faltas, omisiones o violaciones a sus principios de actuación, valores y obligaciones como policías.

### a) Marco normativo analizado

Para la realización de este estudio se analizaron las normas contenidas en leyes y reglamentos (así como algunos acuerdos, lineamientos o manuales con naturaleza jurídica reglamentaria), disponibles en internet<sup>2</sup> y vigentes a la fecha del presente estudio (junio a julio de 2016), relativas al régimen disciplinario de las policías estatales del País y de la Policía Federal. En este sentido han quedado fuera del estudio los regímenes disciplinarios de las corporaciones de procuración de justicia, que comúnmente se rigen por leyes diversas a las de seguridad pública, así como el ámbito municipal.

El marco jurídico utilizado para el presente estudio se encuentra detallado con referencia al nombre del instrumento jurídico y fecha de expedición o modificación según sea el caso, en las dos primeras casillas de cada entidad federativa, dentro de la matriz legal que

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, LGSNSP.

<sup>2</sup> Para la búsqueda de instrumentos legales en internet se utilizaron distintas fuentes, a partir de las cuáles se realizó la revisión y confrontación de la normatividad relativa al régimen disciplinario: 1. Sitio de internet [ordenjuridico.gob.mx](http://ordenjuridico.gob.mx) dependiente de la Secretaría de Gobernación, 2. Portal de transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública o equivalente en las entidades, 3. Congreso de cada entidad y 4. Páginas de los periódicos, diarios o gacetas oficiales de cada entidad.

se construyó como instrumento de sistematización de las normas antes referidas (Anexo 1).<sup>3</sup>

Encontramos que, en materia de régimen disciplinario de las policías estatales, normalmente existen una o dos leyes que establecen los parámetros generales de dicho régimen y uno, varios o a veces ningún reglamento, expedido por el Poder Ejecutivo local, que detalla los procedimientos.

Los reglamentos varían en cuanto a su naturaleza jurídica, ya que dicho régimen puede encontrarse en los reglamentos orgánicos de la Secretaría de Seguridad Pública o de las corporaciones policiales estatales (reglamentos interiores), o ser normas reglamentarias de la Ley estatal que regulan a todas las corporaciones policiales estatales (este es el caso de los reglamentos específicos de Desarrollo Policial, Carrera Policial o Régimen disciplinario). Adicionalmente los Reglamentos interiores de los Consejos o Comisiones de Honor y Justicia, que son los menos, también establecen normas de régimen disciplinario.

#### b) Parámetros utilizados en el estudio comparativo

Los parámetros de comparación utilizados en el presente estudio fueron los siguientes:

1. Ley Estatal.
2. Reglamentos.
3. Definición y conceptualización del régimen disciplinario.
4. Deberes y/o obligaciones de los policías (legales y reglamentarias).
5. Procedimientos relativos al régimen disciplinario:
  - a) Imposición de medidas correctivas o disciplinarias por parte del superior jerárquico.
  - b) Imposición de sanciones por parte del Órgano Colegiado.
  - c) Procedimiento de suspensión cautelar (no sancionatorio).
  - d) Procedimiento abreviado.
  - e) Recursos oponibles a las resoluciones derivadas de los procedimientos anteriores.

---

<sup>3</sup> Las tres matrices legales que son también parte de este estudio contenidas en el Anexo 1, aglutinan las normas jurídicas y criterios más relevantes de cada entidad. En ellas se señalan en rojo los criterios y normas que son confusas, incompletas o que no cumplen con los parámetros mencionados en este apartado. En verde se han identificado las normas que pueden servir de base para el desarrollo de un modelo de régimen disciplinario ideal.

- f) Sólo en los casos en los que se han encontrado buenas prácticas normativas relativas a los procedimientos de responsabilidad administrativa (que no forman parte del régimen disciplinario) se han referenciado las mismas.
6. Sanciones disciplinarias.
  7. Correcciones disciplinarias.
  8. Catálogo de faltas leves.
  9. Catálogo de faltas graves.
  10. Catálogo de faltas muy graves.
  11. Criterios para la imposición de sanciones y correcciones disciplinarias.
  12. Registro de sanciones.
  13. Características (nombre, adscripción y facultades) de la autoridad acusadora/investigadora.
  14. Características (nombre, integración y facultades) del órgano colegiado de substanciación del procedimiento.
  15. Facultades del Presidente.
  16. Facultades del Secretario.
  17. Facultades de los Vocales.
  18. Normas que establecen unidades administrativas auxiliares para la substanciación de los procedimientos.
  19. Derechos del agraviado o víctima de la falta, y
  20. Derechos del policía imputado en el procedimiento disciplinario.

Estos parámetros fueron decididos con base en los criterios generales que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y con base en la replicabilidad encontrada de otros criterios en las leyes y reglamentos estatales vigentes que desarrollan el régimen disciplinario.

En el siguiente apartado exponemos tanto los “Focos rojos” como las “Buenas prácticas normativas” halladas respecto de cada uno de los parámetros antes enunciados. Asimismo, dentro de las buenas prácticas, que presentamos como propuestas se han incluido consideraciones normativas que no fueron encontradas dentro de la legislación analizada, es decir la legislación relativa a régimen disciplinario, pero que pueden tomarse como base para la formación de un modelo ideal de régimen disciplinario.

### c) Hallazgos: Focos rojos y buenas prácticas

#### Respecto de la legislación estatal

En su mayoría, la legislación en materia de régimen disciplinario es una réplica de las normas contenidas en la LGSNSP, y en algunos casos, las legislaciones estatales son incluso contradictorias a dicha Ley.

La contradicción más común que fue encontrada en las legislaciones estatales es la confusión entre procedimientos disciplinarios y el procedimiento de responsabilidades administrativas. En varios casos las facultades de la Unidad de Asuntos Internos y del Consejo de Honor y Justicia, tienen competencias para ambos tipos de procedimientos.

La Comisión de Honor y Justicia sólo debería conocer de procedimientos disciplinarios, ya que como establece la LGSNSP, las responsabilidades administrativas, penales o civiles, son independientes de las responsabilidades disciplinarias. Los Estados de Coahuila, Estado de México, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas, son entidades que tienen bien diferenciados estos procedimientos en su normatividad.

#### Respecto de la reglamentación estatal

En materia reglamentaria el principal problema encontrado es la diversidad de instrumentos que establecen disposiciones relativas al régimen disciplinario para corporaciones estatales y en muchos casos la falta de concordancia de estos reglamentos entre sí o con la legislación local, lo cual crea confusión.

El segundo problema encontrado es lo incompleto de los reglamentos ya que muchos de ellos abordan el régimen disciplinario sin resolver las normas necesarias para su funcionamiento tales como los criterios para la aplicación de sanciones o el desarrollo in extenso de los procedimientos. El desarrollo amplio y detallado de los procedimientos disciplinarios no debe resolverse en manuales, dado que estos procedimientos, sobre todo los de naturaleza jurisdiccional (que son los que resuelven normalmente sobre suspensión y destitución por parte del órgano colegiado) impactan derechos de los policías, por lo que, atendiendo al principio del debido proceso deben estar establecidos en una norma general de observancia obligatoria y los manuales internos no tienen esta naturaleza jurídica.

El tercer problema encontrado es la omisión que se presenta cuando las leyes establecen en sus artículos transitorios la obligación del Poder Ejecutivo, ya sea del Gobernador u

otras instancias del Ejecutivo, de expedir, con o sin plazo determinado, los reglamentos derivados de la Ley, relativos a desarrollo policial, o específicamente los relativos a régimen disciplinario o a los reglamentos interiores de la Comisiones o Consejos de Honor y Justicia. En muchos casos existe la obligación expresa, pero los reglamentos simplemente no existen, lo cual genera una responsabilidad por omisión del Poder Ejecutivo y la consecuente laguna jurídica que no permite que estos procedimientos sean instaurados en la realidad dentro de las corporaciones.

Finalmente, también encontramos que existen reglamentos muy antiguos que no han sido derogados explícitamente y que por lo tanto siguen vigentes, aun cuando se hayan expedido leyes de seguridad u orgánicas de las instituciones de seguridad, o reglamentos de la misma materia, posteriores a ellos y que contienen normas que hacen inaplicables dichos reglamentos, pero como no están derogados explícitamente son un foco de confusión y falta de certeza jurídica.

Cabe señalar que en materia de Reglamentos, encontramos casos en donde estas contradicciones y carencias han dado lugar a procesos judiciales ante las instancias federales, como el amparo, debido a que si estas normas reglamentarias no se encuentran bien armonizadas y claramente establecidas las facultades de las autoridades encargadas de substanciar los procedimientos disciplinarios y de aplicar sanciones, dichas sanciones pueden reputarse como violatorias de derechos procesales y ser anuladas por los tribunales de alzada, como resultado de los recursos de revisión que el policía interponga.

Aunque ningún reglamento de los analizados puede calificarse como 100% completo, sí podemos decir que los de Michoacán, Veracruz, Tamaulipas y la Policía Federal (Manual) son reglamentos bien contruidos y bastante completos.

#### Respecto de la definición y conceptualización de régimen disciplinario

En cuanto a la definición y conceptualización del régimen disciplinario existe bastante homogeneidad en replicar el texto de la LGSNSP, que establece que el comprende “*los deberes, las correcciones disciplinarias, las sanciones y los procedimientos para su aplicación*”.

Esta definición debería de ser la base para el desarrollo de las normas en materia de régimen disciplinario.

El problema es que la mayor parte de la Leyes y Reglamentos, aunque adopten esta definición, no desarrollan todos los componentes que ésta comprende.

Adicionalmente en algunos casos, que no son la mayoría, se identificó la falta de esta definición (no se establece en qué consiste ni qué comprende el régimen disciplinario) o la falta de completud de los elementos que debe comprender el régimen disciplinario.

Por su parte, el sistema de prevención de faltas a las obligaciones policiales está formalmente ausente en la Ley y sólo Querétaro tiene un buen sistema de medidas preventivas dentro de las normas de régimen disciplinario.

#### Respecto de los deberes y/o obligaciones de los policías (legales y reglamentarias)

En general, existe un extenso catálogo de obligaciones de los policías contenidos tanto en las leyes como en los reglamentos que les aplican. Muchas veces estas obligaciones son una réplica de las establecidas en la LGSNSP, lo cual está bien; el problema es la falta de sistematización, ya que aparte de estas obligaciones, pueden hallarse otras obligaciones en una multiplicidad de reglamentos.

Un policía debería de tener disponible y asequible en un solo instrumento, un catálogo completo y exhaustivo de sus obligaciones, para poder conocerlas y tener certeza sobre sus propios actos.

Otro de los problemas encontrados, es que no en todos los casos se establecen todas las sanciones para el incumplimiento de cada obligación. Las obligaciones cuyo incumplimiento no tienen una sanción o correctivo claro y específico son una invitación para un amplio margen de discrecionalidad en la imposición de las sanciones.

Además, y respecto de la calidad de las obligaciones, como buenas prácticas se han encontrado algunas que van más allá de las que establece la LGSNSP, ya sea remitiéndose a las obligaciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y otras que ponen en el centro de la obligación del policía al ciudadano (ver Policía Federal y Veracruz).

#### Respecto de los procedimientos relativos al régimen disciplinario

En la mayor parte de los estados se identificaron cinco tipos de procedimientos relativos al régimen disciplinario:

- a) Procedimiento para la imposición de correctivos o medidas disciplinarias impuestas por el superior jerárquico (normalmente: arresto y amonestación).

- b) Procedimiento para imposición de sanciones disciplinarias por parte del Órgano Colegiado (normalmente: suspensión, destitución y en algunos casos otro tipo de sanciones como inhabilitación, multa y cambio de adscripción).
- c) Procedimiento para la imposición de medidas cautelares.
- d) Procedimiento abreviado (para imponer sanciones cuando el imputado acepta voluntariamente su responsabilidad).
- e) Recursos (para impugnar las resoluciones del superior jerárquico y las resoluciones del Órgano Colegiado).

No obstante, la mayoría de la normatividad sólo es exhaustiva en cuanto al proceso de imposición de sanciones que se substancia ante el Órgano Colegiado.

Tanto el procedimiento de investigación para acusar a un policía, como los demás procedimientos de régimen disciplinario son demasiado genéricos.

Las particularidades de lo hallado en cada procedimiento se detallan en los siguientes apartados.

#### **a) Respeto de la imposición de medidas correctivas o disciplinarias por parte del superior jerárquico**

Se encontró que en muchas legislaciones se confunden los correctivos disciplinarios con las sanciones disciplinarias.

En varios casos no está clara la facultad del superior jerárquica de imponer correctivos disciplinarios, o no se establece el procedimiento a través del cual se puede imponer un correctivo que como mínimo debe cumplir con que sea por escrito y con garantía de audiencia.

Asimismo, en muchos casos los correctivos disciplinarios no admiten recurso alguno, lo que deja en estado de indefensión al policía.

Por otra parte, en algunos casos los recursos que se prevén, en caso de dar la razón al policía, no tienen efectos restitutivos o indemnizatorios del derecho conculcado, y sólo implican que no se registre en el expediente del policía, el correctivo impuesto sin fundamento.

En algunos casos sí se encontró la mención de que el correctivo disciplinario, debe establecerse por escrito y respetando la garantía de audiencia (ver Sonora, Tabasco, Zacatecas, Coahuila).

Se identificó una buena práctica que consiste en que los superiores jerárquicos que impongan correctivos disciplinarios informen en forma inmediata al Consejo sobre las medidas que impusieron, exponiendo las causas que las motivaron. Esto parece ser una buena medida de control frente a abusos por parte de los superiores jerárquicos (ver Puebla y Estado de México).

Asimismo, en varios casos se encontró que los correctivos disciplinarios impuestos por el superior jerárquico pueden ser recurridos ante el Órgano Colegiado o el propio superior jerárquico, mediante un recurso denominado de rectificación. (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Morelos, Policía Federal, Yucatán, Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Sonora, Sinaloa).

En ningún caso se encontró que los correctivos que sean impuestos y que sean recurridos dando la razón al policía, deban de tener como efecto algún tipo de “indemnización” o reparación, que podría ser una sanción al superior jerárquico que impuso indebidamente un correctivo.

#### **b) Respeto de la imposición de sanciones por parte del Órgano Colegiado**

El procedimiento para imposición de sanciones por parte del órgano colegiado está regulado de forma suficiente en la mayor parte de las legislaciones de los estados. No obstante, se encontraron los siguientes aspectos:

En casi todos los casos el procedimiento atiende a una lógica inquisitiva. El procedimiento debería de atender a una lógica acusatoria en donde se privilegiarán los principios del debido proceso.

Con excepción de Chiapas, que tiene su procedimiento disciplinario homologado a un procedimiento acusatorio, prácticamente no existe en ninguna legislación un apartado que establezca los derechos del imputado dentro del procedimiento.

Prácticamente no existe la posibilidad de que el agraviado de la falta, cuando se trata de un ciudadano, se involucre y sea escuchado en el procedimiento.

En la mayor parte de los casos no se encuentra detallado ni el procedimiento, ni los estándares que deben regir la investigación previa, de la cual parte la acusación ante el Consejo.

En términos procesales en general el mayor problema implica la carga de verdad con la que los expedientes se construyen en la etapa de investigación e instrucción. La declaración de responsabilidad sigue siendo el elemento de mayor peso como prueba, lo que vulnera el principio de presunción de inocencia.

Asimismo, respecto de la lógica en la valoración de las pruebas se encontró que la mayor parte de los procedimientos atiende a una lógica de prueba tasada, sin establecer como principio la libertad y valoración probatoria.

Asimismo, solo en algunos casos se establecen los puntos que debe contener la resolución del consejo (fundamentación, motivación, detalle de todas las pruebas presentadas, etc.), aspectos indispensables para que procesalmente se puedan recurrir las resoluciones.

La buena práctica identificada consiste en equiparar y regular el procedimiento para la imposición de sanciones a las normas de un proceso acusatorio. Chiapas tiene un procedimiento equiparado a un juicio acusatorio, lo cual es notable. En Sonora, por su parte, tiene aplicación supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales.

### **c) Respetto del procedimiento de suspensión cautelar (no sancionatorio)**

El mayor problema encontrado en el procedimiento para la imposición de medidas cautelares, la cual casi siempre consiste en la suspensión, es que en varias ocasiones esta puede ser dictada por la instancia que realiza la investigación y no por el órgano sancionador. Esta medida cautelar, aunque no prejuzgue sobre la responsabilidad del presunto responsable de la falta, es una afectación grave a sus derechos por lo que debe ser impuesta por el órgano colegiado.

Asimismo, debe señalarse que casi en ningún caso están establecidas las causales claras y excepcionales que deben operar al imponer una medida cautelar. Incluso se encontró que esta medida cautelar se debe dictar de oficio cuando la falta que se impute tenga como sanción la destitución.

Esto es contrario a la presunción de inocencia, máxime que en la mayor parte de los casos los derechos del policía no son restituidos (en algunos casos ni siquiera su sueldo es restituido) en caso de no ser sancionado con la destitución, de manera que la medida cautelar opera como una sanción anticipada sin garantía procesal alguna.

Por otro lado, prácticamente no existe la posibilidad de otras medidas cautelares para que durante el procedimiento de imposición de sanciones disciplinarias u otros procedimientos que ameriten medidas cautelares, se impongan otro tipo de medidas que, sin ser suspensión, sí aseguren que el policía no represente un peligro para la sociedad o sus compañeros.

En general casi todas las legislaciones tienen establecida la posibilidad de dictar la suspensión temporal como medida cautelar; sin embargo, no se encontró ninguna legislación que cumpla con los parámetros de racionalidad, excepcionalidad, idoneidad y temporalidad que debe tener cualquier medida cautelar.

No obstante, como buena práctica puede tomarse la base normativa que establece la legislación procesal penal acusatoria.

#### **d) Respeto del procedimiento abreviado**

El procedimiento abreviado se introdujo en México a partir de la reforma en materia de justicia penal. Su objetivo es acelerar los procedimientos en los cuales confluyen tres circunstancias: se trata de delitos menores; no existe oposición de la víctima; y el imputado acepta voluntariamente su responsabilidad a cambio de una disminución de la pena.

Creemos que la existencia de procedimientos abreviados en materia disciplinaria puede ser considerada como una buena práctica siempre y cuando atiendan a los motivos antes descritos.

Realmente son pocos los Estados que prevén un procedimiento abreviado. Estos son: Chiapas, Colima, Guerrero, Oaxaca y la Policía Federal.

#### **e) Respeto de los recursos oponibles a las resoluciones derivadas de los procedimientos anteriores**

Se encontró que, en algunos casos, que no son la mayoría, no existe la posibilidad de recurrir la imposición de correctivos disciplinarios y sanciones. Esto vulnera de manera flagrante el debido proceso y los derechos de los policías.

En general el problema es que en la mayoría de los casos la impugnación de las resoluciones emitidas por el órgano colegiado, se interpone ante él mismo, de forma que el mismo órgano que dictó la resolución, la revisa.

En la mayor parte de los casos tampoco existe la posibilidad de recurrir las resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, posibilidad reconocida en los casos de Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

**f) Respetto de los procedimientos de responsabilidad administrativa (que no forman parte del régimen disciplinario)**

La diferencia entre las responsabilidades administrativas y las responsabilidades disciplinarias es que las primeras están tipificadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad y son competencia de las Secretarías de la Contraloría a través de órganos internos de control o contralorías internas al interior de las dependencias de la administración pública de la entidad.

Las responsabilidades disciplinarias en cambio, deben estar tipificadas como faltas a las leyes de seguridad, los reglamentos internos de las corporaciones y al mando y la obediencia que debe cuidar un policía, y son competencia de los órganos colegiados o los superiores jerárquicos, cuando se trata de correctivos, y en las cuales la investigación previa compete a unidades de asuntos internos, generalmente dependientes de la propia Secretaría de Seguridad Pública.

Las responsabilidades disciplinarias pueden también, a su vez, coincidir con conductas tipificadas como responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Cuando la LGSNSP establece que las responsabilidades disciplinarias son independientes de las responsabilidades administrativas, civiles o penales, se refiere a que además de las responsabilidades disciplinarias que pueden tener como sanción la amonestación, el arresto, la suspensión o la remoción, se pueden imponer a un policía, por ése mismo hecho, responsabilidades administrativas que pueden tener como sanción la inhabilitación para ser servidor público o multas, o sanciones civiles que impliquen pago de daños y perjuicios, o responsabilidades penales que impliquen pérdida de la libertad y reparación del daño.

Un policía se encuentra sujeto a estos cuatro sistemas de responsabilidades. Lo anteriormente explicado no está claro en las legislaciones analizadas y es fuente de la

mayor parte de los problemas procedimentales que hemos encontrado. Estos cuatro sistemas de responsabilidades deben estar bien diferenciados en la legislación, pero sobretodo las responsabilidades administrativas y disciplinarias porque estas dos son las que con mayor frecuencia se confunden.

En este sentido, es frecuente encontrar competencias mezcladas de procedimientos derivados de responsabilidades disciplinarias y de responsabilidades administrativas en el órgano de investigación, en la Contraloría interna y en el órgano colegiado.

En muchos casos se confunde el procedimiento de investigación disciplinaria a cargo de la Unidad de Asuntos Internos y tiene por objeto acusar ante el órgano colegiado a un policía, con el procedimiento para la imposición de responsabilidades y sanciones administrativas que debe substanciar, por completo, el Órgano Interno de Control.

También se encontró que en muchas ocasiones el órgano encargado de velar por las faltas administrativas, es decir la contraloría interna, forma parte del órgano colegiado de responsabilidades disciplinarias.

Y finalmente, también es común encontrar que el órgano colegiado de responsabilidades disciplinarias tiene competencia para imponer sanciones en materia de responsabilidades administrativas.

En este sentido y como buena práctica el Estado de México tiene un esquema novedoso de responsabilidades administrativas. Aunque este estudio no está centrado en las responsabilidades administrativas, sí podemos establecer como una buena práctica que este esquema está referenciado en la Ley de Seguridad, con lo cual se deja bien clara la diferenciación entre este procedimiento que incluso es substanciado por un organismo autónomo y externo a las corporaciones y la competencia interna para los procedimientos disciplinarios de la corporación. Quintana Roo también tiene normas claras de diferenciación de ambos sistemas de responsabilidades.

#### Respecto de las sanciones disciplinarias y correctivos disciplinarios

El mayor problema encontrado es la falta de diferenciación normativa entre sanciones disciplinarias y correctivos o medidas disciplinarias. En muchos casos todas son consideradas como sanciones o como correctivos, dando lugar a incertidumbre respecto del órgano competente para conocer del procedimiento.

Otro de los problemas hallados en este rubro es la falta del establecimiento de la competencia clara e inequívoca, de que las sanciones corresponde imponerlas al órgano

colegiado por mandato de la LGSNSP y en todo caso, los correctivos disciplinarios debe imponerlos el superior jerárquico.

Como buena práctica se encontró que existen marcos jurídicos que tienen bien definido qué es un correctivo disciplinario y qué es una sanción, así como la competencia clara de que a los primeros corresponde imponerlos al superior jerárquico y los segundos al Órgano Colegiado (ver Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Querétaro, Oaxaca, Morelos, Jalisco y Guerrero).

#### Respecto de los catálogos de faltas leves, graves y muy graves

El mayor problema que se encontró es que los catálogos de faltas leves, graves y muy graves no se encuentran definidos en todas las legislaciones. Estos catálogos contienen las tipificaciones necesarias para imponer las sanciones, y sin ellos la imposición de éstas se torna discrecional.

Asimismo, es necesario que los catálogos estén definidos en leyes y no a nivel reglamentario ya que, atendiendo al principio de generalidad de la ley, la misma conducta de un policía no deber ser sancionada de manera diferenciada por pertenecer a una u otra corporación.

El catálogo de faltas leves es el listado de conductas a las cuales corresponden los correctivos disciplinarios de amonestación o arresto que deben ser impuestos por superiores jerárquicos. El mayor problema que se encontró, en las entidades que sí cuentan con él, es que dentro de este catálogo se pueden encontrar faltas que no deben ser consideradas como leves, ya que afectan el servicio o la ciudadanía.

El catálogo de faltas graves es el listado de conductas a las cuales corresponde la sanción de suspensión o multa o cualquier otra, pero no la destitución, y debe ser impuesta por el órgano colegiado. También dentro de este catálogo se encontraron faltas que no deben ser consideradas como graves sino como muy graves y que ameritarían la sanción de destitución.

El catálogo de faltas muy graves es el listado de conductas a las cuales por su gravedad y grado de afectación a la ciudadanía o al servicio corresponde la sanción de destitución y que debe ser impuesta por el órgano colegiado. El mayor problema que se encontró es que dentro de este catálogo no se encuentran todas las conductas muy graves que deben estar tipificadas como meritorias de una destitución.



Como buena práctica, se encontró que los catálogos de la Policía Federal y de Veracruz están particularmente bien contruidos y con parámetros de racionalidad adecuados.

#### Respecto de los criterios para la imposición de medidas y sanciones disciplinarias

Los criterios para la imposición de sanciones deben funcionar como medidas de graduación de las medidas, así como las normas que consideren las atenuantes y agravantes de responsabilidad, y los criterios excluyentes de responsabilidad (tales como la legítima defensa).

El mayor problema que se encontró en este rubro es la ambigüedad de dichos criterios, así como la falta de un catálogo de circunstancias agravantes y atenuantes de responsabilidad, y los criterios excluyentes de responsabilidad.

Existen legislaciones que tienen bien determinados estos parámetros y que pueden servir como un buen ejemplo para detallar estos criterios (ver Chihuahua, Colima, Guerrero, Tabasco, Veracruz, Zacatecas y Policía Federal).

#### Respecto del registro de sanciones

En términos generales la obligación del registro de sanciones se encuentra establecida en todos los órdenes normativos; la única falla encontrada es que no se establezca la persona o unidad administrativa responsable de realizar el registro, la oportunidad para realizarlo y la responsabilidad en que se incurre por la omisión en el registro.

Un buen ejemplo de completud en este rubro se puede encontrar en la legislación de Chihuahua, Durango, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

#### Respeto de las características (nombre, adscripción y facultades) de la autoridad acusadora/investigadora

El mayor problema que se encontró en este rubro es que no se establezca con claridad el carácter de acusador y/o de investigador que debe tener la unidad de asuntos internos o el superior jerárquico según corresponda.

Asimismo, y como ya mencionamos anteriormente, en general, hace falta establecer con claridad las competencias de investigación en materia disciplinaria que tiene la unidad de

asuntos internos y su carácter de acusador, con las facultades que le corresponden en el procedimiento.

### Respecto de las características (nombre, integración y facultades) del Órgano Colegiado de substanciación del procedimiento

Un problema no muy frecuente es que en algunas ocasiones no se establece, desde la Ley, el nombre, adscripción y competencias del órgano colegiado, sino que la Ley solo repite la norma de la LGSNSP, estableciendo solamente que las corporaciones deben contar con órganos colegiados de substanciación de los procedimientos.

El término órgano colegiado es un término genérico que usa la LGSNSP que define su naturaleza (colegiada) pero las leyes estatales deben resolver la obligación de integrar, sea para todas las corporaciones estatales o por corporación, un Consejo o Comisiones de Honor y Justicia para los fines del procedimiento disciplinario.

Dado que se trata de un órgano que impone sanciones que afectan los derechos de los policías, específicamente su estabilidad en el trabajo, es preferible que tanto su integración como su competencia se encuentren definidas en una ley y no en los reglamentos, para sujetarse al principio constitucional del debido proceso. Aunque el establecimiento de estas normas en reglamentos no puede reputarse como inconstitucional, sí puede derivar en problemas jurídicos ulteriores si las facultades otorgadas no están previstas en la ley.

Asimismo, otro problema encontrado es que algunos órganos colegiados no tienen la conformación mínima que indica la LGSNSP, es decir que debe existir representación de elementos operativos. En muchos casos estos órganos están conformados exclusivamente por el titular de la corporación y titulares de unidades administrativas, lo cual contraviene la LGSNSP.

Otro de los problemas encontrados en la conformación de estas instancias es que el órgano acusador forme parte del Consejo, lo que rompe con el principio acusatorio y con la igualdad de partes en el proceso.

Finalmente, la LGSNSP indica que este órgano debe ser de naturaleza permanente, lo cual supone que debe existir y sesionar periódicamente conforme a las necesidades del servicio. En este sentido se encontró que la reglamentación interna de los consejos es de naturaleza más administrativa, es decir de toma de decisiones, más que de naturaleza jurisdiccional y permanente, como debería serlo.

### Respecto de las Facultades del Presidente, Secretario y Vocales

Las facultades del Presidente, Secretario y Vocales están asimiladas a un órgano colegiado de carácter administrativo de tipo gerencial, como aquellos que toman decisiones en la administración pública descentralizada o los consejos de administración de empresas.

En casi todas las legislaciones se encontró que las facultades del Secretario se constriñen a realizar tareas administrativas como citar a las sesiones y recabar los autos. Estas tareas deben ser funciones a cargo de un órgano auxiliar del Consejo; el Secretario, como todos los demás integrantes del Consejo, debe estar atento a las pruebas y al debate para emitir su valoración y su voto.

También se encontró que en la mayor parte de los casos el Secretario es quien lleva a cabo la etapa de instrucción en el procedimiento y por lo tanto ante él, y no ante el Consejo, se desarrolla prácticamente todo el procedimiento de desahogo de pruebas y alegatos; incluso en muchos casos el Secretario tiene como función preparar el proyecto de resolución y ésta sólo es firmada por los demás integrantes.

Esto no debe existir en ningún procedimiento que afecte derechos de las personas, ya que se trata de la lógica más pura del sistema inquisitivo y rompe con el principio de inmediación procesal que es fundamental para que los integrantes del Consejo, que actúa como Tribunal, puedan percibir con todos sus sentidos el debate y las evidencias para poder dictar una resolución verdaderamente basada en las pruebas y no en el proyecto que sólo uno de ellos construyó.

En este sentido, este tipo de normativas también rompen con la naturaleza colegiada de la decisión, que asegura imparcialidad y objetividad de la misma, ya que en la realidad sólo se trata de la visión y resolución de una persona, que además en varios casos es la instancia acusadora, es decir, quien realizó la investigación.

### Respecto de las normas que establecen unidades administrativas auxiliares para la substanciación de los procedimientos

En muy pocos casos se establecen personas u órganos administrativos auxiliares que se encarguen de que el Consejo o Comisión de Honor y Justicia funcione correctamente. Muchas veces estas funciones están encomendadas al Secretario del Consejo, sin que esta deba ser su tarea.



Un ejemplo de legislación que sí tienen estos órganos auxiliares previstos es Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Policía Federal.

#### Respecto de los derechos de agraviado o víctima de la falta

Con excepción de la legislación de Chiapas, prácticamente ninguna legislación establece derechos del agraviado en el proceso, sobre todo cuando el procedimiento deriva de una denuncia ciudadana.

Buena parte de las causas de procedimientos disciplinarios lo son también de responsabilidad administrativa, civil o penal, de manera que, si desde los procedimientos disciplinarios se les da importancia a las víctimas de policías, puede evitarse que se mande a éstas hacia las procuradurías e incluso resolverse un conflicto entre policía y ciudadano sin necesidad de acudir a un procedimiento civil o penal.

Si los procedimientos permanecen cerrados hacia la ciudadanía agraviada, estos se deslegitiman y se consecuenta la desconfianza en la corporación.

Con excepción de Chiapas, no se encontraron buenas prácticas respecto de este rubro porque en los procedimientos disciplinarios el agraviado no es parte en el procedimiento.

#### Respecto de los derechos del policía imputado en el procedimiento disciplinario

Otro de los grandes focos rojos que tiene la legislación en materia disciplinaria es que es prácticamente nula en cuanto a derechos del imputado en el proceso.

En algunos casos ni siquiera se permite una defensa técnica, es decir una defensa por parte de un abogado; de los demás derechos del imputado, como la presunción de inocencia, la igualdad de partes, el derecho a los medios de prueba o el derecho de no auto responsabilizarse no existe regulación.

En muchos casos tampoco existe la posibilidad de recurrir las resoluciones, de manera que el policía queda en total estado de indefensión.

Con excepción del catálogo que establece la legislación Chiapaneca, no se encontró en la legislación analizada ninguna buena práctica en relación con los derechos de los policías en los procesos disciplinarios.

## V. Hallazgos del trabajo de campo

Como parte del proyecto, el equipo de investigadores de Causa en Común realizó una serie de visitas a las Unidades de Asuntos Internos de las entidades seleccionadas (Chihuahua, Nuevo León, Morelos, Tabasco, Querétaro y Tamaulipas) entre los meses de agosto y septiembre de 2016. El objetivo de estas visitas fue tener un acercamiento al funcionamiento de las Unidades de Asuntos Internos, conocer los principales avances que han tenido y las dificultades que han enfrentado en la operación de estas unidades. Con esta información se tuvo a la mano elementos más amplios para realizar un diagnóstico que también presentara aspectos cualitativos y percepciones de los distintos responsables de áreas involucradas, así como de los policías a que están bajo el sistema de régimen disciplinario de su institución.

### a) Información general del trabajo de campo

La información se obtuvo a través de entrevistas con titulares de distintas áreas y de grupos de enfoque con los policías. La selección fue la siguiente:

#### Entrevistas

1. Secretario de Seguridad Pública del Estado
2. Director General de la Policía Estatal
3. Director de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Estatal
4. Director del Consejo de Honor y Justicia
5. Director de Recursos Humanos de la Policía
6. Entrevista con el personal de la Unidad de Asuntos Internos (UAI)

#### Grupos de enfoque

1. Grupo de enfoque con diez agentes de policía (cinco que alguna vez estuvieron investigados por la UAI y cinco que nunca hayan pasado por un proceso disciplinario).
2. Grupo de enfoque con cuatro comandantes (dos que alguna vez estuvieron investigados por la UAI y dos que nunca hayan pasado por un proceso disciplinario).

#### Instrumentos

El equipo de investigadores de Causa en Común diseñó una serie de instrumentos que sirvieran de guía y medio para recopilar la información de las entrevistas y los grupos de



enfoque (Anexo 2). Con estos instrumentos se obtuvo información estadística, datos corroborados en entrevista, presentación de documentos o verificación durante las visitas. El instrumento que recopila la información principal de la UAI fue enviado con anticipación a los distintos titulares de las unidades para dar tiempo para la integración de datos cuantitativos y documentación.

Las categorías que conforman los instrumentos son: 1. Marco jurídico; 2. Estructura orgánica; 3. Procedimientos; 4. Transparencia y rendición de cuentas; 5. Alerta temprana y prevención de riesgos; 6. Uso de la fuerza; 7. Supervisión de la función policial; y 8. Fortalezas y debilidades.

A partir de estas categorías se ordena y presenta la información y principales hallazgos de nuestras visitas a las entidades que fueron seleccionadas para el proyecto.

## b) Información provista por los estados

### **Chihuahua**

El equipo de investigadores de Causa en Común realizó la visita al estado de Chihuahua el 23 y 24 de agosto. En esta visita se cumplió con la agenda de trabajo y entrevistas solicitadas.

**Institución:** Policía Estatal Única División de Investigación de la Fiscalía General de Chihuahua.

**Estado de fuerza:** 4,618<sup>4</sup>

**Sueldo mensual de policía nivel básico:** \$ 9,000.00

#### **1. Marco Jurídico**

El marco jurídico donde se asientan las competencias del Órgano de Control Interno se encuentra en la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, en el Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado y en el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera.

---

<sup>4</sup> Estado de fuerza tomado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 31 de agosto de 2016.

## **2. Estructura orgánica**

El Órgano de Control Interno se encuentra en las oficinas centrales de la Fiscalía General del Estado. Las oficinas están adaptadas para recibir a los ciudadanos que interponen una queja.

No se proporcionó un organigrama que mostrara la forma en la que está estructurado el Órgano de Control Interno, ni del lugar que ocupa en la Fiscalía General del Estado. Mediante las entrevistas se identificó que éste se encuentra integrado por 18 personas, de los cuales cinco realizan labores administrativas y 13 labores de investigación. No hay policías entre el personal del Órgano. Asimismo, no se cuenta con un código de ética.

No se proporcionó un organigrama que mostrara la forma en la que está estructurado el Órgano de Control Interno, ni del lugar que ocupa en la Fiscalía General del Estado. A través de las entrevistas se identificó que éste se encuentra integrado por 18 personas, de los cuales cinco realizan labores administrativas y 13 labores de investigación. No hay policías entre el personal del Órgano. Asimismo, no se cuenta con un código de ética.

## **3. Procedimientos**

Se realizó una visita a las oficinas del Órgano de Control Interno para conocer las instalaciones y el lugar donde se resguardan los expedientes. Estos se encuentran en un lugar de seguro y de acceso limitado únicamente para el personal del órgano. Se revisaron dos expedientes para conocer la forma en la que se integran y se dialogó con el personal sobre su involucramiento en el proceso de investigación.

El Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial establece en sus Artículos 15 a 23 las obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública del estado. Específicamente en el Artículo 20 considera que las faltas menores serán sancionadas con correcciones disciplinarias por el superior jerárquico.

La integración de la Comisión de Honor y Justicia contiene su marco jurídico en los Artículos 66 a 69 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad, en ellos se establece la forma en la que estarán integradas, así como sus atribuciones.

## **4. Transparencia y rendición de cuentas**

No se presentó evidencia de un reporte anual de los procedimientos ni la publicación en medios del Órgano de Control Interno.

La Fiscalía General del Estado cuenta con un sitio web con información general. En la página se proporciona la dirección y el teléfono de los módulos para ingresar una queja o denuncia.

*Tabla 5.1 Datos de contacto del Órgano Interno de Control-Chihuahua*

Chihuahua	
Página web	<a href="http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/">http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/</a> <a href="http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/?page_id=68158#.V_ZueeB94dU">http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/?page_id=68158#.V_ZueeB94dU</a>
Teléfonos de contacto	Números telefónicos de cada módulo 066 089
Correo electrónico institucional	
Redes sociales	Facebook: Fiscalía General del Estado de Chihuahua Twitter: Fiscalía General @Fiscalia_Chih

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la página web.

## 5. Alerta temprana y prevención de riesgos

No se cuenta con un sistema de alerta temprana definido, pero cuentan con un sistema donde registran todas las faltas y sanciones en las que incurren los elementos.

No se cuenta con mapeo de la corrupción.

## 6. Uso de la fuerza

No se cuenta con protocolos de uso de la fuerza.

## 7. Supervisión de la función policial

El Órgano de Control Interno que depende de la Fiscalía Especializada en Control Análisis y Evaluación lleva a cabo la supervisión del personal, instalaciones y armamento. Sin embargo, no se proporcionaron protocolos o procedimientos sobre cómo se llevan a cabo las supervisiones.

## 8. Fortalezas y debilidades

Con la visita y entrevistas realizadas en Chihuahua se pueden resumir lo siguiente:

### Fortalezas

- Reconocimientos públicos y económicos a los agentes con mejor desempeño.
- Recepción de quejas por distintos medios y en distintas regiones de la entidad.
- Sistema informático de registro de expedientes.

### Debilidades

- No cuentan con personal con carrera policial en la Unidad de Asuntos Internos.
- No se realiza investigación de campo.
- No se cuenta con código de ética ni manuales de procedimientos.
- Falta de claridad y criterios definidos para aplicar sanciones.

## Morelos

El equipo de investigadores de Causa en Común realizó la visita al estado de Morelos el 1 y 2 de septiembre. En esta visita se cumplió con la agenda de trabajo y entrevistas solicitadas.

**Institución:** Comisión Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos.

**Estado de fuerza:** 1,463.<sup>5</sup>

**Sueldo mensual de policía nivel básico:** \$ 8,000.00.

### 1. Marco Jurídico

El marco normativo de la Unidad de Asuntos Internos se encuentra en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Entre los Artículos 163 a 175 se mencionan las facultades para iniciar procedimientos de la unidad. Específicamente el Artículo 171 describe el procedimiento a seguir y el Artículo 172 estipula que todo procedimiento deberá ser resuelto en un término no mayor de setenta días hábiles. Otros elementos normativos de la Unidad de Asuntos Internos se presentan en los Reglamentos de la Ley

---

<sup>5</sup> Número tomado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 31 de agosto de 2016.

del Sistema de Seguridad Pública del Estado, en el Específico de Funciones de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, en la Ley para Regular el Uso de la Fuerza, así como en el Manual de Organización de la Oficina del Comisionado Estatal de Seguridad Pública.

La Unidad de Asuntos Internos cuenta con el Manual de Políticas y Procedimientos de la Oficina del Comisionado Estatal de Seguridad donde se presenta el procedimiento con un diagrama de flujo para recibir y dar seguimiento de las quejas y denuncias. Asimismo, se ha implementado un procedimiento de registro de los datos personales de quienes presentan una denuncia contra elementos policiales. Estos datos son confidenciales en los términos dispuestos por el capítulo III de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

## **2. Estructura orgánica**

La oficina de la Unidad de Asuntos Internos se encuentra físicamente en las instalaciones de la Comisión Estatal de Seguridad del Estado. En esta oficina se recibe al denunciante para tomar la declaración de los hechos en cubículos privados.

Se proporcionaron los organigramas de la Unidad de Asuntos Internos y de la Comisión Estatal de Seguridad Pública. La unidad se encuentra integrada por 19 personas divididas en cuatro subdirecciones: Asuntos Internos; Investigaciones; Procedimientos; y Control de Confianza. El organigrama de la Comisión muestra un canal directo de comunicación de la Unidad de asuntos Internos con la Oficina del Comisionado.

Se entregó un proyecto de Código de Ética al que deben sujetarse los servidores públicos que integran la Unidad de Asuntos Internos, pero no se proporcionó un código de ética de la Comisión Estatal de Seguridad.

## **3. Procedimientos**

En el proceso de entrevistas se visitó la oficina de asuntos internos donde se tiene resguardo de los expedientes. Durante la entrevista con el personal se afirmó que para mantener la seguridad de estos expedientes se encuentran bajo resguardo de una sola persona. Se proporcionaron dos carpetas de investigación para conocer la forma en la que se encuentran integradas, al mismo tiempo el personal de la unidad describía el proceso de recepción, atención de quejas e investigación.

La Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado en su Artículo 100 contempla las obligaciones a las que están sujetos los agentes que integran las instituciones de seguridad pública. Por otro lado, el Artículo 159 de la misma ley enumera las causas de remoción de los elementos. La lista de sanciones y procedimientos aplicables a los elementos se describen en el Artículo 104 de la Ley del Sistema de Seguridad del Estado y en el Artículo 36 del Reglamento de dicha ley.

El Consejo de Honor y Justicia se encuentra normado por la Ley del Sistema de Seguridad Pública en sus Artículos 176 al 182 y por el Reglamento de Carrera Policial en sus Artículos 184 al 188. En estos artículos se describen las funciones y conformación del Consejo.

#### 4. Transparencia y rendición de cuentas

La publicación de resultados de la Unidad de Asuntos Internos se realiza a través de gestiones de la Coordinación de Desarrollo y Vinculación Interinstitucional en materia de Seguridad Pública para que la información de la Comisión Estatal de Seguridad y de la Unidad de Asuntos Internos sea publicada en la página de transparencia que proporciona el Instituto Morelense de Información Pública Estatal.

Se cuenta con un sitio web administrado por la Comisión Estatal de Seguridad Pública donde se muestran los teléfonos del Comisionado de Seguridad Pública y del Comisario en jefe de la policía. Esta página también cuenta con un buzón de quejas y sugerencias de los ciudadanos. No se cuenta con correo electrónico institucional de contacto con el público.

*Tabla 5.2 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Morelos*

Morelos	
Página web	<a href="http://www.cesmorelos.gob.mx/index.php/contacto/">http://www.cesmorelos.gob.mx/index.php/contacto/</a> <a href="http://www2.queretaro.gob.mx/repci/">http://www2.queretaro.gob.mx/repci/</a> <a href="http://servicioshacienda.morelos.gob.mx:8080/secontraloria/">http://servicioshacienda.morelos.gob.mx:8080/secontraloria/</a>
Teléfonos de contacto	52 (777) 1011000 066 089
Correo electrónico institucional	<a href="mailto:seguridadciudadana@queretaro.gob.mx">seguridadciudadana@queretaro.gob.mx</a> <a href="mailto:quejasydenuncias@queretaro.gob.mx">quejasydenuncias@queretaro.gob.mx</a>
Redes sociales	Facebook: Policía Mando Único Morelos Twitter: CES Morelos, @CES_Morelos

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la página web.

La Unidad de Asuntos puede iniciar investigaciones de casos que son detectados en los medios y en las redes sociales.

### **5. Alerta temprana y prevención de riesgos**

No se cuenta con un documento que describa un sistema de alerta temprana para detectar faltas leves y activar una intervención preventiva de una conducta más grave. Sin embargo, durante las entrevistas se mencionó que se elabora una base de datos con la frecuencia de casos y situaciones en las que incurren los elementos para dar un seguimiento a sus faltas.

No se compartió evidencia de un mapeo de la corrupción.

### **6. Uso de la fuerza**

La Comisión Estatal de Seguridad del Estado cuenta con una Ley para Regular el Uso de la Fuerza. En ella se describen las circunstancias y principios para el uso legítimo de la fuerza, sus distintos niveles. Por último, se establece que cuando el elemento ejerza fuerza en el desempeño de sus funciones tiene que rendir un informe a su superior jerárquico.

Esta ley también establece que la Comisión Estatal de Seguridad tiene la obligación de generar los lineamientos y protocolos para el uso de la fuerza, esto último se presenta en el Protocolo de Actuación de los elementos policiales de la Comisión.

### **7. Supervisión de la función policial**

La Unidad de Asuntos Internos lleva a cabo actividades de supervisión periódica a los elementos, instalaciones, vehículos y armamentos. Sin embargo, no se presentó un protocolo de los procedimientos de supervisión.

### **8. Fortalezas y debilidades**

La información obtenida en la visita a la Policía del estado de Morelos se pueden considerar las siguientes fortalezas y debilidades en la Unidad de Asuntos Internos:

Fortalezas

- Módulos itinerantes en distintas zonas para la recepción de quejas y denuncias.



Foreign &  
Commonwealth  
Office

- Visitas a domicilios para levantamiento de quejas y testimonios de los quejosos.
- Comunicación permanente con autoridades municipales para las quejas.
- Se realiza investigación de campo.

#### Debilidades

- Participación en el Consejo de Honor y Justicia del Titular de Asuntos Internos.
- Duplicidad de castigos y sanciones.

### **Nuevo León**

El equipo de investigadores de Causa en Común realizó la visita al estado de Nuevo León los días 16 y 17 de agosto. En esta visita se cumplió con la agenda de trabajo y entrevistas solicitadas.

**Institución:** Fuerza Civil.

**Estado de fuerza:** 4,481.<sup>6</sup>

**Sueldo mensual de policía nivel básico:** \$ 12,000.00

#### **1. Marco Jurídico**

La Inspección General y Asuntos Internos de la Fuerza Civil de Nuevo León cuenta con un marco normativo que encuentra en la Ley de la institución Policial Fuerza Civil, en los artículos 13 y 13 bis de esta ley se estipulan su conformación, así como las obligaciones y atribuciones de ésta. De igual forma la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León en sus artículos 167 y 221 menciona a las áreas de asuntos internos como las encargadas de investigar las situaciones de controversia en la que se encuentre los elementos de las instituciones policiales. En estos documentos normativos también se presenta los procesos de recepción de quejas y de investigación de casos.

---

<sup>6</sup> Número tomado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 31 de agosto de 2016.

## 2. Estructura orgánica

La oficina de Inspección General y Asuntos Internos se encuentra en el Campo Policial No. 1 de Fuerza Civil. Se realizó una visita para conocer sus instalaciones y conocer de parte de los agentes, investigadores y/o administrativos el funcionamiento de la unidad.

En el organigrama proporcionado por la Inspección General y Asuntos Internos se muestra que la unidad se encuentra conformada por 37 personas, de las cuales 36 cuentan con formación policial o militar, como es el caso del responsable de la Unidad. Cuentan con un abogado que es el encargado del despacho de la unidad.

El titular del área cuenta con un canal de comunicación permanente y directo con el Secretario de Seguridad Pública. Esto se pudo corroborar en las entrevistas realizadas.

Como último elemento de la categoría de estructura orgánica se revisó la existencia de un Código de Ética, para lo cual la oficina de Inspección General y Asuntos Internos proporcionó una versión electrónica del Código de Ética de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. Sin embargo, en la dinámica de grupo de enfoque los elementos mencionaron que no conocían el código. Durante las entrevistas con los titulares se mencionó que en el curso de formación inicial les imparten el curso de Doctrina Policial que contiene elementos de ética del servidor público.

No se proporcionó la estructura curricular del Curso de Formación inicial.

## 3. Procedimientos

La visita permitió la revisión de dos expedientes para conocer la forma en la estos son integrados y enviados a la Comisión de Honor y Justicia cuando el caso lo amerite. El archivo de los expedientes se encuentra en las oficinas de la unidad, sin embargo, el espacio de resguardo no se encuentra bajo llave. Aspecto que tendría que atenderse para una mayor protección de los mismos.

La Inspección General y Asuntos Internos tiene la facultad de sancionar conductas consideradas como leves, en caso de que los elementos incurran en conductas graves el caso es enviado a la Comisión de Honor y Justicia. Para determinar el nivel de las conductas la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León en sus artículos 219 y 220 definen el tipo de sanción a la que serán acreedores los elementos. Aunado a esta descripción la oficina de Inspección General y Asuntos Internos cuenta con una tabla que de forma gráfica describe el tipo de conductas no aceptadas por la Comisión de Honor y Justicia, así como el tipo de sanción.

La Comisión de Honor y Justicia se encuentra reglamentada por la ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, la Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil y el Reglamento Interior de la Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. En este último se establece la forma en la que estará integrada la Comisión, su organización, facultades y atribuciones de cada miembro.

#### 4. Transparencia y rendición de cuentas

El trabajo de la Oficina de Inspección General y Asuntos Internos es sintetizado en un reporte que se utiliza al interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Se cuenta con una página web de la oficina de asuntos internos donde se presentan las facultades y atribuciones de la unidad. Sin embargo, no se cuenta con una página donde se presente una difusión del trabajo de la Oficina de Inspección General y Asuntos Internos. Se cuenta con páginas en la red social Facebook la cual es monitoreada para detectar denuncias e iniciar investigaciones.

*Tabla 5.3 Datos de contacto de la Inspección General y Asuntos Internos-Nuevo León*

Nuevo León	
Página web	<a href="http://www.nl.gob.mx/seguridad">http://www.nl.gob.mx/seguridad</a> <a href="http://www.nl.gob.mx/dependencias/seguridad/12768/responsabilidades">http://www.nl.gob.mx/dependencias/seguridad/12768/responsabilidades</a>
Teléfonos de contacto	52 (81) 20203600 066 089
Correo electrónico institucional	sspnl@nuevoleon.gob.mx
Redes sociales	Facebook: Fuerza Civil Nuevo León Cauhtémoc Antúnez  Twitter: Fuerza Civil, @FuerzaCivilMX

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la página web.

#### 5. Alerta temprana y prevención de riesgos

La oficina de asuntos internos cuenta con el Área de Gestión y Enlace que se encarga de la sistematización de datos y archivos para generar estadísticas. El Sistema de Captura de información (SICAP) ayuda a detectar faltas recurrentes entre los agentes y llevar a cabo una prevención de conductas de riesgo.

No se presentó un documento que documente el mapeo de la corrupción.

## **6. Uso de la fuerza**

Se cuenta con un documento que establece los procedimientos aplicables para el uso legítimo de la fuerza. El mismo presenta un glosario, una descripción de las responsabilidades de los policías, el nombre de los registros aplicables para la documentación de situaciones y una tabla descriptiva con la descripción de las situaciones de resistencia a una acción policial y niveles del uso legítimo de la fuerza.

## **7. Supervisión de la función policial**

La Oficina de Inspección General y Asuntos Internos cuenta con un área denominada Inspección y Servicios Policiales y otra llamada Inspección de Bienes. Estas áreas se encargan de realizar revisiones a las instalaciones y al personal de Fuerza Civil para actuar de manera oficiosa y/o preventiva. Se inspecciona la limpieza, estado de los vehículos, condiciones de las armas y al personal. Este trabajo es más correctivo, se analizan las conductas y en caso necesario se generan apercibimientos

## **8. Fortalezas y debilidades**

La visita y entrevistas con el personal de Fuerza Civil permitió generar los siguientes comentarios respecto a las fortalezas y debilidades de su Unidad de Asuntos Internos:

### Fortalezas

- Manuales, procedimientos, protocolos de investigación y supervisión.
- Faltas y sanciones catalogadas.
- Visitas a domicilios para levantamiento de quejas y testimonios de los quejosos.
- Recepción de quejas por diversos medios.

### Debilidades

- Falta de un Código de Ética.
- Faltas menores tienen consecuencias para la participación en procesos de ascensos.
- Atención a los ciudadanos y presentación de quejas al interior del cuartel de la policía.



Foreign &  
Commonwealth  
Office

## **Querétaro**

El equipo de investigadores de Causa en Común realizó la visita al estado de Querétaro los días 18 y 19 de agosto. En esta visita se cumplió con la agenda de trabajo y entrevistas solicitadas.

**Institución:** Policía Estatal

**Estado de fuerza:** 875.<sup>7</sup>

**Sueldo mensual de policía nivel básico:** \$ 12,000.00

### **1. Marco Jurídico**

El marco jurídico de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía estatal de Querétaro se encuentra en la Ley de Seguridad Ciudadana del estado. El artículo 30 de esta ley describe las atribuciones de la Unidad como parte del proceso de la carrera policial. Una característica del marco jurídico del régimen disciplinario de la policía estatal de Querétaro es su aprobación reciente, tanto la Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro, como la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana fueron aprobadas el 30 de mayo y el 10 de junio de 2016.

Las autoridades proporcionaron los procedimientos de la Unidad de Asuntos Internos en un formato utilizado por el Área de Organización y Métodos. Estos formatos describen las actividades y procesos que el personal de la Unidad debe seguir para la investigación de quejas. Al momento de la visita el proyecto de Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana ya había recibido la aprobación de parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y estaban en espera de su publicación

### **2. Estructura orgánica**

La oficina de la Unidad de Asuntos Internos se encuentra físicamente en las oficinas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado. Estas oficinas cuentan con un pabellón de atención ciudadana, la Unidad de Asuntos Internos se encuentran en dicho pabellón.

---

<sup>7</sup> Número tomado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 31 de agosto de 2016.

Se proporcionó un organigrama de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y se mostró una posición de la Unidad de Asuntos Internos con un canal directo de comunicación con el Secretario. Al momento de la visita la Unidad se encontraba integrada por la titular y una auxiliar abogada. La titular de la Unidad reconoció la falta de personal como una problemática y precisó la necesaria la expansión de su oficina en el corto plazo.

Por último, se proporcionó el Código de Ética de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del estado de Querétaro y la estructura curricular del Curso de Formación Inicial para Policía Preventivo. Este se conforma por 1400 horas divididas en las áreas de conocimiento de Desarrollo y acondicionamiento físico; Función policial; Marco normativo de la función policial; Prevención y vinculación social; Técnicas y tácticas policiales; Formación complementaria; Funciones policiales locales (funciones especializadas).

### **3. Procedimientos**

Se visitó el área en la que se encuentran los expedientes y se solicitó la revisión de dos carpetas como forma de verificar la integración de estos. Durante esta revisión se conversó con los encargados de la elaboración de los expedientes sobre las actividades que realizan durante todo el proceso.

La descripción de las obligaciones a las que se sujetarán los integrantes de las instituciones de seguridad se presentan en el Artículo 11 de la Ley de Seguridad para el estado de Querétaro que se encuentra vigente desde el 1 de junio de 2016. Las faltas policiales en las que se puede incurrir y que serán resueltas por el Director de la Policía se contemplan en el Artículo 99 del Proyecto de Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Las faltas que resolverá y en unos casos destituir o inhabilitar al personal operativo el Consejo de Honor y Justicia se presentan en el Artículo 100 y 101. Finalmente, del artículo 145 al 148 del mismo reglamento describen los tipos de correctivos disciplinarios y sanciones a la que serán acreedores de acuerdo a la falta del agente.

El Consejo de Honor y Justicia tiene su marco normativo en la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el Artículo se estipulan su conformación y las atribuciones de cada integrante. Estos elementos también se contemplan en el Proyecto de Reglamento del Servicio Policial de Carrera Policial.

#### 4. Transparencia y rendición de cuentas

Se presentó un documento que integra los resultados obtenidos por la Unidad de Asuntos Internos durante el año 2015. Se cuenta además con un sitio web y correo electrónico administrados por la Secretaría de la Contraloría para recibir quejas o denuncias ciudadanas. Una vez recibida la queja por cualquiera de estos medios es canalizada a la UAI.

La UAI puede iniciar investigaciones de casos que son detectados en los medios y en las redes sociales. Para esto se lleva a cabo un monitoreo de medios de comunicación por la oficina de Comunicación Social y la policía cibernética.

*Tabla 5.4 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Querétaro*

Querétaro	
Página web	<a href="http://www.queretaro.gob.mx/ssc/">http://www.queretaro.gob.mx/ssc/</a> <a href="http://www2.queretaro.gob.mx/repci/">http://www2.queretaro.gob.mx/repci/</a>
Teléfonos de contacto	52 (442) 2141915, 52 (442) 2385034 066 089
Correo electrónico institucional	<a href="mailto:seguridadciudadana@queretaro.gob.mx">seguridadciudadana@queretaro.gob.mx</a> <a href="mailto:quejasydenuncias@queretaro.gob.mx">quejasydenuncias@queretaro.gob.mx</a>
Redes sociales	Twitter: Policía Estatal Qro. @poesqro

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la página web.

#### 5. Alerta temprana y prevención de riesgos

Se presentó un documento con antecedentes, diagnóstico, así como los objetivos e indicadores del Sistema de Alerta Temprana con el que están comenzando a identificar distintas situaciones que presentan los agentes. El objetivo es que, a partir de los resultados de los indicadores, la Policía del estado realice una intervención individualizada donde de brinde asesoría psicológica, intervención médica, programas de ejercicio y asesoría nutricional para cada elemento.

No se proporcionó documento que establezca un proceso de mapeo de la corrupción.

## 6. Uso de la fuerza

No se presentó un documento donde se establezcan los procedimientos para el uso de la fuerza.

## 7. Supervisión de la función policial

La Unidad de Asuntos Internos no lleva a cabo actividades de supervisión policial. Los comandantes son los encargados de la supervisión de los elementos a su cargo.

## 8. Fortalezas y debilidades

La información generada a partir de las entrevistas y la documentación proporcionada por las autoridades de la Policía Estatal de Querétaro arrojan los siguientes comentarios sobre sus fortalezas y debilidades:

### Fortalezas

- Experiencia en la implementación de procesos de régimen disciplinario.
- Cuentan con manuales y mecanismos documentados para el procesamiento de quejas.
- Participación civil en el Consejo de Honor y Justicia.
- Faltas y sanciones catalogadas.
- Reconocimientos con participación de diversos actores sociales y evaluación amplia del desempeño del elemento.
- Recepción de quejas por diversos medios.

### Debilidades

- Poco personal.
- No se realiza investigación de campo.
- No cuentan con personal con carrera policial en la Unidad de Asuntos Internos.
- Dependencia a la participación del mando policial para integrar investigaciones.

## Tabasco

El equipo de investigadores de Causa en Común realizó la visita al estado de Tabasco los días 30 y 31 de agosto. En esta visita se cumplió con la agenda de trabajo y entrevistas solicitadas.



**Institución:** Secretaría de Seguridad Pública de Tabasco.

**Estado de fuerza:** 4,311.<sup>8</sup>

**Sueldo mensual de policía nivel básico:** \$ 4,212.00

## 1. Marco Jurídico

La oficina encargada del régimen disciplinario de la policía estatal de Tabasco es denominada Inspección General. Esta cuenta con sustento normativo en el Título Tercero de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado que habla de los procedimientos del servicio profesional de Carrera policial y de las comisiones de honor y justicia. El Reglamento de la Policía Estatal describe en su Artículo 12 las atribuciones y obligaciones de la Inspección General. Por último, los Artículos 29 y 30 del Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia de la Policía Estatal también presentan las atribuciones de la inspección.

La Inspección General proporcionó ejemplares de manuales de procedimientos con diagramas de flujo para la atención de quejas y denuncias, así como de su investigación.

## 2. Estructura orgánica

La oficina de la Inspección General se encuentra físicamente en las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública. La oficina se encuentra Comisión Estatal de Seguridad del Estado.

Organizacionalmente la Inspección General forma parte de la Policía Estatal, esta última se encuentra como órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. El organigrama de la Inspección General proporcionado por los mismos responsables de la oficina muestra que está conformada por 35 personas. Para el cumplimiento de sus funciones se encuentra integrada por departamentos de Supervisión e Inspecciones; de Asuntos Internos; y Quejas Ciudadanas.

Se entregó el documento del Código de Ética de la Secretaría de Seguridad Pública, así como el Código de Conducta de la Secretaría de Seguridad Pública donde se integran el conjunto de conceptos que dirigen el comportamiento de los policías para el

---

<sup>8</sup> Número tomado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 31 de agosto de 2016.

cumplimiento de su deber. Sin embargo, en el grupo de enfoque realizado con los agentes mencionaron desconocer dichos documentos.

No se proporcionó la estructura curricular de formación o mecanismo por medio del cual los agentes conocen estos códigos.

### **3. Procedimientos**

Se visitó la oficina de la inspección general para conocer físicamente el lugar donde se archivan las carpetas de los expedientes. Durante esta visita se pudo observar las condiciones de deterioro de los espacios de esta oficina, lo que expone el resguardo seguro de los expedientes. Durante las entrevistas con el personal se proporcionaron dos carpetas de procedimientos.

El Capítulo X del Título Segundo de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado aborda el régimen disciplinario de las corporaciones policiales establece los tipos de sanciones a las que serán acreedores los elementos: amonestación, suspensión o remoción, así como los elementos agravantes o atenuantes de éstas. Por otro lado, el Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia en su Artículo 51 clasifica las faltas en leves y graves. En los Artículos 52 al 54 menciona los tipos de faltas clasificados como graves y a la Comisión de Honor y Justicia como la competente de su sanción. Los Artículos 55 y 56 enumeran los tipos de faltas leves, y a los Comisarios, Inspectores u oficiales como los encargados de imponer los correctivos disciplinarios, así como la Comisión.

El Consejo de Honor y Justicia tiene su marco normativo en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, así como en el Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia de la Policía Estatal. Este último menciona la integración, atribuciones y funcionamiento de la Comisión.

### **4. Transparencia y rendición de cuentas**

En entrevista con el titular de la oficina de la Inspección General se afirmó que cada tres meses se genera un reporte sobre las condiciones y avances en los expedientes que lleva su unidad. Esta información es presentada en el portal de transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública.

La Secretaría de Seguridad Pública cuenta con un sitio web con información general. Se muestra el directorio de los funcionarios con su teléfono y su correo electrónico, pero no

se cuenta con un correo institucional de contacto con los ciudadanos. La página cuenta con un buzón electrónico que da la opción de ingresar una queja o denuncia.

Tabla 5.5 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Tabasco

Tabasco	
Página web	<a href="http://ssp.tabasco.gob.mx/">http://ssp.tabasco.gob.mx/</a> <a href="http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/WFrmPresentarPortal.aspx?dp=N4">http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/WFrmPresentarPortal.aspx?dp=N4</a>
Teléfonos de contacto	(993) 3581200 066 089
Correo electrónico institucional	Buzón de sugerencias <a href="http://ssp.tabasco.gob.mx/buzon">http://ssp.tabasco.gob.mx/buzon</a>
Redes sociales	Facebook: Secretaría de Seguridad Pública Tabasco Twitter: SSP Tabasco @SSPTabasco

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la página web.

## 5. Alerta temprana y prevención de riesgos

No se cuenta con un documento que describa un sistema de alerta temprana. En estos momentos la oficina de Inspección General se encuentra en un proceso de sistematización e integración de la información en formato electrónico para tener un orden que pueda ser utilizado para detectar faltas recurrentes en sus agentes.

Se compartió el documento del Programa Integral de Combate a la Corrupción, que entre sus ejes estratégicos contiene la identificación de riesgos de corrupción; el fortalecimiento de la Inspección General que permita ampliar y hacer más eficientes sus funciones; y el desarrollo de un portal web anticorrupción que permita presentar y dar seguimiento a las quejas y denuncias.

## 6. Uso de la fuerza

La Secretaría de Seguridad Pública cuenta con el Protocolo de Actuación Policial para la detención de infractores. En este documento publicado en enero de 2015 se presentan los criterios y procedimientos a los que tienen que apegarse los agentes al momento de realizar una detención, así como los principios y niveles para el uso de la fuerza.

## 6. Supervisión de la función policial

La Inspección General tiene la facultad de programar y establecer los mecanismos necesarios para llevar a cabo visitas de inspección y supervisión de las unidades administrativas de la policía. No se proporcionó evidencia de los formatos o informes de supervisiones.

## 8. Fortalezas y debilidades

Las fortalezas y debilidades que fueron detectadas durante la visita a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía de Tabasco son los siguientes:

### Fortalezas

- Manuales, procedimientos, protocolos de investigación y supervisión claros y definidos.
- Realizan investigación de campo.

### Debilidades

- Malas prácticas normalizadas en el personal de todos los niveles.
- Instalaciones deterioradas.

## Tamaulipas

El equipo de investigadores de Causa en Común realizó la visita al estado de Tamaulipas los días 3 y 4 de agosto. En esta visita se cumplió con la agenda de trabajo y entrevistas solicitadas.

**Institución:** Policía Estatal Acreditada Fuerza Tamaulipas.

**Estado de fuerza:** 4,027.<sup>9</sup>

**Sueldo mensual de policía nivel básico:** \$ 6,000.00

### 1. Marco Jurídico

La Dirección de Asuntos Internos de la Policía Estatal de Tamaulipas encuentra su marco normativo en la Ley de Seguridad Pública para el estado de Tamaulipas. El Reglamento

---

<sup>9</sup> Número tomado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 31 de agosto de 2016.

Interior de la Secretaría de Seguridad Pública en su Artículo 37 establece las facultades de esta Dirección.

Se cuenta con un Manual de la Dirección de Asuntos Internos, en él se describen las atribuciones de la dirección y las funciones de cada uno de los departamentos que la integran. También se presentó el protocolo de atención a quejas y denuncias, así como de la investigación con diagrama de flujo para cada proceso.

Se proporcionó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, pero no un procedimiento de protección a la información.

## **2. Estructura orgánica**

La Dirección de Asuntos Internos se encuentra físicamente en las instalaciones del Complejo Estatal de Seguridad Pública.

Se proporcionó el organigrama de la Dirección de Asuntos Internos. Esta se integra por 15 personas de los cuales ninguno es agente de policía. La dirección se compone de cuatro departamentos: Supervisión; Investigación; Integración e Inspección; y una Subdirección jurídica.

Se cuenta con un Código de Conducta y un Código de Ética de los Servidores Públicos, así como un Código de Ética Policial. Sin embargo, no se proporcionó la estructura curricular de formación o mecanismo mediante se da a conocer estos códigos entre los agentes.

## **3. Procedimientos**

Se visitó la oficina de asuntos internos donde se tiene resguardo de los expedientes y se proporcionaron dos de estos para conocer la integración de los mismos.

La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas establece en su Artículo 22 el conjunto de obligaciones de la policía estatal. Estas también se presentan en el Artículo 18 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública. Por otro lado, las prohibiciones están contenidas en el artículo 34 del Reglamento de las Corporaciones Policiales Preventivas del Estado.

Los correctivos disciplinarios y sanciones se presentan en el Artículo 89 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado. Este artículo también establece que previo a la sanción se respetará la garantía de audiencia del agente. Por último, la aplicación de las sanciones

de amonestación, apercibimiento y arresto hasta por 36 horas serán aplicada por el superior jerárquico; mientras que las sanciones de suspensión, remoción y las que determinen las demás disposiciones legales serán aplicadas por el Consejo de Desarrollo Policial.

El Consejo de Desarrollo Policial realiza las funciones del Consejo de Honor y Justicia y se encuentra normado por el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial. En el Título Cuarto del reglamento se describe la integración del Consejo, las atribuciones de cada uno de sus miembros y los procedimientos a seguir.

#### 4. Transparencia y rendición de cuentas

Se proporcionaron datos estadísticos de los procesos de régimen disciplinario de 2011 a 2016, pero no se mostró evidencia de su publicación.

La Secretaría de Seguridad Pública cuenta con un sitio web con información general. Existe un correo institucional y un teléfono exclusivos para las denuncias de ciudadanos contra actos de corrupción y abusos de autoridad.

#### 5. Alerta temprana y prevención de riesgos

No se cuenta con un sistema de alerta temprana.

*Tabla 5.6 Datos de contacto de la Unidad de Asuntos Internos-Tamaulipas*

Tamaulipas	
Página web	<a href="http://ssp.tamaulipas.gob.mx/">http://ssp.tamaulipas.gob.mx/</a>
Teléfonos de contacto	01 800 8903309 066 089
Correo electrónico institucional	asuntosinternos.ssp@tamaulipas.gob.mx
Redes sociales	Facebook: Únete a Fuerza Tamaulipas

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la página web.

## 6. Uso de la fuerza

Se cuenta con 16 protocolos de actuación para diversas situaciones u operativos. Entre estos protocolos se encuentran de patrullaje, revisiones, detenciones y uso de la fuerza.

## 7. Supervisión de la función policial

Se lleva a cabo supervisión del personal, estado de los vehículos e instalaciones. La Dirección de Asuntos Internos cuenta con facultades para la supervisión, estas quedan asentadas en el Artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad. Estas labores son detalladas con mayor precisión en las funciones del Departamento de Supervisión contenidas el Manual de Organización de la Dirección de Asuntos Internos.

## 8. Fortalezas y debilidades

Las entrevistas y la documentación proporcionada por la Unidad de Asuntos Internos de la Policía de Tamaulipas permiten generar las fortalezas y debilidades de forma general:

### Fortalezas

- Buzones de recepción de quejas en distintos puntos del estado.
- Número y correo de recepción de quejas de uso exclusivo de la UAI.
- Sistema de gestión policial que permite tener un conocimiento de la carrera de los agentes.

### Debilidades

- No se investiga a mandos.
- El inicio de las investigaciones es autorizado por el mando.
- No cuentan con personal con carrera policial en la UAI.
- Atención a los ciudadanos y presentación de quejas al interior del cuartel de la policía.

## Matriz de cumplimiento por estado

A continuación, se presenta una matriz que muestra el cumplimiento de cada una de las categorías que fueron analizadas a partir de la información que se generó con la documentación provista por los estados y durante las visitas/entrevistas realizadas a las



Foreign &  
Commonwealth  
Office

Unidades de Asuntos Internos. La matriz se compone de las siete categorías que fueron analizadas y se marca para cada uno de los estados su cumplimiento.

Después del análisis se entiende que no pueden presentarse resultados dicotómicos en el cumplimiento de las categorías por lo que en algunos recuadros de la matriz se hacen comentarios respecto al cumplimiento o avance presentado en cuanto a lo que se requiere para una Unidad de Asuntos Internos. Por ejemplo, se reconoce el respaldo en el ámbito normativo y la existencia física de las unidades de asuntos internos en todos los estados visitados, sin embargo, debe mencionarse que únicamente en dos casos las oficinas para recibir a los denunciantes se encontraron fuera del cuartel de las policías. La instalación física de las oficinas de asuntos internos al interior de las instalaciones donde se encuentran los policías puede desincentivar el ingreso de quejas de los ciudadanos, sobre todo cuando éstas tengan que ratificarse de forma personal.

Otro ejemplo es el caso del sistema de alerta temprana donde únicamente una entidad cuenta con un proyecto para implementar un sistema de alerta temprana, sin embargo, dos estados cuentan con un proceso de sistematización y registro que podría ser utilizado para diseñar un sistema de alerta temprana en el corto plazo.

Tabla 5.7 Matriz de categorías de análisis Unidades de Asuntos Internos

		Chihuahua	Morelos	Nuevo León	Querétaro	Tabasco	Tamaulipas
<b>1. Marco jurídico</b>	La UAI cuenta con una normatividad vigente.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Se cuenta con oficinas exclusivas para la UAI	✓	✓ Las oficinas se encuentran al interior de la Comisión Estatal de Seguridad	✓ Las oficinas se encuentran al interior del Campo Policial No.1	✓ Pabellón Ciudadano	✓ Las oficinas se encuentran en la Secretaría de Seguridad Pública	✓ Las oficinas se encuentran en la Secretaría de Seguridad Pública
<b>2. Estructura orgánica</b>	Autonomía de la Policía Estatal u homologa	✗	✗	✗	✗	✗	✗
	Código de Ética	✗	✓ Proyecto de Código para los Servidores de la UAI	✓	✓	✓	✓
	UAI incluye policías para colaborar en la investigación	✗	✗	✓	✗	✓	✗
	Manuales de procedimiento para recibir, registrar e investigar quejas	✗ No presentaron manuales de procedimiento	✓	✗ No presentaron manuales de procedimiento	✓	✓	✓
<b>3. Procedimiento</b>	Las acciones disciplinarias para cada nivel se encuentran reglamentadas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Consejo de Honor y Justicia reglamentado	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Tabla 5.72 Matriz de categorías de análisis Unidades de Asuntos Interno (continuación)

		Chihuahua	Morelos	Nuevo León	Querétaro	Tabasco	Tamaulipas
<b>4. Transparencia y rendición de cuentas</b>	Reporte anual de resultados	✗ No se presentó evidencia de un reporte anual de resultados	✓ Se publica a petición del Instituto de transparencia del estado	✓ Reporte con uso al interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado	✓ Reporte con uso al interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado	✓ Reporte publicado en el portal de transparencia del Estado	✓ Reporte con uso al interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado
	Sitio web con dirección y teléfono de donde ingresar una queja	✓	✓	✓ La página es únicamente informativa de las obligaciones y atribuciones de la UAI	✓	✓	✓
<b>5. Alerta temprana</b>	Sistema de alerta temprana	✗ Pero se realiza una sistematización de datos y archivos que para generar estadísticas	✗	✗ Pero se realiza una sistematización de datos y archivos que para generar estadísticas	✓	✗	✗
	Mapeo de la corrupción	✗	✗	✗	✗	✓	✗
<b>6. Uso de la fuerza</b>	Protocolos de uso de la fuerza	✗	✓	✓	✗	✓	✓
<b>7. Supervisión de la función policial</b>	Supervisión de la función policial para su realización	✓ Sin embargo, no se presentaron protocolos para su realización	✓ Sin embargo, no se presentaron protocolos para su realización	✓	✗	✓ Sin embargo, no se presentaron protocolos para su realización	✓

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la documentación provista y visitas/entrevistas realizadas a los estados.

### c) Análisis de las encuestas realizadas a los agentes policiales

Los grupos de enfoque realizados con los policías tuvieron un componente final de recolección de información. Este componente fue un cuestionario que respondieron los agentes para conocer su opinión y valoración sobre el funcionamiento en distintos aspectos de la institución policial a la que pertenecen. El cuestionario se conforma de 51 reactivos sobre la efectividad de la institución; las condiciones de trabajo; la confianza en la institución y hacia los compañeros; y los niveles de corrupción que a su consideración se presenta en la institución (Anexo 3).

La información que se obtuvo en todos los estados que se visitaron con el proyecto se presenta a continuación con los apartados de: 1) Efectividad institucional, en múltiples actividades que afectan a los agentes; 2) Condiciones del equipo de trabajo, donde se valora uno de los aspectos más importantes para su trabajo; 3) Nivel de confianza y conductas indebidas, donde los agentes valoran las condiciones de corrupción y malas conductas en su corporación; y 4) Procesos y régimen disciplinario, en el que se integran las opiniones y comentarios de los policías sobre el funcionamiento de distintos procesos en su institución incluido el régimen disciplinario.

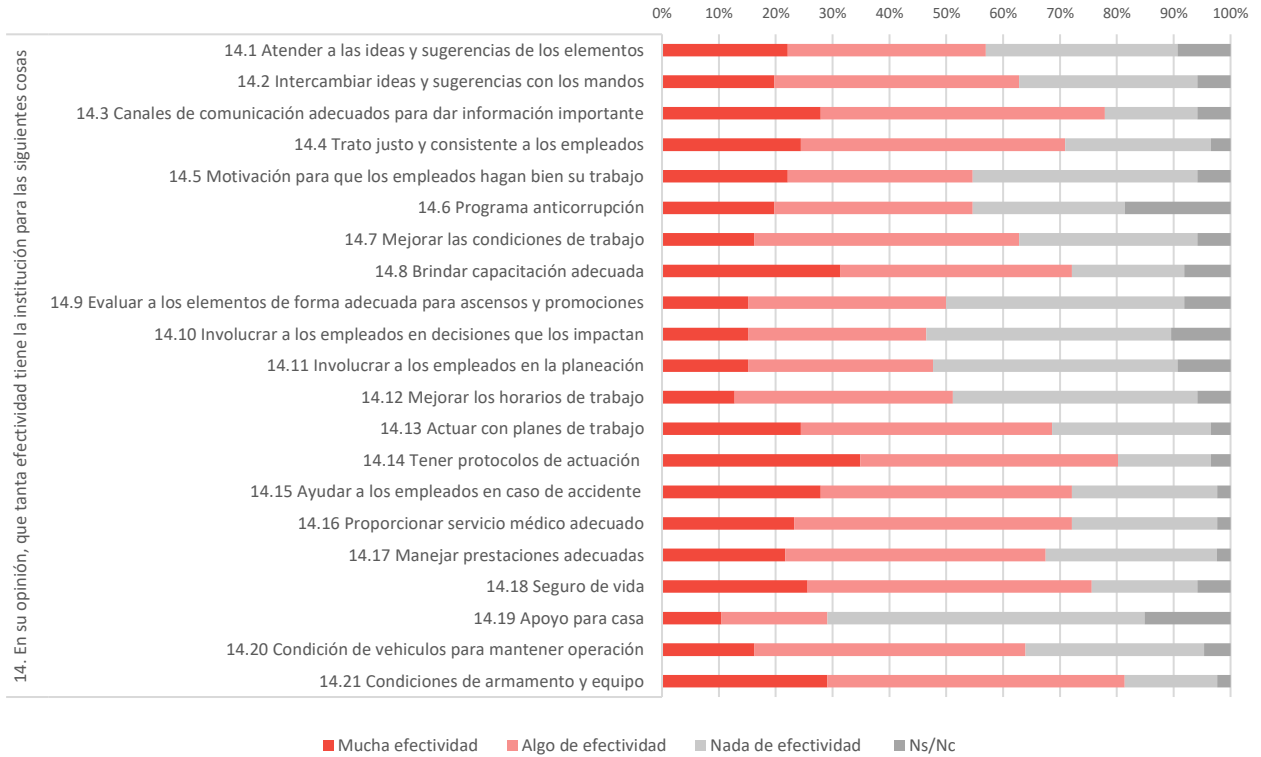
#### 1) Efectividad institucional

Los agentes de las seis entidades que participaron en los grupos de enfoque consideraron que las tres acciones con mayor efectividad de la institución policial a la que pertenece son *Tener protocolos de actuación* (36%); *Brindar la capacitación adecuada* (33%); y las *Condiciones del armamento y equipo* (29%). Si a estos porcentajes se agrega a los agentes que valoraron con *algo de efectividad* las condiciones del armamento y los protocolos de actuación vuelven a ser los mejor evaluados: 83% de los agentes consideraron *mucho o algo efectivos* los mecanismos para mantener las condiciones del armamento y equipo; mientras que 82% consideraron que los mecanismos de protocolos de actuación son *mucho o algo efectivos*. Ver *Gráfico 5.1* en la siguiente página.

En el lado contrario, lo que consideraron con *Nada de efectividad* fueron acciones involucradas con las prestaciones laborales: poco más de la mitad, 58% de los agentes, consideraron que la institución en *Nada efectiva* para brindar apoyo para la vivienda; y 44% ubicó a la *Mejora en los horarios de trabajo* como deficiente. El mismo porcentaje de policías valoraron a la institución como nada efectiva para involucrar a los agentes en la planeación y en las decisiones que los impactan. La tercera acción peor evaluada fue la forma en la que *evalúan a los agentes para los ascensos y promociones*, 42% consideraron dicha acción como *nada efectiva*.

En síntesis, entre las policías de las seis entidades que forman parte del proyecto fueron recurrentes las respuestas que hacen referencia a la poca efectividad en: 1) la provisión de prestaciones laborales; 2) los procesos de ascensos y promociones; o 3) el involucramiento de los elementos en las decisiones que les afectan. Cabe mencionar que estos aspectos fueron mencionados por los agentes como propuestas o vías para disminuir la corrupción en su institución.

Gráfico 5.1 Efectividad Institucional



Fuente: Elaboración propia.

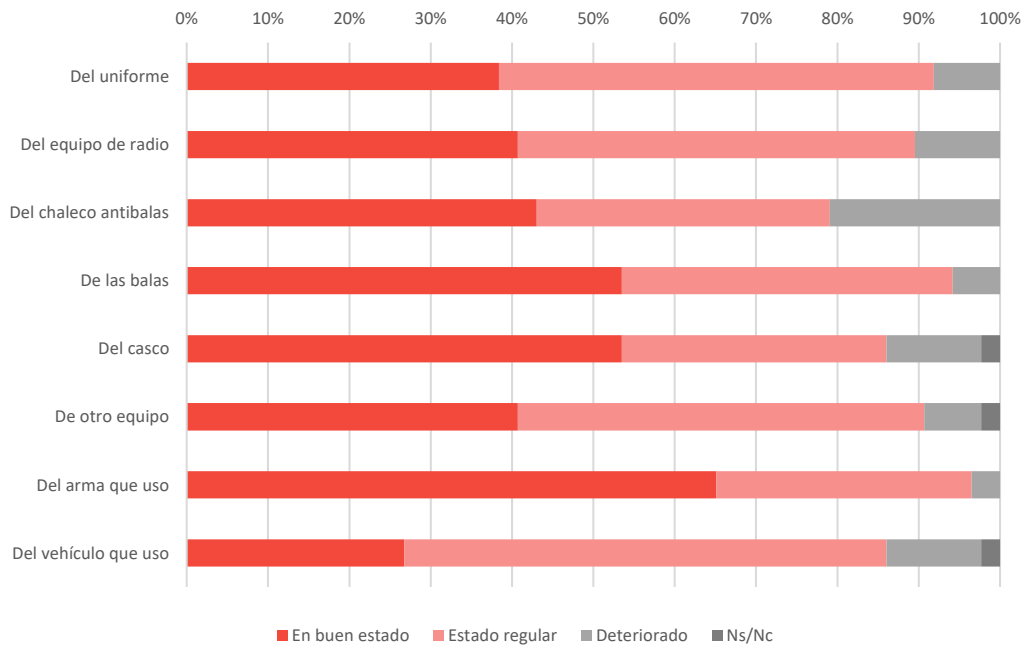
## 2) Condiciones del equipo de trabajo

Las condiciones de trabajo se presentan como un elemento de suma importancia para las instituciones policiales, ya que una provisión del equipo de trabajo necesario y su mantenimiento en buenas condiciones es necesario para el buen desempeño de los elementos. La provisión deficiente de los instrumentos de trabajo es, en palabras de quienes participaron en los grupos de enfoque, una situación que desmoraliza y desalienta a los elementos lo que deriva en una pérdida de compromiso con la institución y por ende con la sociedad.

El Gráfico 5.2 muestra que entre las policías que participaron en los grupos de enfoque, lo mejor valorado fueron las armas, las balas y el casco que utilizan: más de dos terceras partes, 65%, consideraron en *Buen estado* las condiciones *del arma que usan*; 53% de los agentes mencionaron que las *balas* se encuentran en buen estado; la misma cantidad valoró de igual forma el *casco*. El equipamiento que tuvo menos menciones de *Buen*

estado fue el *vehículo utilizado* y el *uniforme* con 27% y 38% de los agentes respectivamente.

Gráfico 5.2 Condiciones del equipo que utilizan



Fuente: Elaboración propia.

Si bien la menciones sobre un equipo *deteriorado* no fueron altas, lo peor valorado fueron los *chalecos antibalas* donde 21% los consideraron *Deteriorados* y el *vehículo utilizado* con 12% de los agentes con dicha valoración. Sin embargo, sí las menciones de equipo *deteriorado* se integran con las de *estado regular*, prácticamente todos los equipos por los que se preguntó son valorados por la mitad de los agentes en dichas condiciones. Esto último debe remarcarse ya que una labor como la realizada por los policías no permite margen de deterioro en el equipo que utilizan.

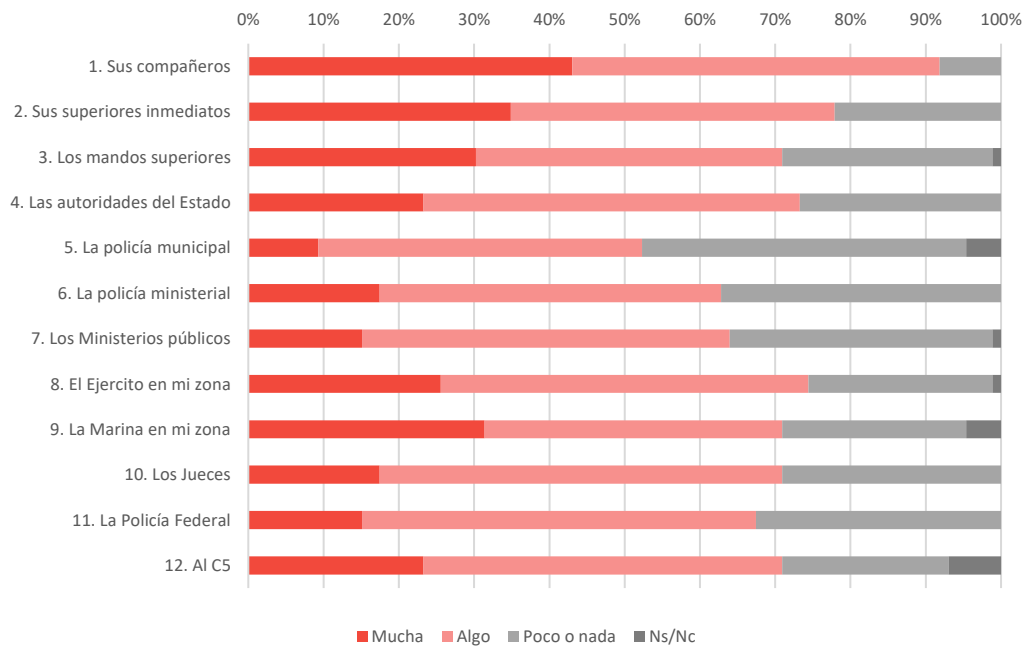
### 3) Nivel de confianza y conductas indebidas

El cuestionario que se entregó a los policías buscó indagar en su nivel de percepción sobre la corrupción que se presenta en su corporación. Se reconoce que es difícil lograr la apertura para hablar de la corrupción de la que tengan conocimiento los elementos por lo que se les hizo una pregunta planteada en sentido positivo, al preguntar sobre la

confianza que tenían en determinadas instituciones involucradas en el sistema de seguridad. Aunado a esto se remarcó la confidencialidad de los comentarios realizados durante los grupos de enfoque, aspecto que ayudó, en algunos casos, a una mayor confianza y apertura para hablar sobre este tema.

Las respuestas de los agentes en el *Gráfico 5.3* muestran que el actor que cuenta con la mayor confianza entre los agentes que participaron en los grupos de enfoque son los mismos *Compañeros*, 43% de los agentes mencionaron tener *Mucha* confianza en ellos. La confianza comienza a disminuir hacia sus *Superiores inmediatos* y *Mandos superiores*, con 35% y 31% de respuestas de *Mucha confianza* respectivamente. Uno de los actores con mayor confianza entre los policías es la *Marina* con 33% de menciones en esta opción.

*Gráfico 5.3 Confianza en actores involucrados en el sistema de seguridad*



Fuente: Elaboración propia.

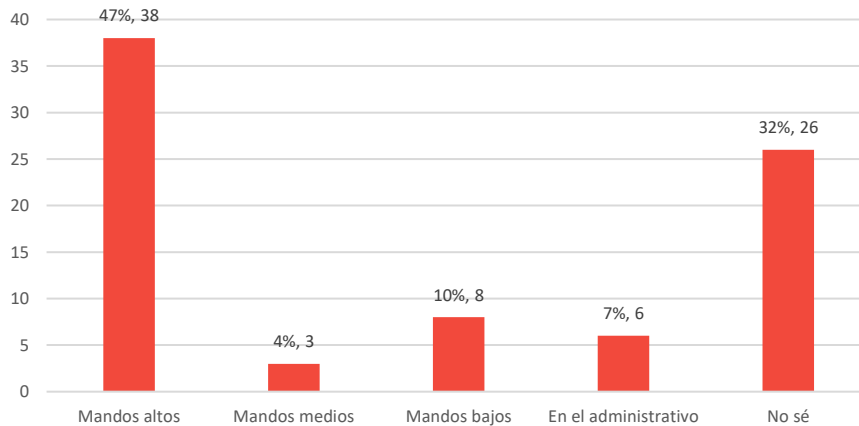
Es de hacerse notar que el mayor porcentaje de respuestas de los policías se concentró en la opción de *Algo de confianza*, frente a todos los actores involucrados en la seguridad esta respuesta concentró entre 41 y 53% de los policías.

En el lado opuesto, la mayor desconfianza se presenta hacia la *Policía municipal*, 45% de los agentes de los grupos de enfoque le tienen *Poca o nada* de confianza, al sumar a

quienes solo le tienen *Algo* de confianza se llega a 90% de los policías que participaron. Los otros actores con mayor desconfianza es la *Policía ministerial* y los *Ministerios públicos* con 37% y 35% de *Poco o nada* de confianza respectivamente.

En la batería de preguntas referentes a la institución policial se les pidió a los agentes que mencionaran en qué niveles consideraban que se presentaba una mayor corrupción y conductas indebidas. Casi la mitad de las respuestas, 47% se concentraron en el nivel de *Mandos altos*. Sin embargo, debe resaltarse que casi una tercera parte de las respuestas de todos los estados se concentraron en la opción de *No sé*. Ver *Gráfico 5.4*.

Gráfico 2.4 Niveles donde consideran con mayor corrupción



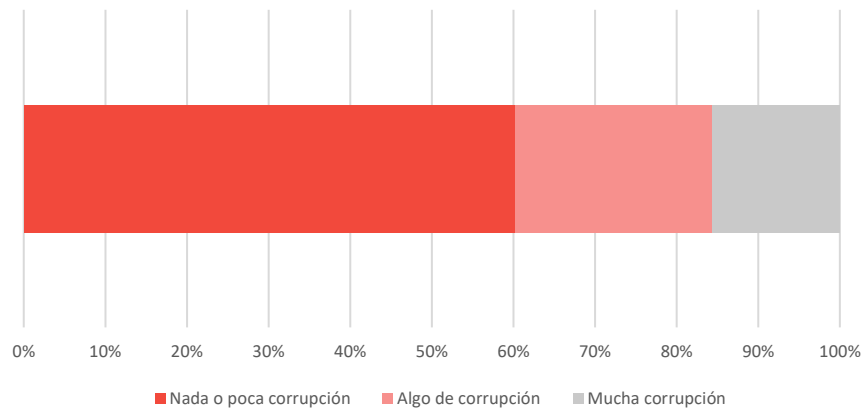
Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la concentración de elementos que respondieron *No sé*, el equipo de investigadores generó dos hipótesis. La primera es que al interior de la corporación se da un código de silencio para hablar del tema, quizás por temor a las represalias que se puedan presentar de parte de los compañeros o de los superiores. La segunda es que, entre los elementos, la corrupción sea identificada únicamente como la malversación o desvío de recursos de los mandos altos y no como cualquier acto contrario a las responsabilidades adquiridas como servidor público. Estas dos hipótesis llevan a poner énfasis en dos aspectos: la necesidad de brindar certeza jurídica y garantías a los elementos para interponer quejas internas cuando tengan conocimiento de situaciones de corrupción; la segunda es la tipificación de conductas indebidas y la elaboración de códigos de ética claros, de conocimiento y constante difusión entre todos los elementos.

Los grupos de enfoque realizados con los elementos buscaron generar un clima de confianza para tener la mayor apertura y confiabilidad de sus comentarios. En el momento en el que el equipo de investigadores de Causa en Común percibió apertura de parte de los agentes, se preguntó sobre las prácticas de corrupción al interior de la corporación. En todos los casos la primera reacción fue de hermetismo para hablar sobre el tema, pero los elementos poco a poco dieron sus opiniones al respecto.

Al pedir a los agentes participantes que calificaran el nivel de corrupción de su corporación, el Gráfico 5.5 muestra que casi uno de cada cuatro, 60% de los policías, consideraron que en su institución no se presenta o se presenta poca corrupción. En el otro extremo, 16% calificaron el nivel de corrupción como alto al mencionar que hay mucha corrupción.

Gráfico 5.5 Niveles donde consideran con mayor corrupción



Fuente: Elaboración propia.

Para conocer a mayor profundidad las condiciones de corrupción y conductas indebidas que se presentaban en las instituciones policiales, se preguntó a los Directores de Policía y Secretarios sobre las principales acciones para combatir estas situaciones. Lo que logró detectarse en estas entrevistas fue que las principales acciones están dirigidas a: 1) Una mayor capacitación y profesionalización; 2) Investigar, detectar y dar de baja a los malos policías y; 3) Incrementar los mecanismos de supervisión de la labor policial. Es decir, acciones encaminadas en evitar que los agentes se corrompan y realicen conductas indebidas y, en su caso, detectar a los que ya las llevan a cabo para removerlos. Estas acciones se mantienen en el enfoque del mal policía como un actor aislado que debe ser

detectado y dado de baja, por lo que no se entiende como un problema derivado de los factores y condiciones institucionales de las policías por lo que tiene que ser enfrentado con medidas en tal sentido.

#### 4) Procesos y régimen disciplinario

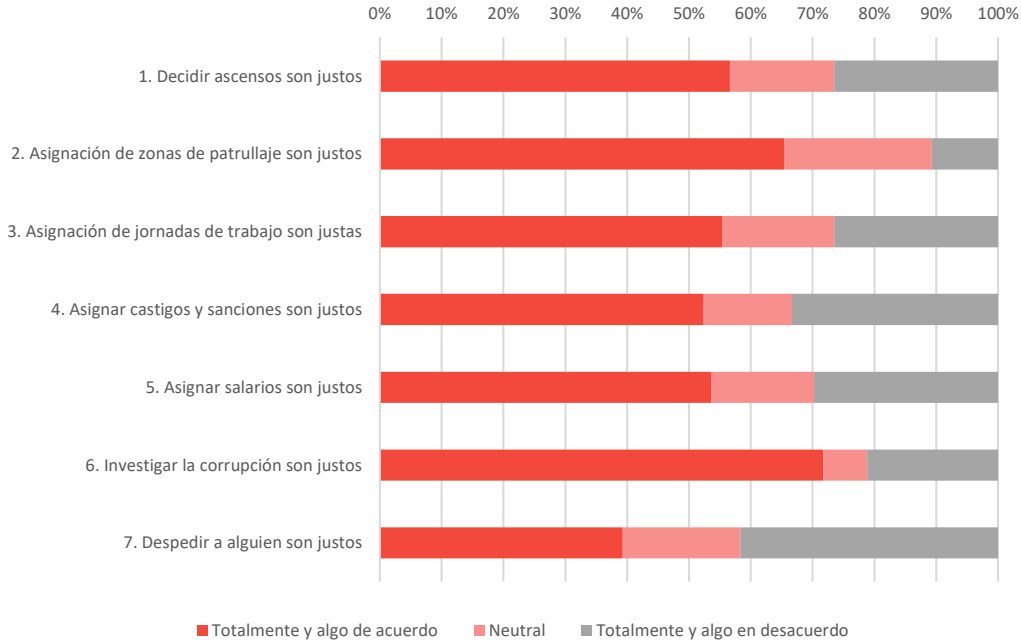
Un conjunto de procesos claros y definidos que respalden la actuación policial, que brinden a la población la certeza de que las conductas indebidas de los policías serán sancionadas, y que también aseguren el respeto al debido proceso para los agentes son de gran importancia para la consolidación de un régimen disciplinario.

Por esta razón se preguntó a los agentes si estaban de acuerdo con distintos procesos administrativos y operativos que son llevados a cabo en su institución. El *Gráfico 5.6* muestra que el proceso mejor valorado entre los policías fue el de la forma en la que se *Investiga la corrupción*, 72% de los policías de los grupos de enfoque estuvieron *Totalmente y algo de acuerdo* con el proceso. El hallazgo importante en este caso es que, si bien los policías consideraron este proceso como adecuado, este acuerdo disminuyó cuando se les preguntó sobre la *Asignación de castigos* y la forma de *Despedir a alguien*. En el primer caso 52% estuvieron de acuerdo con la forma en la que se lleva este proceso. En el segundo caso, *la forma de despedir a un agente*, el porcentaje de los que están de acuerdo disminuye a 39% de los agentes.

Los procesos que tuvieron un mayor porcentaje de respuestas como *Totalmente o algo de acuerdo* fueron precisamente la *Asignación de salarios* con 30%; *Asignar castigos* con 33% y; *Despedir a alguien* 42%. Es decir que procesos directamente involucrados en el régimen disciplinario son valorados como inadecuados:

1. Los procesos de despido
2. Los procesos de castigo y sanción

Gráfico 5.6 Niveles de satisfacción con procesos al interior de la institución



Fuente: Elaboración propia.

Durante las entrevistas a los Directores de la policía, a los Titulares de la Unidades de Asuntos Internos y Titulares de los Consejos de Honor y Justicia, se les pidió una descripción de inicio a fin de un proceso del régimen disciplinario. A grandes rasgos este proceso es similar en todos los casos: 1) Ingreso de queja; 2) Investigación/integración del expediente por la Unidad de Asuntos Internos; 3) Registro y sistematización de la información; 4) Valoración del expediente/sanción; 5) Análisis del caso en el Consejo de Honor y Justicia; 6) Sanción o absolución del elemento. Si bien las descripciones de los procesos fueron similares, hubo entidades que mostraron elementos a remarcar en cada etapa.

Los titulares encargados de implementar el régimen disciplinario mostraron un conocimiento y claridad sobre el proceso. En todos los casos el proceso disciplinario se encuentra descrito en leyes y reglamentos, y en tres de los seis estados visitados se presentaron manuales y diagramas de los procesos. Si bien hubo muestras de claridad sobre el proceso de régimen disciplinario entre los titulares, entre los elementos que participaron en los grupos de enfoque no se expresó el mismo conocimiento y claridad sobre el proceso que sanciona conductas indebidas.

La claridad y conocimiento sobre el régimen disciplinario, brinda legitimidad a las unidades de asuntos internos ante los dos beneficiarios de su existencia: los policías y la población en general. Por el contrario, el desconocimiento u opacidad en estos procesos, cómo fue mencionado en el capítulo de la revisión de literatura, favorece entre los agentes las percepciones de injusticia e ilegitimidad en la organización, lo que lleva a una mayor indisciplina y violación de las reglas de las instituciones policiales, así como la desconfianza de la sociedad para hacer del conocimiento de la institución las malas conductas de los policías.

*Tabla 3 Situaciones encontradas en los estados visitados que favorecen la implementación del régimen disciplinario*

Etapa del proceso	1) Ingreso de queja	2) Investigación integración de expediente	3) Registro y sistematización de la información	4) Valoración del expediente sanción	5) Análisis del caso en el Consejo de Honor y Justicia	6) Sanción o absolución del elemento
<b>Hallazgos</b>	1. Centros de recepción de quejas en distintos puntos de la entidad  2. Recepción de quejas por distintos medios exclusivos de la UAI en 5 de los 6 estados  3. Visita a domicilios para recolectar quejas  4. Contacto constante con el quejoso sobre el estado de su queja  5. Número de días límite para ratificar la queja	1. Elaboración de perfil socioeconómico y datos personales del elemento sujeto a procedimiento  2. Especificación del número de días máximo para realizar una investigación  3. Uso de tecnología (GPS y cámaras de videovigilancia, grabación de comunicaciones en radio) para la supervisión de los agentes	1. Sistemas computacionales específicamente diseñados para el registro de la información, faltas y sanciones de los agentes  2. Registro de reconocimientos y capacitaciones de los agentes	1. Gradualidad en las sanciones de acuerdo al historial del agente  2. Unidad de conciliación para dar resolución a quejas	1. Participación en el Consejo de ciudadanos con experiencia en el tema	

Fuente: Entrevistas en los grupos de enfoque

La *Tabla 5.8* de la página anterior muestra un conjunto de elementos que fueron encontrados durante las entrevistas y visitas a las unidades de asuntos internos y que pueden considerarse favorables para fortalecer su implementación. Cada uno de estos elementos se presentó en un distinto grado de avance en algunos estados. En la *Tabla 5.9*, por el contrario, se presentan los aspectos que el equipo de investigadores consideró estarían dificultando el funcionamiento de las unidades de asuntos internos.

*Tabla 5.9 Situaciones encontradas en los estados visitados que dificultan la implementación del régimen disciplinario*

Etapa del proceso	1) Ingreso de queja	2) Investigación integración de expediente	3) Registro y sistematización de la información	4) Valoración del expediente sanción	5) Análisis del caso en el Consejo de Honor y Justicia	6) Sanción o absolución del elemento
<b>Hallazgos</b>	1. Oficina de Asuntos Internos al interior del cuartel de policías  2. Falta de garantías para que los agentes ingresen quejas sobre sus superiores  3. Necesidad de ratificar de manera presencial las quejas	1. Realizan únicamente investigación de gabinete, sin verificación en campo  2. Investigación por personal sin experiencia en la operación policial  3. Titular de la Secretaría de Seguridad determina la procedencia o no de una queja		1. Sanciones y castigos a los elementos de forma anticipada a la investigación.	1. Participación del Titular de la Unidad de Asuntos Internos en el Consejo de Honor y Justicia  2. Restricciones a los elementos para presentarse con abogados	1. Procedimientos donde son absueltos los agentes, permanecen en el expediente. Lo que impide participar en procesos de ascenso y promoción.

Fuente: Elaboración propia.

Para complementar la información que se recopiló con la revisión documental y con las entrevistas a los titulares sobre el funcionamiento de los regímenes disciplinarios, se pidió a los agentes que expresaran las principales problemáticas que se presentan en su implementación. El *Cuadro 5.10* muestra las cinco principales problemáticas expresadas por los agentes.

Tabla 4 Principales problemáticas para los agentes en la implementación del régimen

Principales problemáticas	
1.	Diversidad de criterios para la determinación de una mala conducta y su sanción
2.	Incertidumbre y falta de seguridad por posibles represalias al interponer una queja interna contra sus superiores
3.	Castigos <i>a priori</i> para los agentes. Se realizan acciones contra los agentes que pueden ser considerados como castigos antes de realizar la investigación
4.	Incertidumbre legal para los policías cuando tienen procesos en su contra
5.	Violación al debido proceso de los agentes al llevar a cabo las investigaciones sin la presunción de inocencia
6.	Los procesos disciplinarios injustificados o con resolución a favor del agente permanecen en sus datos lo que le impide participar en procesos de ascenso y promoción

Fuente: Elaboración propia.

Las problemáticas expresadas se presentan en las distintas etapas del proceso disciplinario, desde el inicio para definir lo que será considerado como una conducta indebida y su sanción correspondiente; la incertidumbre legal y ausencia del debido proceso; hasta la terminación de un proceso disciplinario que de manera explícita los absuelva al ser considerados sin responsabilidad alguna.

Para concluir con el ejercicio de los grupos de enfoque se les solicitó a los policías que compartieran una serie de propuestas generales que consideran podrían mejorar el funcionamiento del régimen disciplinario. La *Tabla 5.11* muestra los comentarios y de forma general puede considerarse que las principales propuestas se encuentran dirigidas a brindar una mayor certidumbre para los agentes de los procesos del régimen disciplinario, esto a partir de tres aspectos principalmente: 1) un mayor conocimiento y acceso a los manuales de procedimientos de la unidad y, de los protocolos de actuación de la policía; 2) certidumbre y respaldo jurídico y; 3) reconocimiento a su actuación cotidiana.

*Tabla 5.11 Principales propuestas de los agentes en la implementación del régimen*

<b>Propuestas de los agentes</b>	
1.	<b>Elaboración y difusión de manuales de procedimientos del régimen disciplinario</b>
2.	<b>Elaboración y difusión de protocolos de uso de la fuerza y códigos de ética de la policía</b>
3.	<b>Área jurídica que brinde asesoría a los elementos</b>
4.	<b>Mayor autonomía de la Unidad de Asuntos Internos frente a la Dirección de la Policía u homologas</b>
5.	<b>Integración de la Unidad de Asuntos Internos por personal con experiencia en la operación policial</b>
6.	<b>Mecanismos que brinden garantías para presentar quejas internas</b>
7.	<b>Mecanismos que garanticen la liberación de responsabilidad de los elementos absueltos</b>
8.	<b>Procesos claros de reconocimientos y motivación al personal</b>
9.	<b>Procedimientos definidos para ascensos y capacitaciones</b>
10.	<b>Mecanismos que supervisen la correcta provisión de equipamiento y herramientas de trabajo</b>
11.	<b>Homologación y mejora salarial</b>

Fuente: Elaboración propia.



## Bibliografía

- Bayley, D. H. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* Series: Issues in International Crime. *NCJ*.
- Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2014). The “Guarding the Guardians” Problem: An Analysis of the Organizational Performance of an Internal Affairs Division. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muu001.
- Casar, M. A. (2015). México: Anatomía de la corrupción. *Instituto Mexicano de la Competitividad y Centro de Estudios y Docencias Económicas*.
- Eitle, D., D'Alessio, S. J., & Stolzenberg, L. (2014). The effect of organizational and environmental factors on police misconduct. *Police Quarterly*, 1098611114522042.
- Ferdik, F. V., Rojek, J., & Alpert, G. P. (2013). Citizen oversight in the United States and Canada: an overview. *Police Practice and Research*, 14(2), 104-116.
- Harris, C. J., & Worden, R. E. (2012). The effect of sanctions on police misconduct. *Crime & delinquency*, 0011128712466933.
- INEGI. (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Ciudad de México: INEGI.
- Lersch, K. M. (2002). Are citizen complaints just another measure of officer productivity? An analysis of citizen complaints and officer activity measures. *Police Practice and Research*, 3(2), 135-147.
- Liederbach, J., Boyd, L. M., Taylor, R. W., & Kawucha, S. K. (2007). Is it an inside job? An examination of internal affairs complaint investigation files and the production of nonsustained findings. *Criminal justice policy review*, 18(4), 353-377.
- López Portillo, E. y Martínez, V. (2009). Controles internos y policiales y de cómo la policía vigila a la policía, en *Policía, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*, 369.
- McElvain, J. P., & Kposowa, A. J. (2004). Police officer characteristics and internal affairs investigations for use of force allegations. *Journal of criminal justice*, 32(3), 265-279.
- Miceli, M. P., & Near, J. P. (1994). Relationships among value congruence, perceived victimization, and retaliation against whistle-blowers. *Journal of Management*, 20(4), 773-794.



Foreign &  
Commonwealth  
Office

- Miller, S. (2010). What Makes a Good Internal Affairs Investigation? *Criminal Justice Ethics*, 29(1), 29-40.
- Mohor, A., & Frühling, H. (2006). Reflexiones en torno a la corrupción policial. *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile*.
- Mohor, A. (2007). Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. *Documento de Trabajo No. 2*.
- Nagin, D. S. (1998). Criminal deterrence research at the outset of the twenty-first century. *Crime and justice*, 1-42.
- Newburn, T., & Webb, B. (1999). *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. London: Home Office.
- Newham, G. (2000). Towards understanding and combating police corruption. *Crime and Conflict*, 19, 21-25.
- Newham, G. (2000). Transformation and the internal disciplinary system of the South African Police Service. *Braamfontein: Centre for the Study of Violence and Reconciliation*, (November).
- Newham, G. (2002). Tackling Police Corruption in South Africa. *Africa do Sul: Centre for the Study of Violence and reconciliation*.
- OCDE. (2015). Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. París: Éditions OCDE.
- O'Loan, D. N. (2010). The Police Ombudsman for Northern Ireland. *Policing the Narrow Ground: Lessons from the Transformation of Policing in Northern Ireland*, 113-125.
- Pino, C. (2009). Corrupción policial. *Revista InterCambio*. No.9.
- Pogarsky, G., & Piquero, A. R. (2003). Can punishment encourage offending? Investigating the "resetting" effect. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40(1), 95-120.
- Policía Nacional de Colombia. (2016). Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano. Disponible en [http://www.policia.gov.co/home\\_html5/pdf/plan-anticorrupcion-atencion-al-ciudadano-2016-v2.pdf](http://www.policia.gov.co/home_html5/pdf/plan-anticorrupcion-atencion-al-ciudadano-2016-v2.pdf)
- Prenzler, T., & Ronken, C. (2001). Models of police oversight: A critique. *Policing and Society: An International Journal*, 11(2), 151-180.



Foreign &  
Commonwealth  
Office

Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301-324.

Punch, M. (1985). *Conduct unbecoming*. London: Tavistock.

Roebuck, J. B., & Barker, T. (1974). A typology of police corruption. *Social problems*, 21(3), 423-437.

Seneviratne, M. (2004). Policing the police in the United Kingdom. *Policing & Society*, 14(4), 329-347.

Sherman, L. W. (1993). Defiance, deterrence, and irrelevance: A theory of the criminal sanction. *Journal of research in Crime and Delinquency*, 30(4), 445-473.

Terrill, W., & Ingram, J. R. (2016). Citizen Complaints Against the Police An Eight City Examination. *Police Quarterly*, 19(2), 150-179.

Tudela, P. (2011). *Policía, accountability y control interno: líneas de acción para un mejor desempeño policial* (156 pp.). Santiago, Fundación Paz Ciudadana. Recuperado el, 20.

Urueña, N. (2001). La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control. en *Policía, sociedad y estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Frühling, H y Candina, A, Editores. Centro de Estudios para el Desarrollo, 107.

Veiga, S., & Romano, I. (2009). *Mecanismos y procedimientos de control interno*. Policía, Estado y Sociedad: Prácticas y Saberes Latinoamericanos, 387.

Wolfe, S. E., & Piquero, A. R. (2011). Organizational justice and police misconduct. *Criminal justice and behavior*, 0093854810397739.

Wright, V. (2010). *Deterrence in criminal justice: Evaluating certainty vs. severity of punishment*. Sentencing Project.