



México DF a 10 de febrero de 2015

Cámara de Diputados

**Foro Internacional de Seguridad Pública: Por un modelo de policial digno
¿Cómo evaluar la confianza de los policías y establecer contrapesos?**

Ponencia de María Elena Morera
Presidenta de Causa en Común A.C.

Causa en Común A.C. ha impulsado el fortalecimiento del Sistema de Desarrollo Policial con el fin de garantizar que las instituciones de seguridad pública proporcionen los insumos necesarios a los policías y que ellos realicen su trabajo de forma profesional.

De acuerdo con la LGSNSP, el Sistema de Desarrollo Policial contempla cuatro ejes principales (sistema profesional de carrera, profesionalización, certificación y régimen disciplinario)

Si bien cada uno de los componentes tiene un papel fundamental para lograr contar con policías confiables, en esta ocasión ahondaré en lo relativo a los últimos dos componentes: la certificación y el régimen disciplinario; pues considero que son dos de las que presentan áreas de oportunidad considerables.

Cabe recordar que la evaluación de control de confianza fue una exigencia ciudadana plasmada desde el ANS JL, y que esta política que significaba recuperar la



confianza de los ciudadanos hacía sus Policías se ha cumplido a medias, y que hoy por hoy, tiene que ser fortalecida para cumplir cabalmente su función.

A continuación les presento cuatro medidas concretas en las que se puede trabajar para lograr tener una policía confiable.

1.- Fortalecimiento del proceso de evaluaciones de Control de Confianza.

El 30 de octubre de 2014 se venció la segunda prórroga para que los Centros de Control de Confianza realizaran las evaluaciones del personal de seguridad pública de su Estado. La mayoría cumplieron con el 100% de las evaluaciones; no obstante, la baja del total del personal no aprobado fue una asignatura que quedó pendiente en prácticamente la mayoría de las entidades. Únicamente Coahuila y Colima cumplieron con dicho compromiso.

De acuerdo con las visitas que ha realizado Causa en Común, desde hace 4 años, a los Centros Estatales de Control de Confianza de todo el país, identificamos que el principal problema para que los procesos de baja del personal no aprobado se cumplan está relacionado con la falta de vinculación entre los Centros y las Instituciones de Seguridad Pública. En ese sentido, es necesario fortalecer los canales institucionales para que exista un flujo de información responsable y suficiente entre ambas instancias que permita conocer de manera precisa las causas de no aprobación del personal y se le pueda dar de baja con expedientes correctamente integrados, que respeten los derechos laborales y que castigue a quienes se vinculen con la delincuencia, sea quien sea.



Es importante también realizar una revisión pormenorizada de los procesos de evaluación para que en caso de que un integrante de las fuerzas de seguridad resulte no aprobado por causas que no se consideran de alto riesgo, pueda ser reubicado en otras áreas. El refinamiento de los procesos de evaluación nos permitirá combatir la gran rotación de personal que existe en las instituciones de seguridad pública.

A su vez, es necesario que se presione a las autoridades para que en caso de que las bajas del personal no aprobado sigan sin realizarse, se sancione a los responsables. De nada sirve que se evalúen a los policías si los malos elementos van a continuar en las fuerzas de seguridad pública y si las instituciones involucradas en el proceso no son sancionadas por el incumplimiento de sus funciones.

Este aspecto es crucial ya que no basta que los policías sean certificados sino que es importante crear una certificación institucional para de esta manera reconocer a las instituciones que se esfuerzan por refinar sus procesos de desarrollo policial, y sancionar a aquellas que no han asumido tal compromiso.

2.- Certificado Único Policial

Si bien las evaluaciones de los centros de control de confianza son una parte importante para la selección y permanencia del personal adecuado para realizar las



funciones relativas a la seguridad pública, no son suficientes para garantizar que estos posean los conocimientos y habilidades para tener un desempeño adecuado de acuerdo con las funciones que realiza. En ese sentido, es importante impulsar la emisión del Certificado Único Policial bajo estándares profesionales, a fin de tener certeza de que el personal de seguridad pública ha sido certificado en control de confianza, pero también en su desempeño, habilidades y destrezas.

Acorde con lo anterior, considero que estamos en una etapa adecuada para llevar a cabo tal avance. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública identifica a los Centros de Control de Confianza como las instancias encargadas de emitir tales certificados y a la Comisión Nacional de Secretarios de Seguridad Pública como la instancia encargada de definir su contenido. Es cuestión de que las autoridades correspondientes se reúnan para que se comiencen a discutir los mecanismos para el Certificado Único Policial sea emitido y los canales de vinculación necesarios para que se conjunte la información necesaria.

3.- Fortalecimiento del régimen disciplinario de las instituciones de seguridad pública.

La verificación del funcionamiento del Sistema de Desarrollo Policial que realizaron los investigadores de Causa en Común durante 2014, identificó como la principal deficiencia de las instituciones de seguridad pública en México el funcionamiento de sus regímenes disciplinarios.



Muy pocas entidades cuentan con un régimen disciplinario correctamente establecido, es decir, que cuente con: 1.- Unidades de Asuntos Internos con capacidades suficientes para el procesamiento de quejas internas y externas; así como los insumos suficientes para realizar funciones de supervisión. 2.- Consejos de Honor y Justicia que se encuentren funcionando regularmente y de acuerdo a sus estatutos legales. Tal es el caso de: Baja California, Campeche, Distrito Federal, Nuevo León y Oaxaca.

El fortalecimiento de las capacidades de dichos organismos es importante para garantizar que los policías cumplen sus funciones profesionalmente y que en caso de no hacerlo se cuenten con las pruebas necesarias para darlos de baja.

Además es necesario difundir las funciones y responsabilidades de las unidades de Asuntos Internos entre la ciudadanía para que en caso de abuso sepan a que instancias acudir y de esta manera fomentar la rendición de cuentas por parte de las policías y se fortalezca el vínculo entre policías y ciudadanos.

4.- Creación de organismos de supervisión externa.

El contar con una policía confiable no solo es tarea del gobierno y las instituciones de seguridad pública sino también una responsabilidad de los ciudadanos. En ese sentido, resulta indispensable impulsar la creación de mecanismos de supervisión externa de la policía.

Estos mecanismos ciudadanos representan uno de los contrapesos más importantes para las instituciones de seguridad pública, ya que sus funciones



consisten en dar seguimiento a las quejas que los ciudadanos han emitido ante las unidades de asuntos internos y también de realizar investigaciones de manera paralela a las que realizan las unidades de asuntos internos y de esa forma verificar que los resultados de las mismas sean emitidos imparcial y responsablemente.

Existen varios modelos de supervisión externa de la policía (independiente, supervisión civil, órgano institucional y auditor independiente; las capacidades de cada uno se especifican en el anexo), pero de acuerdo con experiencias internacionales, es importante que los grupos ciudadanos encargados de supervisar a la policía cuenten fondos gubernamentales (derivados de nuestros impuestos) para garantizar que los ciudadanos que participen cuenten con los recursos y el tiempo necesarios para que el organismo opere de forma regular y logre incidir en la mejora del desempeño de los policías.

Es importante aprovechar la apertura que se está teniendo en recintos legislativos para la recepción de propuestas para posicionar este tema como una de las principales prioridades, además de que han sido parte del quehacer que emprendimos en calidad de invitados permanentes al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De lo contrario, todas las responsabilidades de supervisión de los cuerpos de seguridad pública seguirán estando dentro de las propias instituciones de gobierno, lo que favorece los espacios de discrecionalidad y sobre todo la permanencia de elementos a los que no se les puede confiar la seguridad de los ciudadanos.



Finalmente hacemos votos para que la información que como ciudadanos nos dimos a la tarea de investigar y monitorear, sirva no solo para exponer en este tipo de foros, sino para ayudarles a observar todos los componentes con los cuales se aprestan, en los siguientes días, a emprender la gran reforma a nuestro sistema nacional de seguridad pública.

ANEXO. Información complementaria sobre métodos de supervisión civil o supervisión externa de la policía

Los métodos de supervisión civil son mecanismos y procedimientos de supervisión de la policía cuya clasificación varía según el autor o las necesidades contextuales y prácticas¹. De igual manera, los indicadores que se evalúan pueden ser distintos. En general, los índices a evaluar son: el desempeño de los superiores jerárquicos y el registro de actividades administrativas y/o operativas.

La **clasificación** realizada por Sam Walker² es quizá la más conocida y concluye en las siguientes cuatro categorías:

| Clase | Nombre | Características |
|-------|-----------------------------|--|
| I. | Independiente | Sistema que paga y emplea investigadores civiles que reciben las denuncias, revisan informes policiales y formulan recomendaciones a los titulares de los órganos en cargados de seguridad pública. Es un modelo alternativo al órgano disciplinario interno. |
| II. | Supervisión Civil | El grupo ciudadano revisa los procedimientos e informes de investigación policial y formula recomendaciones, pero es el personal policial quien lleva a cabo las investigaciones iniciales y recibe las denuncias. |
| III. | Órgano Institucional | Es un órgano institucional cuya relación con la corporación policial puede variar. Su tarea es la recepción de denuncias, investigaciones iniciales y posteriores, así como recomendaciones al jefe de la policía. Si el demandante no queda satisfecho con los resultados, puede dirigirse a un panel de apelaciones compuesto por policías y civiles. El panel revisa el caso y formula recomendaciones al jefe de la policía. |

¹ Antillano, Andrés, et. Al. Investigación para la acción. Ediciones Consejo General de Policía, Caracas, 2010, pág. 57

² Neil. Rachel. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Washington Office On Latin America, en <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/internal%20%20controls%20formatted--sp.pdf>, pág. 10



| | | |
|-----|------------------------------|---|
| IV. | Auditor Independiente | Revisa el procedimiento de investigación, sigue las denuncias, formula recomendaciones, sin investigar casos particulares. Se comunica con los demandantes e investiga sobre su satisfacción con el procedimiento del órgano disciplinario. |
|-----|------------------------------|---|

Los **objetivos** a cubrir independientemente del modelo de supervisión policial según Tudela³ deben ser:

- a) la descripción y consolidación de los objetivos e intenciones de la política institucional;
- b) la demostración y valoración del desempeño y de los resultados de la labor de la institución; y
- c) la explicitación y la valoración de la probidad en el empleo de los recursos y de la integridad en la actuación de la institución y su personal.

De los modelos de supervisión policial antes mencionados, Sam Walker considera que surgen **sistemas híbridos** dependiendo de las necesidades y posibilidades de cada corporación. No obstante, cabe aclarar que hay una diferencia entre todos los mencionados.

Hay dos enfoques del supervisor⁴, que en algún momento pueden combinarse:

| Enfoque reactivo | Enfoque proactivo |
|-------------------------------------|--|
| -Responde a denuncias individuales. | -Explora problemas de forma proactiva (investigaciones, recopilación y análisis de datos). |
| -Pone énfasis en reglas legistas. | -Identifica los problemas y las causas subyacentes. |
| -Impone sanciones. | |

³ Tudela, Patricio, "Cuenta Pública y control de resultados: un marco de referencia para la actuación policial" en http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Cuenta_Publica_y_Control_de_Resultados.pdf

⁴ Civilian Oversight and Accountability of Police in Nigeria en www.cleen.org/POLICE%20ACCOUNTABILITY%20BOOK1.pdf, pág. 33

| | |
|--|---|
| | -Preocupación por la reducción y prevención de mala conducta. |
|--|---|

Por otro lado existen **mecanismos de control** que ayudan a llevar a cabo dicha supervisión, los cuales pueden intervenir en los distintos modelos de supervisión que existen:

| Modalidades del Control Policial | | | |
|--|--|---|-------------|
| Nombre | Finalidad | Frecuencia | Tipo |
| Control Jurisdiccional | Realizado mediante fallo de recursos judiciales e investigación judicial de delitos imputados a Policías. | A petición de partes agraviadas | externo |
| Control Legislativo | Las comisiones parlamentarias pueden solicitar información del Ejecutivo e incentivar cambios en las tácticas y procedimientos policiales fortaleciendo instancias de control mediante enmiendas legislativas y asignaciones presupuestarias | Depende de las demandas generadas en el Congreso y de la respuesta de las mayorías parlamentarias | externo |
| Defensoría del Pueblo | Recibe denuncias de los afectados, requiriendo sean investigadas por los órganos competentes y prepara informes públicos para el Congreso | Se realiza regularmente en respuesta a las demandas producidas | externo |
| La prensa | Actividad que desenvuelven los medios de comunicación a través de investigaciones periodísticas | De acuerdo con la frecuencia con la que se presenten situaciones que los medios consideren son noticia | externo |
| Organizaciones No Gubernamentales y Académicas | Actividad de supervisión que involucra el seguimiento sistemático de la actuación policial, la realización de estudios sobre la policía y la representación judicial de personas afectadas por ésta. | Se realiza en respuesta a peticiones o denuncias de personas y en función de la percepción de que existen problemas de carácter sistemático en el accionar policial | externo |
| Fuente: Fruhling, 2005, en base a la presentación de Renato Vieira de Souza y Gilberto Protásio dos Reis: "El control de la Policía en Brasil" . | | | |