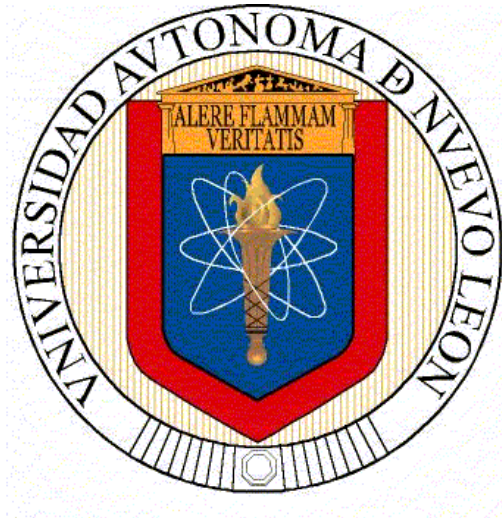


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



TESIS DOCTORAL

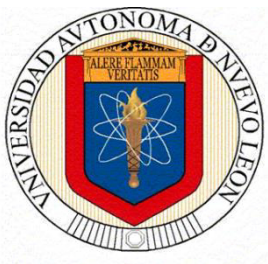
“EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN”

PRESENTA

**LUDOLFO EDUARDO RICARDO GERARDO ZAPATA
VILLARREAL**

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CRIMINOLOGÍA

JULIO 2016



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



TESIS DOCTORAL

“EL MANDO ÚNICO POLICIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN”

PRESENTA

**LUDOLFO EDUARDO RICARDO GERARDO ZAPATA
VILLARREAL**

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CRIMINOLOGÍA

ASESOR DE TESIS

DR. JUAN ANTONIO CABALLERO DELGADILLO

JULIO 2016

Índice

	Pág.
Introducción	04
Capítulo I. La policía y la función policial	
I.1. La actividad del Estado y el origen de la policía	12
I.2. Concepto de policía	18
I.3. El interés público y el orden público	26
I.4. La organización de la policía en México	29
I.5. La función policial	37
I.6. La actividad policial	42
I.7. La policía y el control social	46
I.8. Conclusiones	51
Capítulo II. El uso de la fuerza y las instituciones de policía	
II.1. Introducción	62
II.2. El principio de legalidad	71
II.3. El uso legítimo de la fuerza	79
II.3.1. Las variaciones en los criterios para la definición de la fuerza justificada	84
II.3.2. Análisis de las justificaciones situacionales de la fuerza	89
II.4. Crisis en los modelos garantistas	93

Capítulo III. El estado de la cuestión	
III.1. Generalidades	98
III.2. La cuestión del mando policial	102
III.3. Datos duros	111
Capítulo IV. El mando único policial	
IV.1. Noción	125
IV.2. Ventajas en la instrumentación del mando único	129
Conclusiones	141
Referencias	157

Introducción

Estudiar a la policía requiere de un trabajo de campo extenso en terrenos poco explorados, que desafían intransigencia burocrática y convirtiéndose en sospechosos desde el punto de vista político y en un miembro de la clase social más baja (Hélène L'Heuillét, 2010, citada por Marcelo F. Sain en Mariana Simarco Coord.).

La policía no ha sido un objeto privilegiado de indagación de las ciencias sociales. A conversión de la institución policial en la base empírica de las ciencias sociales ha sido objeto de una persistente resistencia epistemológica derivada de dos procesos simultáneos: por una parte, la propia institución policial que rechaza toda forma de escrutinio o intromisión tendiente a dar cuenta de sus estructuras organizativas, sus trazos doctrinales y sus prácticas institucionales (apuntalado por el mundo de la política dado que la cuestión de seguridad desnuda el desempeño de dicha clase y en especial de las autoridades gubernamentales en el ejercicio de la gestión política de la seguridad mediante la institución policial; y por el otro lado, en el ámbito de las ciencias sociales se impuso un sistemático repudio a estudiar a la institución policial, sus prácticas, modalidades de actuación, desempeños, culturas, ritos, basamentos organizacionales, estructuras de formación y capacitación y tradición institucionales (Marcelo F. Sain en Mariana Simarco Coord., 2010).

Antes de dar inicio al desarrollo del presente trabajo, es preciso señalar que el presente esfuerzo se encuentra circunscrito dentro del campo de la ciencia de la criminología¹ ya que la policiología, como conjunto sistematizado de reglas y procedimientos prácticos referidos a regular la operación y funciones propias de la policía, es parte esencial e indiscutible de la misma.

A mayor abundamiento, la policiología se encarga de dirigir metódicamente todos los esfuerzos de persecución del delincuente, como también la implementación de estrategias contra el delito, y de la mejor administración orgánico-estructural de la policía. El ámbito de la policiología también se encuentra relacionado a parte del conocimiento criminalístico, de ahí su confusión terminológica, pues es función inherente (por mandato constitucional) la investigación del delito (operatoria en el lugar de los hechos, resguardo y protección, acordonamiento, etcétera), aunque la explicación de los fines de la criminalística no es parcela privativa de ellos, sino de la criminalística como ciencia (Ccaza Zapana, 2013).

Por todo lo expuesto, el “mando”, como lógica de organización y funcionamiento necesaria en todas las instituciones de policía, es pues una cuestión que nos interesa abordar como objeto de estudio particularizado, sobre todo cuando el mismo incide directa e indiscutiblemente en la operatividad y administración de dichos cuerpos de seguridad, y

¹ Ciencia empírica e interdisciplinaria (Solís Espinoza, 2004), que se ocupa del estudio del crimen, de la persona del infractor, la víctima y el control social del comportamiento delictivo, y trata de suministrar una información válida, contrastada, sobre la génesis, dinámica y variables principales del crimen –contemplado éste como problema individual y como problema social-, así como sobre los programas de prevención eficaz del mismo, las técnicas de intervención positiva en el hombre delincuente y los diversos modelos o sistemas de respuesta al delito (García Pablos de Molina, 2008). El objeto de estudio de la Criminología, se aboca al estudio de la criminalidad, las personas a ella vinculadas y la reacción social que ésta pueda suscitar (Reyes Echandía, 1999).

mayormente, cuando manifiesta deficiencias cuando es ejercido erróneamente dentro de las tales instituciones, como es el caso que habremos de demostrar.²

De acuerdo al estudio expuesto por la autora Hernández Franyuti (2005), la Ciencia de la Policía adquirió su rango de ciencia o de tecnología administrativa, durante el despotismo ilustrado con autores como Nicolás Delamare, Juan Enrique Von Justi y Tomás de Valeriola, para abordarse como (cita a Foucault, 1982) “... una administración que encabeza el Estado, con la justicia, el ejército y la tesorería. La verdad. De hecho abarca todo... la policía incluye todo. Pero desde un punto de vista extremadamente particular. Los hombres y las cosas son visualizados tanto como sus relaciones: los hombres que coexisten en un territorio; sus relaciones con la propiedad; lo que producen; lo que se intercambia en el mercado. Considera además cómo viven; las enfermedades y accidentes que pueden sobrevenirles. Lo que busca vigilar la policía es un hombre vicio, activo, productivo.”

En una visión anterior, en la cual de la misma forma se inspirara Foucault, a la policía se le atribuía el objeto de “... afirmar y aumentar la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, si también las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue, que ella debe enteramente ocuparse de estos medios, y hacerles servir para la pública felicidad... La Ciencia de la Policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al Estado preferente de la Sociedad, en afirmarla, mejorarla y portarle de suerte, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen” (Gottlobs, 1784).

² De manera general, el “poder de mando” se entiende como la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir su acto administrativo (Martínez Morales, 2000).

De manera que a los temas de la policía, en el pasado, se le atribuían funciones amplias, más allá de los alcances que el común pretende atribuirle, en el presente, al “músculo” del aparato administrativo Estatal; ya que en realidad era una especie de ciencia que buscaba la paz, la convivencia y la felicidad de las sociedades; al principio regularmente estudiado por los abogados, aunque bien también lo pudo haber sido por administradores; pero como ya será abordado, en la actualidad las funciones de las instituciones de policía se han hecho más concretas; y en otras dimensiones la conformación y atribuciones de la policía importan al estudio criminológico cuando las mismas forman parte de políticas criminales, que bien pueden ser de tipo liberal o autoritaria; pragmáticas o inspiradas en las circunstancias (Plata, 2012).

La relación entre la criminología y la política criminal, como observa la autora Plata Luna (2012), consiste en que en primer término, “... la política criminal constituye una parte de la criminología. Empero, según otra definición, el objeto de la primera consistiría en integrar en el sistema penal las investigaciones y enseñanzas de la criminología.”

De igual forma en nuestros días, la importancia de revisar la policía no únicamente tiene que ver con su propio objeto y definición, sino que también cuando hablamos de la política criminal damos cuenta de que otra faceta digna de estudio es la que corresponde a la organización y estructura administrativa como parte de una división de tareas del poder público (Becerra, 2013), que aquí únicamente referiremos en su parte operativa en lo que conlleva al tema del mando.

En términos más generales, el objeto de estudio original de la Criminología Positivista tradicional, lo proporcionó el derecho penal, pero al ser éste una creación cultural, se incurrió desde la perspectiva epistemológica en una falacia normativa, al otorgarle calidad de *ser*, a una categoría del *deber ser*. Se olvidó que el derecho como

instrumento de la política es una artificialidad ideológica, producto de la voluntad subjetiva y particular de quien ha tenido el poder para imponerlo (Alicia González y Augusto Sánchez 2013); pero superando esta visión y aceptando los conceptos desarrollados por diversas teorías fenomenológicas sobre la realidad, encontraremos tantas realidades, como comunidades de comunicación pueden plantearse. Las instituciones de policía, no son la excepción.

No obstante esa multiplicidad de órdenes o de realidades, hay una o unas que se imponen con mayor fuerza sobre otras, por ello, en cada momento histórico, los grupos con poder han impuesto a los otros su particular concepción de lo que han considerado como “realidad”, incluyendo también lo que se han calificado como conocimiento científico, para difundirlo como *verdad universal y como racionalidad*.

No hay pues, realidad ni valores jurídicos universales, sino construcciones ideológicas a las que se les otorga esa jerarquía; lo que en una sociedad es aceptado como realidad o como valor, en otra puede considerársele como no realidad o como disvalor.

El mundo cerrado de las normas jurídicas no constituye un *ser* en el presente, sino que se crea y desarrolla en la expectativa de un *deber ser futuro*.

Las llamadas ciencias robustas, que pretenden decir qué es lo verdadero en el mundo de lo concreto, también crean subjetividades refutando o desaprobando las verdades que en su tiempo se consideraron absolutas. Lo que por siglos ha funcionado como “verdades científicas” han sido sólo hipótesis de acercamientos a segmentos de posible realidad o interpretaciones de la misma.

En la lógica de lo relatado, es con mayor razón, el hecho de que se puede dudar respecto al objeto de las ciencias sociales, entre las que se encuentran el derecho y la

criminología, que por su naturaleza es incontrolable por el investigador y están cargados de subjetividad.

Por ello, para conocer el objeto de estudio criminológico, se debe considerar que en las organizaciones sociales de carácter jerárquico, el *poder*³ es anterior y superior a lo que se llama *realidad*, al *conocimiento* y a las *ideologías-norma* que se imponen para estructurar el orden social como medio para su control.

El poder consiste en la fuerza de voluntad de un sujeto particular o colectivo, capaz de imponer su propia *conciencia de realidad* a otros, mediante la amenaza a bienes comunes o privados, si no se someten a ella. Esa potencia de imponer destinos a los hombres, puede institucionalizar mediante el discurso, la intimidación o el miedo, los criterios de verdad individuales que desee, aunque no sean coincidentes, respecto de la *conciencia de lo real* del grupo.

La conciencia de lo real es la relación determinada del yo con un objeto que comienza con el conocimiento aparente de los entes que constituyen el universo y que da al individuo, la visión de una realidad con criterio de verdad, aunque ella sea meramente superficial y subjetiva.

Así, las personas a pesar de tener construida su propia *conciencia de la realidad*, se comportan de acuerdo a la *conciencia real generalizada* que el poder haya impuesto como obligatoria; debiendo ésta última ser superada eventualmente mediante la *negación* y *confrontación de validez de la conciencia de la realidad* aparente en que se vive.

El **problema** al que nos enfrentamos es de variadas y complejas vertientes: por una parte, el notorio crecimiento de los índices del delito en el Estado de Nuevo León (en todos los rubros en la última década) y con ello lógicamente un crecimiento de la población en

³ En el CAPÍTULO I, ahondaremos un poco más en las temáticas y vertientes del poder.

instituciones penitenciarias; la desconfianza general en las instituciones de seguridad pública por parte de la ciudadanía; la precaria y limitada participación de la comunidad en los aspectos de seguridad pública y la evidente antipatía ante la denuncia del delito; el aumento de la violencia en la comisión del delito y a la falta de preparación y estrategia del gobierno para cubrir el servicio de seguridad pública considerando el gran crecimiento demográfico que registra nuestro Estado cada año (por mencionar solo algunos), y desgraciadamente, las instituciones de policía no presentan resultados alentadores o diferentes en la forma en que abordan la problemática que permita apreciar que la situación vaya a mejorar en breve.

Lo anterior, igualmente agravado por las crisis económicas y sociales que actualmente vive nuestro país, que se traduce en un descontento en el actuar de las instituciones de gobierno en general.

Con el afán de colmar la problemática en materia de seguridad pública en relación a los cuerpos de policía, sostenemos que la **hipótesis** a demostrar (de manera racional, dado que empíricamente no es posible aún) consiste en que: **las instituciones y cuerpos de policía operan disfuncionalmente en el Estado de Nuevo León, debido a la carencia de una visión única e integral, que aglutine los esfuerzos operativos de las corporaciones, para orientarse a una sola estrategia para la investigación, prevención, persecución y reacción en contra del delito; debiendo esa estrategia ser coherente y alineada con los objetivos de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo en vigor.** Si bien es posible que las instituciones policiales están debidamente “administradas”, ello no es la misión de la policía, sino que esa es una cuestión meramente presupuestal, o del cuidado de los recursos humanos y materiales en general. La finalidad y el objeto principal de los cuerpos de

seguridad pública están orientados al combate a la delincuencia y la antisocialidad en general.

Las instituciones de policía, como medio de control social, deben estar organizadas, alineadas y estructuradas para responder a un solo mando o “mando único”, debido a que la necesidad que impera en nuestra realidad en materia de seguridad interior es superior (un bien jurídico tutelado constitucionalmente), y la ley debe ajustarse a responder a los requerimientos de la sociedad, a fin de dar congruencia y pertinencia a un sistema ordenado, como lo es la legislación.

Para efectos de nuestro estudio, decidimos abordarlo conforme a las siguientes temáticas: la policía y la función policial; el uso de la fuerza y las instituciones de policía; el estado actual de la cuestión (en relación a la policía y su mando evidentemente) y el mando único policial, como tema central de nuestra exposición; pero sin dejar de lado las conclusiones generales de nuestro trabajo.

El presente trabajo tiene como límite exclusivo la revisión del caso de la entidad federativa de Nuevo León, México.

CAPÍTULO I

La policía y la función policial

I.1. La actividad del Estado y el origen de la policía

La actividad del Estado puede entenderse como el conjunto de los actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales (Fraga, 1994).

Cada sociedad produce su propio modelo político, no como algo compacto perenne y paradigmático como lo concibe el derecho,⁴ y de esta manera la teoría política ha construido cuatro modelos de Estado,⁵ a saber: el Estado originario o absolutista, el Estado

⁴ El estado es una entidad dinámica que tiende a su evolución constante y su perfeccionamiento, pero para su estudio no escapa al formalismo.

⁵ Según Jellinek, es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio (Martínez Morales, 2000).

La concepción de Estado como tal es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica la realización total de los fines humanos (De Pina, 1994).

moderno o liberal de derecho, el Estado intervencionista o de defensa social y el Estado social de derecho o de bienestar (Ortíz Ortíz, 1999).

El Estado en sus primeras etapas históricas posteriores al mercantilismo de los antiguos regímenes políticos, se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y, lógicamente en cuanto a sus atribuciones, pues dichos fines se limitan al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas. Por tanto, en esta primera etapa las atribuciones del Estado consisten fundamentalmente en atribuciones de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en esferas de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, motivo por el cual en esta etapa al Estado, se le conoce como “Estado gendarme” (Fraga, 1994).

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico (Del Vecchio).

El uso de la palabra Estado en este sentido es relativamente moderno, habiendo tenido comienzo en tiempos de Maquiavelo.

El Código Civil para el Distrito Federal, así como el Código Civil para el Estado de Nuevo León, ambos en su artículo 25, fracción I, definen al Estado como “persona moral”.

Es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra u organiza con una población –elemento humano, o grupo social, sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo (Serra Rojas, 2000).

Según Kelsen en su *Teoría pura* manifiesta que: “El Estado es un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho internacional.” Pero invierte el orden lógico de las cosas, pues es del hombre mismo de donde emana la norma (González Rubio, *La revolución como fuente del Derecho*).

La estructura del concepto de Estado moderno aparece con la Revolución francesa, la que es exportada a toda Europa por Napoleón en sus famosas campañas militares, y la par que se difundieron las ideas de libertad, igualdad y fraternidad, también lo fueron los principios consagrados en la Constitución francesa que daría lugar al Estado de derecho (Orellana Wiarco, 2010).

Con el paso del tiempo y en virtud de las necesidades propias de la sociedad y de las instituciones poco a poco éste Estado se transformaría en el “Estado providencia” o “Estado social de Derecho”.

Efectivamente, en las sociedades de tipo liberal, las acciones del “Estado gendarme” únicamente se vieron reducidas a meras actividades de vigilancia, dejando a la iniciativa particular su fuerza creadora; mientras que en una sociedad compleja como la moderna, el Estado ve aumentado de manera ostensible su esfera de acción (Serra Rojas, 2001).

De esta forma, las atribuciones⁶ que se han venido asignando al Estado, y que en la actualidad conserva, se agrupan de la siguiente forma:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad⁷, la salubridad y el orden públicos⁸;
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;
- c) Atribuciones para crear servicios públicos⁹; y

⁶ Cada una de las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo (De Pina, 1994), y como ya referíamos con antelación, el Estado es una persona moral conforme a la legislación vigente. Las facultades se entienden como derechos subjetivos que se fundan en una norma de derecho positivo vigente. En otra connotación, es la posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo.

⁷ Refiriéndonos al tema de seguridad, el concepto varía según el contexto en el cual se utilice, así puede hablarse de seguridad internacional, seguridad nacional, seguridad ciudadana, seguridad humana, etc. actualmente la seguridad pública como tal, es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado (Orellana Wiarco, 2010).

⁸ Es el estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador. El orden público se perturba cuando el derecho no es respetado (De Pina, 1994). El orden público suele confundirse con la “tranquilidad pública”, pero ésta es únicamente el efecto de aquélla.

⁹ Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma (De Pina, 1994).

- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

De acuerdo a lo referido, nuestro interés se centra en el primer apartado de atribuciones, que corresponde a las de mando y policía; aunque también debe considerarse indirectamente a la policía como un servicio público, que desde luego bien podría tratarse desde ésta lógica.

En la actualidad, el concepto de policía y sus funciones a ella encomendadas, se encuentran circunscritas dentro de un “Estado de derecho”¹⁰, donde se considera que la convivencia social exige que la Ley se aplique a todos por igual y que la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

En el Estado de derecho, la legalidad, los derechos del ciudadano y la seguridad jurídica acotan la actuación del poder administrativo, y en consecuencia, el Estado se somete al derecho sustantivo y adjetivo que él mismo genera.

Así, la Constitución tiene la doble misión de asegurar los derechos fundamentales del hombre, y asegurar el imperio de la ley, cumpliéndose bajo esta tesis el principio *supremae legis servi ut liberi esse possimus*¹¹.

En concordancia con lo expuesto, las instituciones policiales se encuentran inmersas dentro de un nuevo planteamiento de la política criminal¹² basado en los estamentos de la

¹⁰ El Estado de Derecho es aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida. La expresión de Estado de Derecho equivale a la de Estado Constitucional y con esta denominación es también conocido (De Pina, 1994).

¹¹ “Somos siervos de la ley suprema para poder ser libres”.

¹² Ciencia que tiene como objeto de estudio los medios de prevención de las conductas antisociales, medios que le son propuestos por el resto de las ciencias penales.

prevención criminológica y de las políticas del Estado moderno, orientado hacia la seguridad pública, y por ende, de manera intrínsecamente relacionada al ejercicio de la soberanía y del poder público, como bienes o derechos del hombre,¹³ y en este concepto declarativo, la aceptación de “seguridad” entra en la acción conceptual del discurso político, como efecto programático de la ciencia de la policía; de las acciones alternativas de la política criminológica, pero manejándose siempre como un derecho de la ciudadanía y como obligación del poder público, entendiéndose este como gobierno o Estado (Martínez Garnelo, 2005).

Es la planeación de un sistema que responda a la demanda de la sociedad contra la delincuencia, es decir, es la sistematización sociopolítica y técnica de las prioridades, las actividades y los medios dirigidos para atender y combatir la delincuencia (Amuchategui, 2009, citando a Rodríguez Manzanera).

Es el conjunto de directrices y decisiones que, a la vista de los conocimientos y concepciones existentes en la sociedad en un momento dado sobre la criminalidad y su control, determinan la creación de instrumentos jurídicos para controlarla, prevenirla y reprimirla. Es principalmente una tarea que corresponde a los políticos, tanto en el ámbito de la administración (poder ejecutivo, Gobierno), como del Parlamento (poder legislativo). Formalmente corresponde al poder legislativo la tarea de convertir en normas jurídicas los conocimientos criminológicos; pero toda la sociedad a través de los medios de comunicación, los partidos políticos, las distintas concepciones religiosas o ideológicas, etc., que crean movimientos y grupos de presión a favor o en contra de determinadas opciones político-criminales que a veces tienen más peso en las decisiones políticas que los propios conocimientos criminológicos.

Esto plantea el problema de que la Política criminal se convierta en una *Política criminal electoralista*, que con el fin de satisfacer las demandas del electorado, prometa soluciones a los problemas de la criminalidad y su control que no son factibles o incluso pueden ser contraproducentes. En todo caso la Política criminal tiene como barrera o límite un determinado sistema jurídico basado en el respeto y la garantía de los derechos fundamentales, que constituyen el fundamento del Estado de derecho (Hassemer / Muñoz Conde, 2012).

¹³ En la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, se establece como finalidad de toda asociación política, antes que cualquier otro concepto o función la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, sobresaliendo: la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión y la igualdad; ya que en el artículo 12 del ordenamiento de referencia, se menciona que “...para garantía de los derechos del hombre y del ciudadano se necesita una fuerza pública.” Estos postulados se encuentran de la misma forma en la Declaración de Derechos de Norteamérica de 1776, donde en su artículo 3º, establece que “El gobierno es, o debe ser instituido para la utilidad pública, la protección y la seguridad del pueblo.” Finalmente, en la Declaración Francesa de 1793, en su artículo 8º, establece que “...la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades”.

Así, “el concepto moderno de seguridad ha pasado, con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista, de ser una de las obligaciones de los príncipes pre-modernos a un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos” (González Ruíz, 1994). En este aspecto, si reflexionamos un poco más en este punto, daremos cuenta que con el actual contenido del artículo 21 de nuestra Constitución, se da cuenta de que la seguridad pública no sólo es una obligación de proveer para el Estado, sino que efectivamente corresponde a uno de los derechos humanos del individuo.¹⁴

En conclusión: el poder¹⁵ del Estado en su manifestación de asegurar la paz y seguridad social, institucionaliza el cuerpo de policía, bajo el esquema de legalidad que rige su accionar (Orellana Wiarco, 2010), y de esta manera se conforma un cuerpo especializado en las funciones propias que le son encomendadas originalmente al Estado, dotado por las atribuciones que la legislación le provee al efecto.

Es necesario destacar que los límites de la policía deben quedar reducidos a guardar el buen orden y que únicamente se justifica su intervención coactiva para evitar males o peligros; siendo los valores que fundamentalmente debe proteger, son: la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas; que se encuentran protegidos por el orden jurídico positivo.

¹⁴ Ver texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21, donde se refiera la reforma realizada en junio de 2008.

¹⁵ El poder es un fenómeno social consistente en la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos. Es la capacidad de poder influenciar en el comportamiento y las actitudes de las personas (Ccaza Zapana, 2013).

I.2. Concepto de policía

El concepto de “policía” ha variado en su substancia como en sus acepciones según sea el lugar o tiempo al que nos refiramos o se le ubique. Y ello tiene que ver con el tipo de Estado en el que se dé (como de los que ya hemos hecho referencia); ya que la policía y la seguridad pública¹⁶ tienen que ver con la manera en que cada Estado los entiende y los realiza, como parte de la proyección de su poder mismo.

Cabe señalar que ya el concepto de policía ha evolucionado desde su primera concepción, y en la actualidad representa una de las expresiones más genéricas en el

¹⁶ Según el texto vigente del artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos: “... La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

Correspondientemente, el artículo 2° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (reglamentaria del artículo 21 Constitucional) agrega que “...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Finalmente, el artículo 3° del ordenamiento mencionado, refiere que “...La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

derecho administrativo. Por ello, para exponer el tema, es necesario encontrar las definiciones más usuales para centrar y establecer su alcance real y su potencial terminológico, a efecto de sintetizar su noción.

De acuerdo a Martínez Morales (2000), “hasta el siglo XV, por *policía* se entendió la suma de actividades o tareas del estado, pero a partir de ese momento comienza a fragmentarse el concepto, y las relaciones internacionales salen de este campo; así, en el siglo XVIII también adquieren su autonomía la justicia y las finanzas, quedando entonces que la policía era entendida como todo acto de la administración pública para el orden interno, lo cual trajo como consecuencia que dentro de su ámbito de validez espacial el estado no tuviera límites, es decir, podía emitir las normas o coaccionar a su libre albedrío, con la convicción de que las medidas tomadas lo eran en razón de las necesidades y conveniencias del propio estado y para el bienestar de la nación. En este estadio se advierte a la policía ya como una labor del estado de la cual se encargaba el ejecutivo”.

Es en ese mismo siglo, continúa observando Martínez Morales (citando a Juan Esteban Pütter) que: “la policía es la suprema potestad que se ejerce para evitar los males futuros en el estado de la cosa pública interna, y por lo tanto la promoción del bien común no pertenece a la esfera de la policía”.

Estas ideas cundieron rápidamente y fueron aceptadas de inmediato, por ellas el estado perdía su poder ilimitado de actuar, reduciendo su actividad solamente en donde se rompiera el orden o la colectividad se enfrentara a situaciones graves o peligrara su integridad. En este momento se abandona el concepto de estado autoritario para entrar en el estado liberal (Martínez Morales, 2000).

La trascendencia de estos pensamientos se tradujo en que el actuar de los gobernados fuera en razón directa de su felicidad, bienestar y progreso, y sin la

intervención del estado, y menos que éste hiciera acto de presencia con el poder coaccionador, pues a él sólo podía acudir para asegurar la libertad y seguridad. Por tanto, emerge el sustento jurídico de la policía y encuentra así también su base política, que hacen que este concepto tenga sus rasgos propios y pueda ser plenamente diferenciado de cualquier otra tarea del estado. Sus notas distintivas son las siguientes:

- a) Su objeto era asegurar el bien jurídico denominado derecho natural contra cualquier alteración que éste pudiera sufrir; así, se restringía la libertad individual, ya que esta protección por la esencia misma del bien se lograba aunque no se contara con una ley específica aplicable, y en todo caso se recurría a la coacción;
- b) Su posición era eminentemente prohibitiva, ya que a limitar la libertad individual lo hacía aplicando medidas de restricción;
- c) Esta tarea era encargada a la parte de la administración que se identificaba con el poder ejecutivo;
- d) La mayoría de los autores establecían que su objeto esencial era lograr la seguridad, la salubridad y la moral pública; para otros autores era alcanzar y mantener el orden de la colectividad; y
- e) Era una tarea que se significaba por la prevención, y solo en caso de ser necesario se hacía uso de medidas coactivas.

Tales concepciones representaron un sensible avance porque la obtención, por parte del individuo, de los satisfactores que le permitan lograr una existencia plena, en otras palabras, su felicidad, realización, comodidad, estabilidad, etcétera., provienen del interior

mismo del ser humano de acuerdo con su pensamiento, y no le son o no le deben ser impuestos por designios ajenos a él, por presión estatal o por complacer a la sociedad, sino que el individuo armonizará estos intereses o valores para lograr el equilibrio entre él y la colectividad. Es por tal motivo que la policía se abstiene de intervenir para suscitar o apremiar la correcta relación de los seres humanos, y se aboca a mantener el orden ya existente, lo defiende y tutela con los medios a su alcance, es decir, por medio de la coacción, porque ella actúa sobre los efectos y no sobre las causas que alteran al orden imperante.

De esta manera, es apreciable el cómo la noción de “policía” ha cambiado al paso del tiempo, y que la misma, no se podría identificar con su campo de acción de la antigüedad; como tampoco podemos afirmar que ya haya concluido con su proceso evolutivo, en razón del dinamismo propio de la sociedad.

Es imprescindible mencionar que el error fundamental que se comete con el concepto *policía* es asignarle la connotación de arbitrariedad o poder ilimitado, como en un principio se pensaba; por el contrario, esta idea ha sido superada ampliamente, aunque en nuestros días aún no se puede erradicar dicho prejuicio y tampoco la distorsión que sufre el concepto policía, al que de inmediato se con represión o con una forma de cárcel, concepción ésta errónea.

Hasta, aquí hemos notado como las aproximaciones que se han dado a los conceptos y nociones de “policía” y “seguridad pública” originalmente tenían una carga jurídica, y no así criminológica, debido al orden en cómo fueron presentándose el estudio y aparición de cada ciencia; empero en una visión más cercana a la de nuestro estudio, se verifica, por parte del autor Robert Reiner (2002), que la criminología a lo largo de su historia ha tenido poca apreciación de las instituciones de policía y en general las instancias de la justicia

penal, pues se ha dedicado mayormente al estudio del delincuente y al control del mismo; y no fue sino hasta finales del siglo XVIII y principios del XIX, que, derivado de la economía política, surgió la *ciencia de la policía*, la cual tenía por objetivo explicar el delito y el desorden, así como crear políticas adecuadas para su prevención y control. Durante ésta época se fundó la primer corporación policial profesional en Gran Bretaña, por el Magistrado Patrick Colquhoun (la Policía Thames River de 1800), cuya tarea era regular un orden social a través de políticas económicas, sociales y culturales, y sólo se concebía como una pequeña parte del gobierno.

En el caso mexicano, después de la Conquista, específicamente durante el periodo de la Nueva España, y acorde a la legislación española, en sus *Ordenanzas Municipales*, el ayuntamiento (como cuerpo político que realizaba funciones esenciales para el buen gobierno de la comunidad) tenía como objetivo alcanzar el bienestar, la comodidad, y por tanto, la felicidad de sus habitantes. Tenía que ejercer correctamente la policía, entendida como el buen gobierno, es decir, con todos aquellos actos o medidas que tuvieran relación con la administración de la ciudad, con su gobierno y sus habitantes (Hernández Franyuti, 2005).

A principios de la vida independiente nacional, los ordenamientos de policía lógicamente eran heterogéneos, y regulaban diversas actividades, de distintas naturalezas (de todos los servicios públicos en general), y no fue sino hasta 1825 cuando por virtud del “Bando de Policía” se crea la corporación, para constituirse el 28 de mayo de 1826, denominándose Celadores Públicos en la Ciudad de México. Posteriormente el 7 de abril de 1938, se creó el Reglamento de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos; concluyéndose el trabajo de construcción en el Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal del 11 de enero de 1847 (Ortíz Ortíz, 1999).

Sin embargo, la historia del vocablo aparentemente es bastante antiguo, pues la palabra “policía” proviene posiblemente del griego *politeia* (Πολιτεία)¹⁷, que deriva de la palabra *polis* (πόλις), donde ésta última significa “ciudad, estado”.

La *politeia*, nos referencia un significado de orden, protección y organización social, donde el término policía se aplicaba a toda actividad administrativa de la *polis*, es decir la organización de la ciudad-Estado (Káram, 2012); o bien, la organización política de los habitantes de una zona geográfica determinada (Martínez Vera, 2003). Es en lo general el buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que se han dictado para el mejor gobierno (Martínez Morales, 2000).

De acuerdo al autor Rafael De Pina (1994), la policía es aquella “función que tiene por objeto el mantenimiento del orden público (policía gubernativa), el auxilio a la justicia penal para el descubrimiento del delito y del delincuente (policía judicial)¹⁸ y la prevención de las actividades dañosas a la salud pública (policía sanitaria)”.

Por su parte, Adolfo Káram (2012), siguiendo la definición del jurista Manuel Osorio, opina que la policía es “el cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a los que ampara la legislación vigente”.

El autor Rafael I. Martínez (2000), en su obra de Derecho Administrativo, nos comparte distintas visiones de los cuerpos de policía como institución jurídica emanada del

¹⁷ La palabra *politeia*, no tiene una traducción clara en español, pero se utiliza frecuentemente en los escritos políticos de la Antigua Grecia, especialmente en Platón y Aristóteles. Precisamente este último, lo utiliza para mostrar «el régimen en el que gobierna la mayoría, sin perjudicar a la minoría», y asimilándolo a «república», en su Libro III, *Teoría de las Constituciones*. En las obras de los filósofos griegos antiguos, el principal significado de *politeia* parece ser «cómo una polis se ejecuta; constitución».

¹⁸ Por normatividad vigente en México, el término de “policía judicial”, ha sido cambiado al de “policía ministerial”.

Derecho Administrativo, a saber: a) Roberto Dromi, que conceptúa a la policía como “... la parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía, y que encuentra sus actos concretos de aplicación en la seguridad, la moral y la salubridad públicas; en un estricto sentido, policía es administración. Sin embargo, el manejo del vocablo es genérico y no designa una tarea propia o autónoma”; b) para García Oviedo y Martínez Useros, en un concepto más acorde con la realidad, mencionan que la “... policía es la acción para lograr un orden o defender el que ya existe; sería, por tanto, un medio para alcanzar un fin”; c) para el autor Sarría; “... la policía comprende todos los medios que utiliza el gobierno, de carácter no represivo; es, por consiguiente, la previsión administrativa y es referida fundamentalmente a los servicios públicos; d) Para Rafael Bielsa, considera a la policía como “... el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas”.

Por otra parte, de acuerdo al actual contenido del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, puede definirse el vocablo de “policía” como un: “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas; buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidos para su mejor gobierno; cada uno de los miembros del cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público.”¹⁹

Para la autora Regina Hernández Franyuti (2005), la policía es el “...cuerpo organizado que permite conservar el orden público, prevenir y combatir el delito”.

¹⁹ *Diccionario Esencial de la Lengua Española*, Real Academia de la Lengua Española (2006); Espasa Calpe, P. 1172.

Así también es de apreciarse, que la acepción que se adopte la palabra policía, varía según la referencia que de la misma se realice o de la tarea que se le encomiende (por ejemplo: policía secreta, policía ministerial, policía privada, entre otras); o bien, en relación a la institución misma como “cuerpo”, integrado por el conjunto de mecanismos que se organizan en torno a un sistema, cuya esencia se encuentra en el poder público del Estado, en la prevención y represión de las conductas antisociales, sean éstas infracciones administrativas o aun delitos; o incluso, podemos decir que se refiere también a la actividad desplegada para llevar a cabo el ejercicio de ese poder público, etcétera (Orellana Wiarco, 2010).

En síntesis, de las propias definiciones desprendemos las connotaciones que se refieren por una parte a la institución o bien, a la actividad propia que en sí mismas reflejan, pero en todos los casos, con fines u objetos en común como afirma Storch (1976): “...la policía se ha desarrollado por virtud de los esfuerzos de los Estados centralizados modernos por proteger y propagar un concepto de paz y propiedad”. Es pues, una fuerza de seguridad encargada de mantener el orden público y la seguridad de los ciudadanos mediante el monopolio de la fuerza, y que se encuentra sometida a las órdenes del Estado; puede tener un carácter preventivo, pueden ser investigadoras, como las que auxilian al fiscal o al Ministerio Público en la persecución de los delitos; o bien, pueden estar dirigidas a garantizar el debido cumplimiento de normatividades, como la policía fiscal. También suele tener un servicio de emergencia que provee seguridad en la vía pública, así como en emergencias, desastres y situaciones de búsqueda y rescate; pero eso ya será abordado con posterioridad en este trabajo.

I.3. El interés público y el orden público

Como ya fue tratado, las instituciones u organizaciones de policía tienen como objetivos preponderantes la conservación, mantenimiento y respeto del interés y el orden público, lo cual hace necesario también el precisar, el alcance y noción de ambos conceptos, ya que desde luego no constituyen sinónimos, y tampoco consisten en una sola cosa. La tranquilidad y la paz social son condiciones indispensables para el desarrollo y crecimiento de los Estados democráticos que privilegian dentro de su orden y estructura, un ambiente de igualdad y de libertad para beneficio de sus ciudadanos.

Por lógica de lo anterior, para abordar el tema que nos ocupa, decidimos partir de las siguientes ideas, a fin de encuadrar la función y actividad de la policía, justamente como una cuestión de orden e interés público, en virtud de las características y naturaleza a la que precisamente nos referimos.

Siguiendo al autor Martínez Morales (2000), quien a su vez cita a Ihering, el “interés” debe tomarse en sentido amplio, ya que puede ser aplicado no sólo al carácter económico, sino también de diversa índole; así como el hecho de que el *interés* se torna en un concepto subjetivo, clasificándose según la naturaleza de la relación como de tipo público y privado.

Esto nos conduce a precisar que la idea pues del interés público no es estable o perene en su concepción y contenido, ya que varía según la época, la nación, la sociedad, la religión, la moral o la cultura, dentro o no, de una cultura jurídica. En esta última cuestión,

efectivamente, el interés público traspasa lo jurídico, en razón de que debe considerarse como deseo, apetencia o querer de un individuo que de forma simultánea, concomitante o concurrente tiene el mismo sentido en su orientación que el de los demás miembros de una sociedad, en un lugar y tiempo determinados (entendiéndose no en términos de egoísmo, sino como deseos de la colectividad de determinadas cosas. Como un bien para la satisfacción de todos).

Así pues, el interés público debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado, debiendo el derecho obligación de emitir una norma protectora de dicho bien, para que el interés público tome relevancia jurídica. Hablar del *interés general*, es un equivalente legal y doctrinariamente del interés público, sin embargo es preferible referirnos al vocablo como *interés público*, ya que al hablar en términos de “generalidad” es más difícil y complejo, si pensamos que convergen en las personas de una misma sociedad, una multiplicidad de pretensiones, deseos y metas diversas; en donde habrá lógicamente discrepancias.

Por su parte la concepción de orden público no escapa de la dificultad en su precisión, pues también depende del lugar y época donde se desarrolle y no existe un consenso general para formular una definición adecuada; sin embargo, debe contemplarse como el estado de paz interior del conglomerado, resultado de la protección contra los diferentes peligros que podrían alcanzar a dañar al individuo, si no existiera el ejercicio equitativo de las libertades individuales (Martínez Morales, 2000).

En general, las consideraciones que nos sirven de apoyo para establecer las condiciones en que se da el orden público, principalmente, consisten en las siguientes: el orden público rebasa las fronteras del derecho pero reviste una trascendencia jurídica innegable; restringe la libertad personal en aras de lograr la convivencia pacífica; su

observancia implica un estado en paz y tranquilidad, donde el individuo logre realizar sus cometidos; las normas catalogadas de esta forma son obligatorias e irrenunciables; los particulares no pueden suscribir convenios en contravención del orden público; toda norma o cláusula que contravenga al orden público sufre nulidad absoluta; su sola invocación no hace necesariamente que se esté en presencia del orden público, sino que el juzgador deberá allegarse los medios necesarios para otorgar esa categoría a la norma de que se trate; y las leyes no son de orden público, sino que afectan o contienen disposiciones de orden público (Martínez Morales, 2000).

En términos más sencillos, nos menciona Alicia González Vidaurri (Sánchez Sandoval Coord., 2007), que “el orden público consiste en una situación exterior de tranquilidad en la comunidad; es decir el mero orden de la calle, que no existan agresiones violentas, motines o revueltas, poniendo el énfasis en el orden que da tranquilidad al Estado mismo.”

La definición de ambos conceptos es necesario, sobre todo si retomamos la idea de que las instituciones de policía, sin importar el hecho de que pueden ser de tipo preventivas, reactivas o investigadoras; la conservación y el mantenimiento del orden y la paz públicos, en definitiva, son cuestiones a las que la función y actividad policial se orientan por naturaleza intrínseca; y todas sus acciones buscan precisamente la tranquilidad en la comunidad y el beneficio colectivo.

Sin importar la nación o régimen e ideología del Estado, todos los cuerpos de policía buscan dentro de su misión, lograr estos difíciles objetivos, que solo pueden entenderse en un contexto civilizatorio.

I.4. La organización de la policía en México

El Estado realiza sus fines a través de los servidores y empleados públicos contratados para tal efecto. Estos empelados o servidores públicos, tienen una limitada capacidad de actuación, de acuerdo a las atribuciones que les sean encomendadas por la administración, y se ciñen concretamente a las facultades conferidas por los ordenamientos legales vigentes; además de la obligación de cumplir ciertos deberes que su misma función les exige y determina, entre los que encontramos, entre otras, los siguientes (Lorences, 1997):

- a. El deber de dedicación;
- b. El deber de cumplir el servicio;
- c. El acatamiento del orden jerárquico;
- d. El deber de obediencia;
- e. Dignidad de conducta;
- f. Urbanidad y eficiencia en el trato con el público;
- g. Fidelidad y observancia del secreto;
- h. Respeto por el orden jurídico-político del Estado;
- i. Obligación de denunciar y querellar penalmente; y
- j. Respeto por las resoluciones internas.

A cambio del cumplimiento de sus deberes intrínsecos de maneras proba y honesta, los funcionarios públicos tienen el derecho de reclamar de la administración pública, derechos tales como:

- a. Una remuneración adecuada y proporcional;
- b. A la estabilidad en el empleo;
- c. Derecho a la carrera (ascenso y capacitación);
- d. Derecho al descanso;
- e. Derecho al debido trato de su persona;
- f. Derecho a integrar asociaciones profesionales;
- g. Derecho a una indemnización y a la reparación de daños que se le causen; y
- h. Derecho a una jubilación digna o a retiro.

Todos los mencionados, deben encontrarse dentro de un esquema de Carrera Policial,²⁰ que comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante y que es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en las Instituciones Policiales.²¹

²⁰ De acuerdo al contenido del artículo 78, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.

²¹ Artículo 85, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ahora bien, a manera de esbozo general, la manera en la que se organiza la seguridad pública y las policías de manera formal en nuestro país, se encuentra descrita por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, párrafo último, que dice a la letra: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.”²² El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

²² Los principios que rigen a la seguridad pública, son notoriamente distintos a los de seguridad nacional en nuestro país, ya que en este último caso sus principios corresponden a los siguientes, conforme al artículo 4º, de la Ley de Seguridad Nacional: “legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.” De esta manera, de ningún modo pueden confundirse los principios de un tipo de seguridad, respecto de la otra.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

Bases las anteriores que se desarrollan en el cuerpo del ordenamiento reglamentario al artículo 21 Constitucional, que se denomina “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en donde de acuerdo al texto vigente del artículo 7º, de dicho ordenamiento “...las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;

- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos;
- XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y

XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.”

Para la realización de lo mencionado, y de manera más concreta, también cada organización o dependencia policial, se organizará en su estructura de acuerdo a las necesidades propias de cada comunidad, pero dentro de una mecánica común en el país. Así por ejemplo en lo que refiere al mando, se da una homologación significativa, cuando en el contenido de los artículos 80 y 81, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, advierten que: “Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados establecerán la organización jerárquica de las Instituciones Policiales, considerando al menos las categorías siguientes:

I. Comisarios;

II. Inspectores;

III. Oficiales, y

IV. Escala Básica.

En las policías ministeriales se establecerán al menos niveles jerárquicos equivalentes a las primeras tres fracciones del presente artículo, con las respectivas categorías, conforme al modelo policial previsto en esta Ley”; y que dichas categorías “...considerarán, al menos, las siguientes jerarquías:

I. Comisarios:

- a) Comisario General;
- b) Comisario Jefe, y
- c) Comisario.

II. Inspectores:

- a) Inspector General;
- b) Inspector Jefe, y
- c) Inspector.

III. Oficiales:

- a) Subinspector;
- b) Oficial, y
- c) Suboficial.

IV. Escala Básica:

- a) Policía Primero;
- b) Policía Segundo;
- c) Policía Tercero, y
- d) Policía.

Esto es que las instituciones de policía en nuestro país se organizarán bajo un esquema de jerarquización terciaria, cuya célula básica se compondrá invariablemente por tres elementos.

Con base en las categorías jerárquicas señaladas, los titulares de las instituciones municipales, deberán cubrir, al menos, el mando correspondiente al quinto nivel ascendente de organización en la jerarquía.

En adición a lo mencionado, debe distinguirse que el mando se ejerce también dependiendo de la función que corresponda dentro de la institución policial. Así por ejemplo, se mencionan en el artículo 84 del ordenamiento en referencia, que las áreas *operativas* estarán a cargo de un Comisario General, mientras que las áreas de *servicio*, lo estarán de un Comisario Jefe.

En resumen, la actividad y función policial que desea se realice por parte de los cuerpos de policía, condiciona la forma de cómo habrá de construirse la organización departamental de las bases o estaciones de policía, así como la asignación de las responsabilidades concretas a que habrán de atenerse y consecuentemente, se proceda a la realización de las operaciones conducentes.

El punto medular de una adecuada planeación y administración de la policía, se concentra en las operaciones que esta habrá de desempeñar, tal y como refiere en su obra el autor Kenney (1980).

Para alcanzar los objetivos y la debida consecución de las tareas y metas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es pues necesario e imprescindible que las legislaturas de los Estados y los Ayuntamientos, realicen las adecuaciones pertinentes a las normatividades y reglamentaciones de su competencia, a fin de que el Sistema se encuentre operacional y sin contradicciones en su propia lógica y estructura; empero para el tratamiento de una cuestión como la del “mando único policial”, se requieren ajustes que varíen la forma, mecanismos y estructura general, que actualmente verifica nuestra legislación.

I.5. La función policial

Primeramente, debemos entender por “función” o “funciones (propias del Estado)” a todas aquellas “actividades desarrolladas por los órganos del Estado encaminadas a la realización de sus objetivos fundamentales” (De Pina, 1994). El concepto de “función” o “funciones”, se encuentra íntimamente ligado al de atribuciones del Estado, confundándose los términos en ocasiones, lo cual por obviedad, no es exacto.

En segundo lugar, el concepto de “atribuciones” comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución (Fraga, 1994).

El concepto de “función policial” se relaciona estrechamente con el de control social, y está sujeto a las mismas variaciones de uso e interpretación (Wilson, 1993), así como también se le relaciona con la idea de seguridad mediante la vigilancia y la amenaza de las sanciones (Spitzer, 1987/Shearing, 1992).

La función policiaca implica un conjunto de actividades dirigidas a preservar el la seguridad de un orden social particular, aunque desde luego, no abarca todas las actividades dirigidas a preservar el orden social, pues por ejemplo, excluye el castigo *post hoc*, al igual que las actividades cuyo objetivo primordial es generar las condiciones para el orden social,

como las medidas para contribuir a la estabilidad familiar, la promoción de la religión u otras formas de control ético interiorizado (Reiner, 2002).

Para el caso de las instituciones de policía, podemos referirnos a tres tipos de funciones principales, de acuerdo a la manera de visión o interpretación que su significado implique por parte del tipo de Estado que la desarrolle:

II.4.1. *Función formal*: de la misma manera que existen varias acepciones del término “policía”, así también sus funciones pueden también adoptar tales características dependiendo del lugar y tiempo que las determine. No obstante, a través del tiempo las instituciones policiales claramente se han centrado principalmente en las siguientes (Ezzat A. Fattah, 1999):

- a. El mantenimiento de la paz, interviniendo en disputas familiares, pandillerismo, entre otras;
- b. Servicios de vialidad, de emergencias de salud, de seguridad de los ciudadanos, además de la protección a sus bienes, etc.; y
- c. Combatir el delito.

Esto desde luego tiene qué ver con las cosas en sí que desean obtenerse de la policía, incluyendo el plantear de relieve si se busca orden o seguridad; o bien, plantearse la cuestión de verificar quién o quiénes son los verdaderos beneficiarios de la función de policía (el ciudadano, el público o la nación), etcétera.

En efecto, a la policía se le encomiendan tareas diversas como de emergencia en salud, el combate al delito, etc. qué bien corresponden a otras instituciones estatales como

de salud pública o de procuración de justicia; rebasando en ese caso la función preventiva de policía a partir de una lógica de administración municipal, con la aplicación de reglamentos gubernativos que tradicionalmente se denominan de administración y buen gobierno.

Por ejemplo, en adición a las funciones tradicionales mencionadas, en la actualidad, por mandamiento expreso del artículo 21 de nuestra constitución mexicana²³, “las policías” en lo general, tendrán también a cargo como función, las correspondientes a las de investigación de los delitos, que anteriormente correspondían de manera exclusiva al Ministerio Público.

II.4.2. *Función de control social*: que corresponde a la ideología del Estado de una sociedad que requiere de controles para resolver las “conductas desviadas”, con una visión de directrices de jerarquía y disciplina donde se requiere imponer patrones de orden a través del control social (Orellana Wiarco, 2010).

II.4.3. *Función de policía-sociedad*: que es un enfoque que busca superar la visión de un Estado “gendarme”, o intervencionista y propone la concepción de una policía centrada en los términos de policía-sociedad, donde ambos se conciben como partes de la misma comunidad, como entidades que coexisten en planos de amplia colaboración y superar la concepción de policía de control social, donde la policía juega un papel paternalista, de tutela de la seguridad pública, para evolucionar a un esquema donde la sociedad sea el eje de la seguridad pública y participe con el papel de la policía, en tareas

²³ Reforma al artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junio de 2008.

de supervisión, evaluación, propuestas de objetivos y fines de la institución policial (Orellana Wiarco, 2010).

Las tres posiciones revisadas deben obtener un direccionamiento por parte del Estado según las funciones que habrán de desempeñarse por el órgano policial, y la imagen que se perciba de las corporaciones en su actuación, será precisamente un reflejo del cómo es manejado por la administración del Estado.

Por su parte John P. Kenney (1980), desde la visión norteamericana, menciona que la policía tiene cuatro amplias funciones: combatir el crimen (como control de actividades criminales), la prevención del crimen (con el deseo de su eventual eliminación), el control o la reglamentación del comportamiento (hacer cumplir las leyes), y la prestación de diversos servicios (ayudar a la ciudadanía y otras actividades del gobierno).

Continúa el mismo autor (Kenney, 1980) que con el fin de llevar a cabo sus funciones básicas, los departamentos de policía ocupan de patrullas, investigaciones, control de tránsito, control del vicio y actividades de prevención del crimen. Esto es:

- a. La patrulla, es una actividad principal de la policía que involucra vigilancia móvil, la prestación de servicios solicitados y la ejecución de servicios de inspección;
- b. La investigación de la policía, es una búsqueda intensiva de la verdad, así como también de informes, mediante la reunión de datos y hechos y efectuando disposiciones apropiadas de los casos;
- c. El control del vicio, es la responsabilidad de la policía con respecto a las leyes que rigen el juego, los licores, los narcóticos y ciertas actividades sexuales ilegales;

- d. Las actividades de control de tránsito, es el mantenimiento del orden en las calles y carreteras, para que su utilización sea segura y expedita; y
- e. Las actividades de prevención del crimen, son las que emprende la policía, por medio de su experiencia cooperando y participando en la corrección de los factores que predisponen y/o incitan a la actividad individual a un comportamiento antisocial.

Con todo lo mencionado, no obstante, es importante recalcar que las tareas encomendadas a la policía, se pueden ser realizadas tanto por personas “uniformadas”, como “no uniformadas” (de otras instituciones posiblemente), quienes se ocupan de la investigación y el procesamiento de los delitos, así como de otras tareas de tipo administrativo (Reiner, 2002).

Con todo lo expuesto, se concluye que la forma y origen de los cuerpos de policía, se determina por el interés particular de cada sociedad, y su especialización se encuentra vinculado con la especialización económica y el acceso diferencial a recursos, fenómenos característicos de la transición del clan a la clase social (Robinson y Scaglione, 1987/Robinson, et.al. 1994), sin embargo, es difícil definir a la policía contemporánea de acuerdo a la función que supuestamente realiza (Klockars, 1985), ya que realiza cualquier tipo de tareas que incluyen desde el control de tránsito hasta el terrorismo (Bittner, 1970, 1974).

Las tareas policiales están determinadas por situaciones de emergencia, por lo común con un elemento de conflicto social (Reiner, 2002).

I.6. La actividad policial

La actividad policial se refiere a la realización de los actos tendientes al cumplimiento de sus atribuciones. Dicho de otro modo, la policía debe actuar como sabedores del servicio que deben proveer a la sociedad; no se trata, como cuando durante el Estado gendarme, de un derecho originario, sino que es una delegación en ciudadanos que cumplen una tarea por mandato social y que deben rendirse cuentas de dicha labor (Lorences, 1997). Aquí en este punto no podemos olvidar el derecho de la sociedad por cumplir con las normas relativas a la transparencia y la rendición de cuentas, que en nuestros días juega un papel fundamental del Estado de derecho.

Para el autor Reiner (2002), la actividad policial "... denota un conjunto de procesos con funciones sociales específicas... para muchos, la actividad policial es un requisito universal de cualquier orden social, el cual se realiza por medio de diferentes procesos y arreglos institucionales."

La finalidad de la actividad policial, entendida como servicio social, deberá ser permanentemente preventiva, ya que su primera y principal misión es impedir cualquier conflicto. La represión por otra parte, no puede ser concebida si no existe una prevención que haya tratado por todos los medios de evitar o hacer cesar la perturbación o conflicto (Lorences, 1997).

La prevención en sentido amplio, debe apuntar a evitar o prevenir procesos que pueden derivar en un conflicto, y que pueden producirse por una actividad humana, por la misma situación de las cosas o por la naturaleza; incluyendo también que cuando, una vez producida la situación de conflicto, interrumpirla, tratando de restablecer las cosas al estado anterior en el lapso más corto y con el menor costo social; pudiendo ser esta actividad preventiva *mediata* o *inmediata*, según si en primer lugar se presume una hipótesis de conflicto y se adoptan las medidas razonables para evitarla o minimizar sus efectos; o bien en segundo lugar, cuando se crea una situación de peligro o conflicto imprevista y la actuación debe ejercerse en forma inminente para evitar posibles perjuicios sociales concretos de naturaleza grave.

En otra vertiente, la lógica de la actividad policial puede orientarse hacia la represión como una actividad excepcional, y no como un camino cuando la prevención fallare. Antes bien, no necesariamente debe haber conexión entre la prevención y la represión como una condicionante de la otra, sino que son actividades que bien pueden conectarse, o no, dependiendo de las circunstancias; pues ambas son cuestiones inherentes, eso sí, de la actividad policial (Lorences, 1997).

Algunas de las características más importantes que se mencionan en relación a la represión, consisten en: a) que ésta debe ser *temporal y/o eventual*; es decir, debe darse por un tiempo determinado y condicionado a un cierto evento, ya que debe estar solamente dirigida a la situación que lo amerite, evitando perjuicios a terceros. De igual forma, debe traducirse en una actividad *concreta*, de modo que quede especificada la decisión de reprimir y que sirva de elemento de disuasión para los perturbadores, y si es posible además, b) debe ser *concentrada y conjunta*, para que en el menor tiempo se observe la decisión y se efectivice con el menor costo de esfuerzos humanos y materiales. La

represión igualmente debe ser c) *proporcional*, en cuanto a que el castigo que eventualmente se imponga deberá guardar razonabilidad con el hecho y la persona a castigar (la concepción legítima de la defensa social).

La represión también deberá responder a una d) actividad *legal*, tanto de las personas que la realizan como de los medios empleados, acatando el mandamiento expreso de la norma, que limita la forma y las personas involucradas en la cuestión. La legalidad de la actuación implica la realización de todas aquellas actividades conducentes para superar la situación de conflicto creada, con la utilización de los elementos materiales o vías de hecho personales que dicte la ley exclusivamente.²⁴ La actuación en contravención al mandamiento legal origina un grave conflicto social y una sensación de inseguridad que afecta a la paz social (sin mencionar los delitos que pudieran derivarse por aquellas personas que realizan u ordenan dichas conductas).

El límite natural del accionar de la policía, únicamente se basa en dos: la legislación y los derechos o libertades individuales. Más bien dicho: la actuación de la policía (aún y encontrándose previstas las funciones dentro de la norma), sólo será legítima en tanto se respeten los derechos del hombre²⁵; ya que el poder de policía es una creación jurídica que puede tender a organizar y/o reglamentar algunos aspectos de la actividad pública o en contacto con cosas públicas, pero en modo alguno puede ser utilizado para anular al

²⁴ Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite, por criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis jurisprudencial 166: “Las autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite.”).

²⁵ Según Mirabeau “... son aquellos que la justicia natural acuerda a todos los hombres.” (Montiel y Duarte, 2006).

hombre. Toda norma de policía nace con la condición de no transgredir a los derechos de las personas²⁶.

Por lo anterior, las sociedades modernas se caracterizan por una especie de fetichismo policial, o el supuesto ideológico de que la policía representa un requisito funcional del orden social: la delgada línea azul que separa al orden del caos (Reiner, 2002). De hecho, muchas sociedades han logrado desenvolverse sin fuerzas o cuerpos policiales de ningún tipo. La contribución de la policía al control del delito y la preservación del orden en la actualidad es materia de debate, como se ha indicado en estudios en torno a la eficiencia policiaca (Reiner, 1992; Bayley, 1994).

La problematicidad de la idea actual de la policía se torna cada vez más evidente, ya que las sociedades contemporáneas se caracterizan por un proceso de fragmentación de la función policial.

La función policial pues, para operar eficaz y eficientemente en la realidad, requiere que su concepción y noción originarias, no deban ser variadas o pervertidas por parte de la administración pública, sino que debe apegarse estricta y coherentemente con la naturaleza del objetivo y propósito que persigue y cuya misión se orienta al beneficio y satisfacción de la colectividad, como requisito indispensable de su existencia y en donde su accionar, se encuentre debidamente regulada por la ley.

²⁶ Los derechos humanos son los inherentes al ser humano y de los cuales se es titular por el simple hecho de serlo. Parten de la corriente iusnaturalista, opositora del iuspositivista. Son plenamente reconocidos a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanada de la Revolución francesa.

Actualmente, México cuenta con una Comisión nacional de Derechos Humanos en la que se atienden las violaciones provenientes de servidores públicos del ámbito federal; una Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que atiende las violaciones cometidas por los servidores públicos del Distrito Federal (fuero local), así como una Comisión de Derechos Humanos por cada Entidad federativa que atiende las violaciones cometidas por servidores públicos en el ámbito de sus localidades. Últimamente existe una tendencia hacia la especialización, así que existen órganos tutelares de derechos humanos especializados (Amuchategui, 2009).

I.7. La policía y el control social

El control social es un concepto proveniente de la sociología²⁷ norteamericana, donde se designa en conjunto a todas las normas colectivas, así como a las autoridades y los poderes sociales, que a diferentes niveles y de diversas maneras, regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores (Recasens Siches, 2001); quedando incluida la “policía”, que efectivamente tiene como propósito normar la conducta externa y su regulación.

Las diversas medidas o los procesos de control social operan a tres niveles diferentes: a) control ejercido por un grupo sobre la conducta de los miembros de otro grupo;²⁸ b) control ejercido por un grupo sobre los miembros integrantes de éste;²⁹ y c) control ejercido por unos individuos sobre otros individuos, sea por influencia carismática, por virtud de un prestigio, sea usando la fuerza, etcétera.

En algunas teorías sociológicas, el control social se concibe, en términos generales, como todo aquello que contribuye a la reproducción del orden social. En virtud de dicha cuestión, esto hace que el concepto se extienda virtualmente a la propia sociedad, pues

²⁷ Ciencia fundada por el pensador francés Augusto Comte (1798-1857), creador del positivismo. Es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo.

²⁸ Por ejemplo la oligarquía sobre la totalidad del pueblo.

²⁹ Un ejemplo es cuando por medio de los usos o de las costumbres que imperan en un círculo, a través de las autoridades de una asociación, se ocasiona.

comprendería todos los aspectos formativos de una cultura y la socialización de los individuos que la componen (Reiner, 2002).

Para el caso de la ciencia de la Criminología³⁰, ésta no sólo se ocupa de la criminalidad y de sus protagonistas y de los procesos de definición, sino también de las formas de reacción social y jurídica a la misma, donde el Derecho penal, tiene un lugar preponderante.

La Criminología tiene que ocuparse de la reacción frente a la delincuencia, de la eficiencia del sistema de sanciones legalmente existentes y de la idoneidad de las mismas para cumplir funciones preventivas de carácter general (intimidatorias o de restablecimiento de la confianza de los ciudadanos en la vigencia de las normas) o especial (de resocialización, de control del sujeto condenado).

Aunque igual que sucedía con el concepto de delito, también aquí la ciencia de la Criminología tiene que partir del concepto legal de pena y de las sanciones y demás consecuencias jurídicas que pueden imponerse al autor de un delito. Pero ello no impide, sino que al contrario obliga al estudio empírico de los efectos de esas sanciones, a analizar sus ventajas e inconvenientes tanto para el individuo condenado, como para la sociedad, a elegir las más adecuadas para cumplir los fines que legalmente tengan asignados y a rechazar aquellas que sean consideradas como inadecuadas, recomendar alternativas no punitivas, entre otras.

³⁰ Ciencia que trata de explicar el crimen, al criminal y la criminalidad. No es una ciencia jurídica. Una de las más aceptadas definiciones es la siguiente: es la ciencia sintética, causal explicativa, natural y cultural de las conductas antisociales (Amuchategui Requena 2009, citando a Rodríguez Manzanera).

El antropólogo Pablo Topinard (1830-1911) fue el primero en emplear el vocablo, sin embargo, quien acuñó el término fue el italiano Rafael Garófalo, quien junto con César Lombroso y Enrico Ferri, se consideran los tres fundadores de la Criminología (Rodríguez Manzanera, 2011).

Por otra parte, también en relación con los sistemas de reacción frente a la criminalidad hay que tener en cuenta que estos no siempre son los que oficialmente se prevén en las leyes y que, por diversas razones, la respuesta al delito no es siempre la pena (o las medidas de seguridad), sino que hay otras formas de solución del conflicto, a veces más eficaces, que las penales oficialmente previstas.

La criminología tiene que ocuparse también del estudio de esas otras formas de reacción social de carácter no formal y de su incidencia en el control de la criminalidad y en las personas implicadas en el conflicto criminal como por ejemplo: el efecto intimidatorio, el tratamiento penitenciario, la resocialización, entre otras (Hassemer/Muñoz Conde, 2012).

A mayor ahondamiento, el *control social formal* se refiere a los medios que tiene el Estado a su alcance para asegurar condiciones necesarias de paz y armonía social y que podemos agrupar en dos grandes rubros: la ley (particularmente las normas del Derecho penal) y las instituciones que conforman el sistema de seguridad penal, entre ellas el propio sistema penal (Orellana Wiarco, 2010).

Debemos hacer mención que bajo este orden de ideas este tipo de control social es parte indisoluble de la política criminal del Estado, o sea, de la regulación normativa y coactiva del sistema penal y se complementa con todo el aparato institucional que tiene que ver con la prevención y represión de la delincuencia, desde la policía, hasta la Suprema Corte de Justicia.

El control social que se ejerce en las sociedades, abarca y/o permea todas las instituciones y estructuras sociales, y en consecuencia, sus integrantes.

Por su parte, el *control social informal* se encuentra conformado por la multiplicidad de reglas morales, convencionalismos sociales, patrones familiares,

culturales, religiosos, etc., que día a día cumplen los miembros de la sociedad y que ejercen un poder de control social no coactivo puniblemente, independiente del sistema penal, pero a veces relacionado con éste.

Las distinciones a realizarse entre la noción del control social formal e informal, es insuficiente para algunos tratadistas, si bien, como una primera aproximación al tema, nos da una idea de su contenido. El problema es que a veces se entremezclan y no es fácil delimitarlos y es por ello que se ha propuesto adicionar a estos conceptos los calificativos de prácticas duras y blandas, según corresponda a la primera o a la segunda (Orellana Wiarco, 2010).

En el orden de ideas expuesto, y como parte del control social formal del Estado, nos encontramos a la policía como un subsistema del sistema político y éste a su vez es como un tipo especial del sistema social en donde se correlacionan los derechos, las obligaciones, las demandas, reglas de control, líneas de seguridad pública, ayuda, obediencias a la ley, los reglamentos y las normas, para establecer en ese conjunto de acciones y efectos el orden y la paz pública.

Puede afirmarse que como función esencial, este subsistema policial o de seguridad pública comparado con los otros de carácter político o de carácter social, se distingue por los valores específicos con todas aquellas necesidades o exigencias que como medidas son el componente de una sociedad, sin olvidar los colores, los regionalismos, las costumbres, y en forma especial los bienes de altísimo rango jurídico; estas en sí son las acciones de vigencia y vigilancia de todo el cúmulo de valores que se interaccionan en la seguridad pública como un subsistema político, por ello la inmediatez de estas expectativas, la tranquilidad, continuidad y aplicación de leyes y reglamentos son características de este

sistema de seguridad pública, siempre y cuando se establezca la relación de igualdad de condiciones con los demás sistemas (Martínez Garnelo, 2005).

Si la seguridad pública no cumple con las expectativas mencionadas, el Estado pierde en automático su credibilidad y es rebasado por otros subsistemas, lo cual de ninguna manera puede acontecer. Por ello, la seguridad es de gran prioridad para el conjunto del sistema político, pues de otra manera no podría mantener las relaciones sociales, mientras no exista una concreción entre este sistema de seguridad pública, la justicia y la sociedad.

De esta forma, podemos sostener que los partidos políticos pueden cambiar o extinguirse, los gobiernos bien pueden modernizarse o transitar de un modelo a otro, pero la seguridad que el Estado debe proporcionar a la ciudadanía es un requisito que debe respetarse y garantizarse de manera ineludible, para demostrar su hegemonía y su propia soberanía.

La policía es pues, un órgano o institución de control social, cuya función es constituirse en uno de los mecanismos para lograr la seguridad pública, a través de ser un instrumento para obtener el orden público (Orellana Wiarco, 2010).

Como ya mencionábamos con anterioridad, como función primigenia de los territorios, y posteriormente de los Estados, la guarda y custodia de las ciudades (*politeia*), llamada en la actualidad “seguridad pública”, que se constituye como fuerza coactiva del Estado de control social formal, lo constituyen en todos los países del orbe: los cuerpos o instituciones de policía.

I.8. Conclusiones

Por todo lo anteriormente tratado en los puntos que preceden, consideramos que nuestra primera conclusión para el presente estudio, es que la institución de policía y su función es una, y una nada más. Esto es que no importa el nombre, denominación o función que se le brinde, todo lo que el Estado realice que tenga relación con la guarda, la detención, la custodia, protección, investigación, vigilancia, prevención o auxilio, necesariamente es una función de policía.

Cualquiera que sea el nombre o denominación del órgano encargado de realizar esa función y/o actividad, debemos decir que es de “policía”, como noción etimológica y primigenia del concepto, pues corresponde a parte integral de lo que debe incluirse dentro de la “seguridad”.

De manera que un inspector del medio ambiente o un inspector de alcoholes municipal (funciones que aparentemente resultan ser de tipo burocrática), son funciones de policía, porque implican vigilancia de una actividad, así como buscan la guarda y protección de intereses sociales, que desde luego han evolucionado desde la primera concepción de policía en los Estados primigenios, por la misma complejidad que ha desarrollado la sociedad misma.

Esta idea referida se justifica además, porque cada sociedad determina las funciones que sus organizaciones de policía deben efectuar. Por ello, hay policías de tránsito y vialidad, en algunos países entregan pasaportes o visados, vigilan la entrada y salida de bienes e individuos en las fronteras, intervienen en casos de emergencia desde el terrorismo

hasta desastres naturales, etcétera. Justamente en esta última parte, es por lo que se requiere la capacitación y especialización de los cuerpos e instituciones de policía, a fin de que realicen las funciones y actividades que las sociedades desean sean realizadas por ellos.

Lo que algunos autores denominan la *crisis* del concepto de policía, de acuerdo a Martínez Morales (2000), se establece que la policía no protege valores jurídicos propios del derecho natural, no se manifiesta exclusivamente como un conjunto de normas prohibitivas, sino que también encierra disposiciones de carácter positivo; se rechaza su realización como única de los órganos administrativos o ejecutivos, pues es notorio que esta tarea pertenece a los tres poderes (como ya relatábamos), y fundamentalmente se impugna que tenga un objeto determinado.

Lo anterior lleva ineludiblemente a algunos autores, entre ellos a Agustín Gordillo, a pensar que la noción de policía debe suprimirse porque no tiene sentido, contenido o características propias que la distingan. Además, agregamos nosotros, de su persistente confusión con la idea de gendarme, persona física.

Así dicho, pareciera que se ha estado comentando acerca de un concepto que no tiene o no debe tener relevancia en el mundo jurídico o de la criminología, y que sólo la costumbre o la mala información o una deformación cultural y académica han hecho que perdure como una institución jurídica que merezca atención o estudio. Lo cierto es que a pesar de la llamada “crisis” de este concepto, no podemos erradicarlo del sistema jurídico y menos dentro de nuestras instituciones de derecho administrativo, porque si la crisis de este concepto conduce a afirmaciones que son valederas y que reducen el alcance de la policía, no es posible aceptar absolutamente todas sus aseveraciones. Es por eso que se hace necesario formular algunas aclaraciones que nos permitan arribar a una conclusión objetiva acerca del tema.

Por otro lado, continúa Martínez Morales, el haber incluido la *moral pública* como uno de los valores por proteger por la actividad de policía, ha provocado una imprecisión insalvable en este concepto y numerosas arbitrariedades en la práctica.

En un principio, se manifestó que la crisis de este concepto debía identificarse principalmente con los derechos naturales o con las ideologías políticas traducidas a normas jurídicas; esto, como puede advertirse, es incorrecto y solo en los inicios de la evolución del concepto policía (siglo XV) era admitido, porque en este estadio se incurría en arbitrariedades institucionalmente; sin embargo, la misma trascendencia de esta figura logró que se suprimieran los errores respecto de ella y permitió pensar que la crisis no es en sí del concepto policía, sino que aquella pertenece más bien a la revaloración hecha a los derechos naturales y su forma de garantizarlos, así como a la crisis que sufren las ideologías políticas; por tanto, la técnica jurídica que hace efectivo el concepto de policía no sufre crisis, sino que es perfectamente normal que su evolución transforme sus alcances y contenido.

Por otro lado, como lo establece Andrés Serra Rojas, es necesario no confundir el concepto de policía con el de gendarme o guardián de la paz callejera, también denominado *agente de policía*; este se encuentra constantemente y en relación directa con los grandes o pequeños problemas que a diario existen en una población, los cuales parecen ser que aumentan sustancialmente a medida que la sociedad se vuelve más compleja, y es mediante ese contacto que el ciudadano entabla una comunicación inmediata con dicho servidor público, pero de ninguna manera engloba al término *policía*. Aún más, se puede decir que solamente es una parte ínfima de lo que debe representarse como policía.

Concluye el autor Serra Rojas: "... La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los

cuales dentro del concepto moderno de estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública.”

En este sentido, se ha objetado que la policía no es exclusiva de la administración pública, ya que la parte reguladora o normativa, por naturaleza propia, pertenece al poder legislativo, y por ello, ellos mismos pueden dotarse de tal poder, empero recordemos que lo que corresponde al poder ejecutivo es la “función, operación y ejecución” de lo que se conoce como policía. No obstante esto, se puede afirmar que dicha tarea es indivisible en dos concepciones, so pena de llegar al absurdo de fraccionar cualquier acción que emprenda el poder público; por otro lado, la normatividad que realiza el poder legislativo nos permite manejar a la policía dentro del margen que establece el derecho, y así evitar los abusos y desvíos que pudieran suscitarse en el ejercicio de esta actividad.

Constreñir el objeto tutelado de la policía a solo tres aspectos: la seguridad, la salubridad y la moralidad significaría una restricción de la actividad de la administración, lo que devendría en perjuicio de la sociedad misma.

Es por todos conocido que a medida que las sociedades se vuelven más complejas, la administración pública tiende a acrecentar su intervención en los diversos órdenes; y sería absurdo que tratándose de este concepto no lo hiciera, ya que eso equivaldría a negar su evolución y el desarrollo mismo dentro de la administración.

Asimismo, parece un error muy común confundir el concepto de policía con el de control estatal coactivo; porque lo que sucede es que por la naturaleza misma de control nos parece estar en presencia del concepto policía; sin embargo, como tarea del propio estado de revisar sus actos, no se pretende crear una policía, sino entender y supervisar los fenómenos que tienen lugar en el ámbito de la administración pública, a efecto de corregir las desviaciones o fincar las responsabilidades correspondientes. En este sentido, el control

de la administración incidentalmente toca lo referente al concepto *policía*, pero no lo hace como finalidad; el propósito fundamental es el control, que en la mayoría de las acciones emprendidas no contempla la actividad policial, ni entiende a esos principios.

Hay que delimitar perfectamente los campos de acción del control administrativo y el concepto de policía. El primero se justifica en razón de la propia administración y en poder revisar sus actos, y no en el ámbito de las garantías individuales a las que atiende en un aspecto, la policía.

Por lo que respecta al concepto que nos ocupa, nos remitirnos a la postura que se tiene en otros países:

En Alemania, el concepto de policía se sustenta sobre la coactividad en un nivel de subordinación en que se hallan los particulares frente al poder del estado; es decir, el individuo acata la autoridad, como súbdito, pero esto puede llevar a pasar por alto los derechos humanos y las libertades de los gobernados.

La concepción de policía que se tiene en Europa, especialmente en las doctrinas francesa e italiana, es restringida y se le denomina *narrow*, que atiende a la idea tradicional tripartita de seguridad, salubridad y moralidad que, como hemos advertido, ya está muy superada porque ahora se atiende al cumplimiento de muchos fines.

Por su parte, la doctrina estadounidense suprime todo lo que en la noción se relacione con el orden público, en razón de la privatización que impera en ese país. Atendiendo no solo la seguridad de las personas contra las vías de hecho, los elementos tradicionales del concepto de policía (seguridad, salubridad y moral), el llamado *police power* tiene en cuenta a las normas protectoras en materia económica, su regulación y, en general, a cualquier circunstancia que atañe al beneficio del individuo en sus diferentes aspectos, como el económico, social y político.

En mérito de lo expuesto, podemos afirmar que el concepto de *policía*, a pesar de la crisis que pesa sobre él, está muy lejos de su extinción como llegaron a pensar algunos teóricos.

Al efecto, para Marcello Caetano, la policía tiene que ver con "... La intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar."

En el ejercicio de la policía o del poder de policía se debe entender que éste afecta la esfera jurídica de los particulares y que para lograr sus fines debe regularse por el derecho, sin que aquello que va a ser nombrado cambie su esencia o naturaleza, a efecto de que su ejercicio se proteja de manera legal y, por tanto, no se limite arbitrariamente.

Las consideraciones que se formulan surgen en razón de que esa regulación posee una base primordialmente constitucional y en normas de ella derivadas, dicha reglamentación debe tener como finalidad preservar el orden público o regular los actos que realiza el estado por motivos de interés público.

No se puede precisar el alcance de las disposiciones de policía sin que se dejen de atender los derechos subjetivos individuales, ya que la pauta del poder de policía es limitar al campo de acción de los particulares por causas de interés público (siempre prevalecerá sobre el interés individual, el general o público) que el estado pretenda lograr; desde luego que habrán de respetarse las garantías individuales o límites constitucionales, así como la dignidad humana.

Dentro de nuestra carta magna se encuentran disposiciones de policía; de manera enunciativa se puede mencionar: policía de reunión y asociación; de la libre manifestación del pensamiento; de libertad de tránsito, de inviolabilidad de correspondencia; de

inviolabilidad de domicilio, papeles y posesiones; económica, educativa, industrial, de cultos, de extranjeros, fiscal, sanitaria, de guerra, de trabajo, legislativa, federal, estatal, municipal. Esta enumeración no es exhaustiva porque, como se ha visto, la policía es una parte de la tarea del estado y éste realiza un sinnúmero de actividades, una de las cuales es precisamente la policía.

Finalmente, para el concepto de *policía* podemos mencionar dos vertientes: una policía judicial y una de tipo administrativa.

La policía judicial es una corporación encargada de investigar y perseguir los delitos, para poner a los individuos presuntamente responsables, a disposición de las autoridades competentes, a fin de que se les consigne y se les siga el proceso correspondiente (actualmente nuestro orden jurídico en el Estado de Nuevo León, ya no hace uso de la figura).

Por su parte, el autor Rafael Bielsa, menciona que la “Policía administrativa es la acción directa que el estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública.”

Como se advierte, la diferencia es esencial, pues mientras que la judicial se refiere primordialmente a los delitos, la administrativa trata de conservar el orden público. Aparte de lo apuntado, una sería el género (administrativa) y la otra la especie (judicial); sin embargo, se mantienen estrechas relaciones entre ambas policías, tanto por su finalidad de preservar el orden establecido como porque las acciones que cada una desarrolla ayudan al desenvolvimiento de la otra.

Por otro lado, se puede entender el término policía administrativa en dos sentidos: aquel que significa al personal que realiza la acción de prevención o represión y que, como ya se aclaró, es el más utilizado en el lenguaje corriente, pero que constituye una equivocación; es preferible que se denomine a estos agentes como *personal de policía*. El segundo sentido del término *policía administrativa* es en su alcance de actividad que efectúa el estado, y es como la hemos analizado.

En el sentido jurídico, se debe designar a la policía administrativa como *la actividad de vigilancia que realiza el estado a efecto de que los particulares cumplan sus obligaciones de derecho público*. Aquí se encuentra el concepto de policía y de manera especial la de la administrativa.

A pesar de pecar de reiterativos, debemos entender claramente que la policía administrativa es una *actividad estatal* que no puede ser identificada con el control ejercido por el estado sobre sí mismo, y tampoco con el personal de policía en cualquier aspecto, porque este personal puede no ser el agente que detiene en la calle o que porta uniforme o armas. Tal vez nunca esté en contacto con el particular; porque su función no es represiva sino de vigilancia, pero no por eso se le puede dejar de identificar como un elemento de la policía administrativa; por ejemplo: un auditor fiscal de la secretaría federal del consumidor, el agente de instituto nacional de migración de la secretaría de gobernación, el verificador de la contaminación de la procuraduría federal del consumidor, el agente de instituto nacional de migración de la secretaría de gobernación, el agente del instituto nacional de migración de la secretaría de gobernación, el verificador de la contaminación de la procuraduría federal de protección al ambiente o del gobierno del Distrito Federal.

Las manifestaciones de la policía administrativa son también incontables, porque se tendrían que estudiar todas las disposiciones administrativas que se encaminen a limitar la

libertad de los gobernados con motivo del mantenimiento del orden, la seguridad, la economía, la tranquilidad, la salubridad, etc., es decir, en casi todos los ámbitos de la vida humana, porque prácticamente en la totalidad de sus aspectos existen disposiciones de policía que atienden al bienestar de la colectividad y cuyo objeto es permitir el mejor desarrollo de la sociedad.

A manera de ejemplo, podemos exponer una enumeración de estas manifestaciones a las que se les ha denominado policía *administrativa especial*, porque la materia sobre la que tienen competencia es específica (lo cual no implica que existan diversas policías administrativas, ésta es solo una: es el género, pero en un afán clasificatorio y en la búsqueda de la especialización de las materias, se le ha dividido para su análisis y estudio académico); así tenemos:

- a) Policía fiscal;
- b) Policía aduanera;
- c) Policía migratoria;
- d) Policía de salubridad;
- e) Policía de la propiedad;
- f) Policía de cultos;
- g) Policía de precios;
- h) Policía agraria;
- i) Policía del trabajo;
- j) Policía de industria y comercio;
- k) Policía de prensa;
- l) Policía funeraria;

- m) Policía patrimonial;
- n) Policía minera;
- o) Policía ecológica;
- p) Policía de la banca;
- q) Policía bursátil;
- r) Policía de seguros;
- s) Policía de finanzas;
- t) Policía de desarrollo urbano, y
- u) Policía de espectáculos.

En el derecho mexicano vigente, el concepto de *policía* es poco empleado; el vocablo se usa más bien en su connotación de cuerpo represivo y, excepcionalmente, como protestad sancionadora de la administración pública.

La *constitución política* federal menciona los siguientes tipos de policía, de manera directa o indirecta:

- *Policía militar*. Encargada de la vigilancia en instalaciones militares y de investigar, perseguir y denunciar las faltas y los delitos del fuero militar.
- *Policía judicial*. Depende del ministerio público y le compete la investigación y persecución de los delitos que habrá de sancionar, llegado el caso, el poder judicial.
- *Policía administrativa*. Actividad del poder ejecutivo para sancionar las infracciones a los ordenamientos administrativos, y
- *Policía preventiva*. Encargada de cuidar el orden en los lugares y en la vía públicos. Es la tradicional gendarmería.

Cabe aclarar que en los cuatro supuestos, desde un punto de vista orgánico, estamos en presencia de servidores públicos o actividades del poder ejecutivo, es decir, la administración pública propiamente dicha.

CAPÍTULO II

El uso de la fuerza y las instituciones de policía

II.1. Introducción

El campo de las ciencias sociales prima un profundo desconocimiento de la policía y sus problemáticas. Y cuando se le ha observado, se lo ha hecho mediante el contrapunto de dos enfoques recurrentes: por un lado aquéllas perspectivas que ponen el énfasis en los basamentos formales que instituyen las funciones legales asignadas a dicha institución, en torno de las cuales se elaboraron interpretaciones meramente formalistas y/o normativistas de la policía y de sus labores. Por otro lado, las concepciones que ponderan casi exclusivamente las expresiones dramáticas y elocuentes del uso abusivo de la fuerza o de los hechos de corrupción producidos por la policía, logrando una lectura estigmatizante de dichas instituciones como aparato corruptivo y represivo. Se trata de visiones parciales y/o irreales (Marcelo F. Sain en Mariana Simarco Coord., 2010).

De la manera descrita pues, podemos apreciar que efectivamente las instituciones policiales no han sido objeto de un verdadero y exhaustivo estudio científico.

Dentro de los aspectos referidos (del uso de la fuerza y la corrupción), nos referiremos en el presente apartado a verificar ambos aspectos de manera enunciativa, y conforme a lo siguiente:

Si nos remontamos un poco en la historia, encontraremos que la filosofía de la ilustración trajo consigo aportes fundamentales para la actual concepción del Estado de Derecho y el moderno Estado Constitucional, cuyas ideas principales tuvieron gran relevancia e influencia en las distintas corrientes iusnaturalistas del siglo XVII en Inglaterra, así como en el aporte de las distintas versiones de la filosofía contractualista como las conocemos.

Así, podemos decir hasta ese momento, que los ciudadanos reconocían al Estado como el protector y garante indiscutible de esos valores y principios fundamentales para la necesaria y pacífica convivencia en sociedad; que, con el paso del tiempo, dichos valores se fueron convirtiendo paulatinamente en los derechos a tutelar en las Constituciones o Cartas fundamentales, cuyo contenido aún prevalece en los ordenamientos modernos (González Cruz, 2012).

Al ser permeado la totalidad del Estado en ésta dinámica, encontramos que las instituciones policiales como parte integral del Estado, dentro del aparato o mecanismo de seguridad pública, no escapa de esta circunstancia.

Las instituciones de policía como parte esencial de control³¹ del gobierno, encuentran (objetivamente³²) su accionar delimitado en el marco del Derecho, que desde

³¹ Expresión empleada refiriéndonos al “control social” que trata de designar en conjunto todas las normas colectivas así como también las autoridades y los poderes sociales, que a diferentes niveles y de diferentes maneras, regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores (Recasens Siches, 2001).

El control social formal es aquel que el Estado tiene a su alcance para garantizar un orden coactivo, y parte de los documentos positivos, de las leyes, de los reglamentos, y en materia penal, de las

luego encuentra su fuente preponderante en las Constituciones o leyes fundamentales que ya mencionamos.

Para el caso que nos atañe revisar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las leyes reglamentarias en materia de seguridad, por obviedad, quedan irrestrictamente sujetos para ubicar sus fines y objeto, circunscritos en el respeto de los derechos humanos³³; pues es justamente el respeto de dichos derechos lo que necesaria e imprescindiblemente otorgan legitimidad al Estado Constitucional.

El respeto a los derechos fundamentales es un pilar indiscutible del moderno Estado Constitucional, como principio liberal de cualquier Estado que se presume democrático, por lo cual, el ejercicio de la actividad administrativa resulta ser la primera manifestación de poder que surge del Estado ante el individuo y donde suceden la mayor parte de las actividades estatales relativas a la restricción de derechos fundamentales; y en la lógica de lo que comentamos, el ejercicio legítimo del uso de la fuerza pública, resulta ser uno de los elementos del Estado para su misma supervivencia (Aguilera Portales, 2012), pero de ningún modo al margen de la legalidad.

instancias del propio sistema punitivo. Las instituciones del control social formal son aquellas que se entrelazan con el sistema jurídico del cual se trate (Lozano Tovar, 2010).

³² Refiriéndonos al Derecho objetivo.

³³ Son los inherentes al ser humano y de los cuales se es titular por el simple hecho de ser humano. Parten de la corriente ius naturalista, opositora a la del ius positivista. Son plenamente reconocidos a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanada de la Revolución Francesa (Amuchategui, 2009).

Para Luigi Ferrajoli, en su obra intitulada: *Derechos y garantías. La ley del más débil*; se refiere a los derechos humanos como derechos fundamentales, y de manera *formal o estructural*, los define como todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “*status*” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Por todo lo anterior, los altos mandos de la policía locales (Gobernadores y Presidentes Municipales bajo el actual sistema constitucional), no se encuentran exentos de verificar que en sus órdenes o mandatos se aplique de manera proporcional y congruente a las determinaciones que se requiere sean cumplidas.

Si bien la fuerza en el caso anterior, no se manifiesta de manera física, el poder coactivo puede rayar en la arbitrariedad cuando no se respetan los derechos fundamentales o la Ley, por lo tanto se da un “uso de la fuerza excesivo”, cuando debe existir siempre el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas.

Así pues en breves términos, cuando hablamos de las fuerzas de seguridad o de policía (como funciones exclusivas del Estado), encontramos que su accionar obligadamente quedará ceñido y/o limitado a la norma, supeditado en consecuencia, al respeto de los derechos humanos o fundamentales, como ya lo hemos mencionado.

No obstante, cuando queremos ser más específicos en términos de detenciones u otros actos que ejecutan las fuerzas de policía, la normatividad vigente requiere de serios ajustes en sus definiciones, conceptos y procedimientos. Estos conceptos y procedimientos deben ser claros y homologados respecto del uso legítimo de la fuerza y de las intensidades en que la misma debe ser aplicada según cada caso en particular.

Actualmente, existen limitadas normativas que hacen referencia a los conceptos del uso de la fuerza, como por ejemplo los manuales de las policías y las fuerzas armadas; pero estos documentos sirven mayormente para actuar operativamente en situaciones concretas que corresponden al entrenamiento propio de los elementos de estas organizaciones, y sólo funcionan como meras aproximaciones o principios básicos³⁴ que si bien son un inicio en el

³⁴ Por ejemplo, existen documentos como:

trabajo, aún quedan muchos esfuerzos por realizar en el tema (ver Anexos: Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas y los Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptado el 9 de septiembre de 1990).

En una democracia el pueblo decreta el alcance de la actividad de policía por medio de la ley, las costumbres y usos sociales. Es por ello precisamente que cada sociedad determina por su propia necesidad, encomendar a la policía las tareas que estime pertinentes, siendo estas tan diversas (desde buscar objetos perdidos, expedir licencias, pasaportes, inspeccionar lugares, apagar incendios) que resulta difícil enumerarlas; o como bien ha expuesto el autor Baratta: “los valores de una sociedad están determinados por su sistema económico (valores axiológicos)”.

Entre las finalidades más amplias de la policía (comunes en todos los lugares), consisten en arrestar a los miembros de la sociedad que no respeten las leyes y ayudar a otras dependencias debidamente constituidas del gobierno en la creación de un medio ambiente ordenado, con una función de control dirigida principalmente a los miembros inconformes de la sociedad (Kenney, 1980); sin tratar de afectar la esfera jurídica de los particulares, puesto que lo que se busca es el mejoramiento de la sociedad, la conservación de la paz, el orden interno, la salubridad, el Estado de derecho y, en una acepción más amplia, lograr los fines estatales.

a) la Directiva 003/09, suscrita por el entonces Secretario de Marina y Alto Mando de la Armada de México MARIANO F. SAYNEZ MENDOZA, del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2010; y

b) Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

La política administrativa o estadual, fijara el rumbo, la tendencia, de acuerdo con el criterio del grupo gobernante en turno (atendiendo a las circunstancias que se presenten en un lugar y tiempo determinados) a la actividad de un estado, y siempre con base en el interés de la colectividad (Rafael Martínez, 2000).

Así en las cuestiones que se observan, se vuelve imperativo abordar un análisis serio de lo concerniente al respeto de los derechos humanos o fundamentales en la actuación del Estado cuando efectúa labores de vigilancia o de policía en general, ya que es particularmente en el uso legítimo de la fuerza donde se privilegia el respeto (o no) de los derechos que el Estado debe evitar vulnerar, y con mayor razón si consideramos que es justamente en el despliegue de las funciones de policía donde los procedimientos penales suelen iniciar.

El reconocimiento formal de estos derechos fundamentales es una tradición en el discurso jurídico, pero en la realidad (y en la práctica policial), no suele ser exacta en la aplicación, siendo necesario en este caso, resolver la contradicción, en donde precisamente el discurso garantista y la práctica de las instituciones o cuerpos de policía marchen conjuntamente.

El autor Novoa Monreal (2007), plantea que cada vez se hace más perceptible la desconexión que existe entre el Derecho y las realidades sociales que vive el mundo. Esta tangible contradicción es justamente la que hay que paliar, buscando la congruencia entre las acciones del orden y la normatividad.

Considerado el Derecho en su doble aspecto de sistema normativo que impera en una sociedad determinada y de conjunto de conocimientos teóricos relativos a los fenómenos jurídicos se advierte, en general, que sus preceptos están notoriamente retrasados respecto de las exigencias de una sociedad moderna y que sus elaboraciones

teóricas, que muy poco avanzan, continúan tejidas en torno de principios y supuestos propios de otras épocas. Todo esto hace de la legislación positiva algo ineficiente e inactual de los estudios jurídicos algo vacuo y añejo.

La nota más deprimente reside en que los preceptos, esquemas y principios jurídicos en boga, se van convirtiendo gradualmente no sólo en un pesado lastre que frena el progreso social, sino que llega, en muchas ocasiones, a levantarse como un verdadero obstáculo para éste.

Por todas las razones descritas, es que estriba la importancia de retomar el justo tratamiento del tema de los derechos humanos, para reorientar el sentido de los principios liberales que pueden ser la base de un derecho penal democrático, en cuya construcción deberán tener participación todos los sectores sociales y deberán quedar protegidos los intereses de mayor significación social (Ortíz, 1999).

En los derechos humanos es donde precisamente se encuentra el fundamento de los principios y garantías en materia punitiva.

Los principios liberales del derecho penal son conquistas sociales que tomaron como base los derechos humanos para contener los excesos del poder estatal. Sin embargo, los principios liberales no han sido suficientes para asegurar la correcta impartición y procuración de justicia, y en muchas veces invocando estos mismos, se han cometido injusticias.

Desde luego, el problema tiende a agravarse cuando se estima que el uso que se ha dado a esos principios liberales que han servido como base del discurso penal, así como el hecho de que su reconocimiento formal da por hecho su aplicación, y en la práctica penal es más frecuente la violación de estos principios que su respeto. De este modo se hace evidente que discurso y práctica penal transitan por niveles diferentes, cuando no

contradictorios (Ortíz, 1999), cuando necesariamente deben estar asociados en una misma visión.

En la medida en que nos acerquemos a una conexión de la teoría y la práctica en las ciencias penales, los derechos humanos y la criminología, es la forma en que poco a poco avanzaremos hacia el ideal de justicia y seguridad que tanto clamor ha tenido por parte de nuestra sociedad.

A mayor abundamiento, si bien el alcance de los principios liberales es limitado, es el único medio para contener los excesos punitivos, y el derecho penal debe tener como columna vertebral los principios de legalidad, proporcionalidad, humanidad, fragmentariedad, subsidiariedad, legitimidad y las garantías que de ellos derivan (De la Barreda, 1988), que no deben ser ajenos ni desconocidos para los funcionarios públicos encargados de cumplir y hacer cumplir la ley en el Estado, sino que por el contrario, deben defender y respetar como parte inherente a su función.

Concretamente para el tema que nos concierne, únicamente nos referiremos a un esbozo breve de lo ya mencionado, pues definitivamente requiere de un estudio de realización profunda y pormenorizado, empero consideramos pertinente abordarlo cuando menos en ciertos aspectos superficiales, tratando en primera instancia la noción y concepto de la legitimidad como elemento indispensable para el uso de la fuerza, abordado desde la óptica del principio de legalidad, para posteriormente centrarnos con las cuestiones inherentes a la “fuerza o uso de la misma”.

La importancia y justificación en la inclusión de este tema se desprende de la necesaria asociación que existe entre el concepto de “uso legítimo de la fuerza” en relación a los “cuerpos o fuerzas” encargadas de la seguridad, donde ambos se convierten en un

binomio indisoluble, cuyo tratamiento merece ser descrito, cuando menos en sus aspectos más elementales.

Los mandos tienen el deber de incentivar, fomentar y capacitar a sus subordinados en el uso adecuado, racional y proporcional del uso de la fuerza, tal y como se detalla en las reglamentaciones internacionales correspondientes, de los cuales, nuestro país es sujeto obligado.

Debemos recordar en todo momento, que el control social formal y el control social informal, poseen o están modelados de acuerdo al sistema económico, porque así lo constituyen los valores axiológicos de la sociedad; por lo cual, es la razón en virtud de la cual mencionábamos que los Planes Nacional y Estatales de Desarrollo en general, deben estar debidamente alineados, a fin de que sean exactos y congruentes en una sola visión de Estado y desde luego, en una forma y estructura de racionalidad específico al que llamaremos: “mando único”.

En cualquiera de los casos, referirnos a este tema en un estudio inherente al “mando único policial”, tiene que ver precisamente con el hecho de que en general, los miembros de las instituciones policiales, y sobre todo de sus cúpulas, rechazan todo tipo de indagación, inspección o examen por parte de cualquier instancia política, académica o periodística externas a ellas. Inclusive, esa brecha epistémica ha sido exitosamente reproducida por décadas en un contexto institucional signado por la autonomía del grueso de esas policías en relación con las autoridades de gobierno, que en todo caso también esas autoridades son dignas de investigación (Marcelo F. Sain en Mariana Simarco Coord., 2010). El mando único para que funcione, requiere de estricta transparencia y rendición de cuentas.

II.2. El principio de legalidad

Nuestra herencia de derecho positivo a menudo no nos invita a reflexionar respecto del alcance y trascendencia de la lógica del cumplimiento de la ley, así como de su proceso de creación y de la importancia que ello reviste, sobre todo en el tema que tiene que ver con el delito y las fuerzas del Estado que lo combate, a través de sus muchas funciones y actividades.

En la actualidad la tarea se ha tornado por demás compleja, y ahora nos compele principalmente a atender lo relativo a: la problemática consistente en la disociación de la realidad en relación al texto normativo, que necesariamente nos conduce a replantear el sentido original de la existencia de las reglas modernas para la convivencia social, y su necesaria e imperativa adecuación al tiempo y lugar en el que nos desarrollamos; sobre todo en tratándose de las cuestiones relativas a la seguridad pública. La normatividad positiva debe encontrarse alineada y ajustada a las necesidades y requerimientos de nuestra sociedad, a fin de que sus objetivos sean obedecidos por todos los ciudadanos de manera “casi” natural.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo en la primera parte referida comúnmente como “parte dogmática”³⁵, se encuentran detallados los derechos humanos de los que son acreedores quienes habiten o se encuentren dentro del

³⁵ Para Gil Robles y Pérez Serrano, son derechos y libertades del individuo y de los grupos, dotado comúnmente de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma, y de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas.

territorio nacional, ya que como bien se establece en el contenido del primer párrafo de su artículo 1º.- “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”

La garantía mencionada, establecida de manera abstracta y general, nos prepara para inmediatamente desarrollar el “catálogo” de los derechos de los que las personas pueden hacer uso, tan solo con el hecho de que se encuentren dentro del territorio del Estado mexicano.

Ahora bien, los diversos derechos a que se refiere el cuerpo normativo señalado, así como de todos los incluidos en el primer apartado de la Constitución Política Mexicana, tienen distintos contenidos y finalidades, y su naturaleza dependerá del interés jurídico que cada uno de ellos esté determinado para proteger. En otras palabras, existen diferentes tipos de derechos que consagran garantías³⁶ de libertad, de igualdad, de propiedad o de seguridad jurídica³⁷; pero para el caso que nos ocupa, únicamente habremos de tratar el último mencionado; de acuerdo a lo siguiente:

³⁶ Anteriormente a los derechos fundamentales se les conocía como “garantías” cuyo contenido refiere a las instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto de los derechos que en ella se encuentran consagrados.

Cuando se habla de garantías, sin más especificación, se entiende hecha la referencia a las “garantías constitucionales” (De Pina, 1994).

³⁷ Cabe puntualizar que en una visión más moderna respecto al contenido de los derechos fundamentales, la visión consiste en hablar de “derechos de la persona”, “derechos del ciudadano”, “derechos civiles” y “derechos políticos”, pues estas son las cuatro expresiones que se derivan de la concepción de “derechos fundamentales”; pero desde luego, según cada ordenamiento pueden estar formados cada uno por derechos diferentes y convertirse incluso en clases vacías (Ferrajoli, 2009).

En los derechos o garantías de “seguridad jurídica”,³⁸ se encuentra incluido el llamado principio³⁹ de legalidad⁴⁰, dado que por su naturaleza, proviene y se desarrolla en el marco de un sistema de normas que constituyen el derecho positivo de un país⁴¹, regularmente sustentado en una Constitución, Carta Magna o Carta Fundamental del Estado como la manifestación suprema del derecho positivo (De Pina, 1994).

Particularmente en nuestro sistema jurídico mexicano, el principio de legalidad⁴² se consagra de manera general (y por excelencia), en el texto de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, puesto que ahí se refieren las reglas básicas a que deberá sujetarse el accionar del Estado en todos los actos que realice en su potestad administrativa, los juicios y/o procedimientos legales, detallándose además, las formalidades que dichos juicios, actos o procedimientos deben revestir para todos los casos, sin importar la materia de la que se trate.

El fin, objeto y contenido de cada uno de los diversos juicios, procedimientos o actos administrativos⁴³ que emitan cada una de las diferentes dependencias o instituciones

³⁸ Garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, nacional o extranjero (De Pina, 1994).

³⁹ Razón, fundamento, origen. Máxima o norma (De Pina, 1994).

⁴⁰ Según o conforme a la ley, o a cualquier norma de derecho (De Pina, 1994).

⁴¹ Recordando a Del Vecchio, Ramírez Gronda lo define como: el sistema de normas jurídicas que regula efectivamente la vida de un pueblo en un determinado momento histórico. Es el derecho que es por oposición al derecho que debe ser.

⁴² Este principio de legalidad, no debe ser confundido con el principio de legitimidad, que implica el hecho de que el Estado está legitimado para reprimir la criminalidad (Ortíz, 1999).

⁴³ La administración pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derechos. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en la declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales.

El Estado de Derecho sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales y se preocupa en todos sus actos por proteger al interés general por medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública,

públicas será acorde a la materia de la que cada una se encargue, empero, la similitud que debe darse en la formalidad de los actos (el respeto al derecho de audiencia y legalidad por ejemplo), se contiene para todos los casos.

El principio de legalidad es aquel principio que enmarca al Estado de derecho por excelencia, donde todo acto jurisdiccional o administrativo está supeditado a la ley. El gobierno de la ley constituye un principio fundamental del Estado de derecho que consiste en que cualquier acto debe estar sujeto a la ley, en el sentido genérico de Derecho objetivo, es decir como el conjunto de normas jurídicas que lo gobiernan. El principio de supremacía de la ley constituye una fuente de derecho en oposición al *case law* de los países anglosajones, donde la principal fuente de derecho es la jurisprudencia.

El principio de legalidad posee diversas manifestaciones en el conjunto del Estado, en primer lugar, como principio de legalidad penal, defendido por el filósofo y jurista Beccaria (*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenale*), igualmente, como principio de la actividad administrativa, a través de la cual toda actividad de la administración pública está sometida y regulada por la ley (Aguilera Portales, 2012).

Para el caso de las instituciones de procuración e impartición de justicia o de policía, además, se rigen bajo el contenido de los mandamientos establecidos en los artículos 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴, con el propósito de materializar eficientemente en el orden jurídico la organización y

o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa de poder público encaminados a la ejecución de la ley.

Es decir, el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general (Serra Rojas, 2001).

⁴⁴ Ver texto Constitucional vigente.

funcionamiento en general de los cuerpos e instituciones de los que se vale el Estado, para hacer cumplir sus determinaciones en materia de seguridad y de justicia, así como constituir a través de dicha norma, los derechos y garantías que en, y para el caso, tienen los ciudadanos; proveyéndose igualmente de congruencia, tanto a la existencia de las instituciones, como a los límites jurídicos en que su actuar se verá circunscrito.

Esto es, que el derecho y legitimidad de la existencia de las instituciones de seguridad y de justicia nacen, estructuran y se organizan (obviamente) de las disposiciones de la propia Constitución Política; y llevan implícita una verdadera garantía o derecho del ciudadano para acceder a la “seguridad”, en donde dicho sea de paso, ha sido objeto de un verdadero cambio de paradigma en nuestro país, derivada de la reforma penal constitucional de junio de 2008.

La existencia de la sociedad y la necesidad de propender al bien común y las satisfacciones personales, tornan imprescindible la existencia de un conjunto de normas y personas que se encarguen de controlar, resguardar e intervenir en caso de un conflicto que obste a los fines consignados, como lo es la actividad policial.

El Estado debe munirse de todos los elementos y medios necesarios para el logro de sus fines con dos únicos límites: la ley y el respeto de las libertades individuales (Lorences, 1997).

No obstante, reconocemos que aún quedan cuestiones por seguir elaborando en las cuestiones jurídicas, como por ejemplo, el hecho de que las instituciones de policía por ser dependientes del Poder Ejecutivo, actúan no sólo en auxilio de la actividad jurisdiccional, sino ejecutando medidas preventivas y cautelares, en donde por consiguiente, su fuerza se manifiesta como violencia, y de ahí proviene el peligro latente de actuares ilegítimos, con respecto al paradigma del estado de derecho; y de igual forma, en la administrativización de

la justicia penal en manos de la policía, es imprescindible que en un Estado democrático de derecho la imposición de las sanciones se realicen por el Juez (Ferrajoli, 1995).

Es decir, encontramos articulados los principios de legalidad de la actuación de los cuerpos de seguridad y de procuración e impartición de justicia, como medidas que se orientan a intereses generales, legítimamente administrables por el Ejecutivo en razón de su investidura mayoritaria y que inciden determinadamente sobre los derechos inherentes a la libertad individual.

Para el autor Luigi Ferrajoli (1995), la dinámica en que se percibe la lógica planteada por la normatividad no parece ser suficiente para que se materialice en la realidad, sino que críticamente refiere que: “La policía por naturaleza atraviesa las bien acrisoladas y sofisticadas formas constitucionales del Estado de derecho –desde el principio de legalidad a la división de poderes y la inviolabilidad de los derechos fundamentales- y no se adapta a las doctrinas liberal-democráticas de los fundamentos políticos del Estado moderno, sino que pone de relieve sus cotas de ineficacia.

“Ese olvido explicita, inconsciente pero inconfundiblemente, la impronta clasista tanto de la cultura jurídica como de la política: las medidas de policía, especialmente las preventivas y de orden público, están, de hecho, destinadas principalmente a las capas más pobres y marginadas –subproletariado, prostitutas, vagabundos, ociosos, desempleados, subempleados, inmigrantes, etcétera-, de modo que su estudio resulta, a su vez, marginal con respecto a los intereses académicos tradicionales” (Ferrajoli 1995).

En adición a lo ya mencionado, tenemos que la corrupción se constituye en uno de los fenómenos más ominosos y autodestructivos de las instituciones políticas y jurídicas que conforman nuestro país. Su manifestación más evidente se presenta cuando se confunde el ámbito público y el privado, de este modo las decisiones de la esfera pública

que van dirigidas al bien común se convierte en una gestión privada que acaba respondiendo a intereses particulares.

La enorme multiplicidad de actos que presenta la corrupción es incalculable e inimaginable, normalmente la corrupción se presenta como una grave desviación y violación de la ley por parte de los servidores públicos en procura de ventajas particulares de tipo económicas, políticas y sociales, el resultado de este fenómeno resulta realmente peligroso para el funcionamiento normal de un Estado democrático y social de derecho, pues convierte la ley en una fuente de acceso privado.

La igualdad jurídica y formal es un principio fundamental del Estado de derecho, es decir, todos los ciudadanos debemos ser tratados con imparcialidad y trato igualitario por parte de las instituciones (Aguilera Portales, 2012).

Los derechos de legalidad deben ser efectivamente los postulados rectores del actuar de los funcionarios del Estado, entre los que se encuentran las instituciones de seguridad, ya que de otra manera, los destinatarios del servicio (los ciudadanos), se encontrarán indefensos ante los propios encargados de proveerles seguridad. Paulatinamente, la desafortunada realidad descrita por Luigi Ferrajoli, deberá reducirse hasta alcanzar el objetivo consistente en el respeto irrestricto de la norma legal.

En palabras de José Becerra Muñoz (2013), se trata por una parte de la “crisis de la ley” por un lado, y la Ciencia de la legislación como proceso de creación de normas jurídicas; refiriéndose el primero a la situación actual en la que se desenvuelve el que en su día fue el instrumento de ejercicio de la soberanía por excelencia, pero en la actualidad se aprecia de manera constatada una pérdida de su protagonismo como consecuencia de una multitud de factores.

Por el otro lado, la aparición de nuevas instancias capacitadas para crear normas jurídicas (junto al omnipotente y único legislador estatal), se sitúan ahora legisladores internacionales, comunitarios, etcétera; que implica lo que concebía Montesquieu como *crisis del Estado de bienestar*, que es relevante pilar de nuestro modelo constitucional de organización política.

El fenómeno de la crisis de la ley es consecuencia de la pérdida de contundencia del discurso filosófico-político en los últimos tiempos, desdibujándose con ello ese axiomático “imperio de la ley”.

Las causas aducidas para esta crisis (según el propio Becerra), ocurren en torno a tres ideas a saber: por una parte, la propia *evolución de la estructura política del Estado hacia un Estado de bienestar*, con los efectos que su implantación tiene en la legislación; en segundo lugar, la profunda *transformación en el sistema de fuentes* que se manifiesta, por un lado en una diversificación de los legisladores (internacional, comunitario, regional, local, etcétera) y por otro, en una multiplicación de los instrumentos que, junto a la ley y la Constitución, completan el espectro legislador: leyes orgánicas, decretos legislativos, decretos-ley, reglamentos, entre otros. Y finalmente, *la influencia del constitucionalismo*, pues con la progresiva aprobación de este tipo de normas adquiere un nuevo significado la vinculación de los poderes públicos al ordenamiento jurídico al tratarse de textos directamente aplicables y no meramente programáticos.

En el posterior apartado de “crisis de los modelos garantistas” trataremos de abordar un poco más el fenómeno al que nos acabamos de referir, tratando de describirlo de mejor manera.

II.3. El uso legítimo de la fuerza

Habiéndose tratado de manera general la cuestión relativa al principio de legalidad de la norma jurídica, y con el propósito de aproximarnos a una adecuada concepción del mismo; toca el caso de revisar someramente lo relativo a la cuestión de determinar el concepto de “fuerza”.

Según el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, suscrito el 22 de mayo de 2014, la fuerza: “Es la utilización de técnicas, tácticas, métodos y armamento, que realiza el personal de las fuerzas armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave”. Dicha definición se articula en cierta medida con el concepto jurídico de la “legítima defensa”, que, según la Codificación Penal Federal vigente (artículo 15) se perfecciona al obrar “...por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo...” constituye en otra visión, a decir de la autora

Amuchategui (2006), en una: “circunstancia excluyente de delito...” “...en la especie, de una causa de justificación⁴⁵ o licitud, el aspecto negativo de la antijuridicidad...”

La fuerza en abstracto, es la violencia que se ejerce sobre una persona para obtener de ella algo que no se allana a realizar voluntariamente (De Pina, 1994).

Así pues en virtud de lo expuesto, la cuestión a tratarse entonces, será determinar cuándo el Estado podrá emplear los elementos de fuerza a su alcance, para lograr imponer sus determinaciones, así como la intensidad de aplicación de la misma, para el caso en que los gobernados se nieguen a sujetar su conducta conforme a la norma, desde el punto de vista de las agencias o instituciones policiales únicamente, por razones de obvedad.

La fuerza, (según el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, 2014), debe aplicarse de acuerdo a los principios de: oportunidad⁴⁶, proporcionalidad⁴⁷, racionalidad⁴⁸ y legalidad;⁴⁹ y empleando los niveles en el uso de la

⁴⁵ En este punto es importante recordar que efectivamente se trata de una causa de justificación, a contrario de lo que antes se le catalogaba como una “causa de inculpabilidad”, como si se tratase de un problema de “miedo” o de “perturbación del ánimo”, sin embargo, sin importar la cuestión anímica del que se defiende, existe auténtica causa de justificación en la medida en que la defensa sea respuesta proporcionada a una agresión injusta, y de esta manera se legitima el acto realizado (Muñoz Conde, 1999).

⁴⁶ Cuando se utiliza en el momento en que se requiere, se debe evitar todo tipo de actuación innecesaria cuando exista evidente peligro o riesgo de la vida de las personas ajenas a los hechos. Esto significa que debe procurarse en el momento y en el lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas y sus bienes y en general, la afectación de los derechos de los habitantes.

⁴⁷ Cuando se utiliza en la magnitud, intensidad y duración necesarias para lograr el control de la situación, atendiendo al nivel de resistencia o de agresión que se enfrente; se refiere a la relación entre la amenaza al bien jurídico tutelado del personal o de la población civil ajena a los hechos, y el nivel de fuerza utilizada para neutralizarla.

⁴⁸ Cuando su utilización es producto de una decisión en la que se valora el objetivo que se persigue, las circunstancias de la agresión, las características personales y capacidades tanto del sujeto a controlar como del integrante de las fuerzas armadas; lo que implica que, dada la existencia del acto o intención hostil, es necesario la aplicación del uso de la fuerza por no poder recurrir a otro medio alternativo.

⁴⁹ Cuando su uso es desarrollado con apego a la normativa vigente y con respeto a los derechos humanos.

fuerza de “menos a más”, que consisten en: disuasión, persuasión, fuerza no letal y fuerza letal.

Ahora bien, de acuerdo al autor Rogelio López Sánchez (2012), actualmente en la política criminológica se habla de profesionalización y responsabilidad de parte de los agentes legitimados para el uso de la fuerza pública, la denominada *police accountability* que es un concepto que lleva implícito una exigencia de transparencia hacia los organismos públicos en los procesos en donde se despliega el aparato coercitivo del Estado. El aumento de los índices delictivos en los países desarrollados, se encuentra acompañado de diversos factores políticos, sociales y económicos, que en ocasiones ha sido soslayada por los Gobiernos nacionales haciendo prevalecer la política de mano dura por encima de las cuestiones mencionadas.

La regulación sobre el uso de la fuerza pública ha sido bastante escasa. Su regulación e implementación progresiva de parte de las administraciones y cuerpos de seguridad pública no ha tenido suficiente desarrollo.

El marco de actuación de estas organizaciones permanece anclado bajo un modelo anticuado e impregnado de opacidad; o sea, que los criterios de legitimidad, transparencia, control y eficiencia que deben regir la actuación de los cuerpos de seguridad pública han tenido escasa vigencia, dado el bajo índice de normatividad y reglamentación, principalmente.

Por otro lado, siguiendo a los autores Gabaldón y Birkbeck (2003), tanto la experiencia subjetiva como la observación sistemática indican que el uso de la fuerza es un acontecimiento relativamente infrecuente en el desempeño de la policía. Ello no debe sorprender si se piensa en las actividades que en un turno laboral debe desempeñar un efectivo policial (patrullaje, entrevistas, elaboración de informes, etcétera), y en pocas

ocasiones recurre a la fuerza para cumplir su cometido, y también en ocasiones la fuerza cuando se aplica, no siempre suscita reacción social, es decir, alguna evaluación de la actuación por parte de quienes no están involucrados en el encuentro. Esto es que podríamos concebir a la policía como una de las agencias del Estado cuyo uso de la fuerza no se encuentra, por lo general, sometido a evaluación ni cuestionamiento (E. Bittner, 1980).

Más allá de las quejas ciudadanas formuladas, la preocupación por el uso y el abuso de la fuerza por parte de la policía se evidencia en la acumulación de literatura académica sobre el tema (Birkbeck/Gabaldón; Geller/Toch) y en el número creciente de informes sobre violaciones de derechos humanos (Chevigny/Zaffaroni, 1993).

Esa preocupación que referimos en el párrafo anterior, puede resumirse en dos afirmaciones:

- a) La fuerza constituye un recurso necesario en el inventario de acciones gubernamentales, y
- b) Sin embargo, solo ciertos usos de la fuerza son aceptables (E. Bittner, 1980).

El reto para los gobiernos y para aquellos que los fiscalicen, es especificar cuándo el uso es justificado para la fuerza, así como lógicamente, se debe establecer cuándo su uso es injustificado.

En este último caso, definitivamente es muy difícil hablar de “delitos policiales” (Huggins/Mezquita) relacionados con el uso excesivo de la fuerza. Uno de los impedimentos consiste en la ausencia de descripciones objetivas del comportamiento ciudadano y policial en el encuentro, dado que tanto los efectivos que emplean la fuerza

como los ciudadanos que son blanco de la misma, tienden a elaborar relatos (Scott/Lyman, 1968) diferentes sobre lo acontecido (Troutt, 1999).

Sin embargo, una dificultad aún mayor en la evaluación de la actuación policial, que fundamenta estas ideas, es la complejidad potencial y la variedad evidente de las tentativas de definir el uso justificado de la fuerza. Verificar una evaluación más estricta del comportamiento policial nos obliga a examinar los criterios con base en los cuales se juzga la fuerza como justificada o injustificada. La continua y exhaustiva revisión de todos aquellos posibles casos de “abuso en el uso de la fuerza”, deben servir como base para perfeccionar tanto la normatividad que regula esta materia, como la manera forense de probar que las personas han sido objeto de la misma.

La reflexión final pues, en este caso, consiste en que: “la policía lleva a cabo una labor institucional que incide, de alguna manera, sobre la problemática delictiva mediante su atenuación, prevención y conjuración, con mayor o menor eficacia, así como también sobre los desórdenes públicos mediante la regulación y resolución de conflictividades menores y del desarrollo de ciertas prácticas de asistencialismo social que rebasan sobradamente sus mandatos legales. Sin la policía, la conflictividad social estaría mucho más expandida.

Así la policía es una institución compleja que tortura y protege; abusa y socorre; corrompe y detiene corruptos; favorece el delito y lucha contra el delito; resguarda actividades criminales y las desarticula; soborna delincuentes y los encarcela; desestabiliza y estabiliza; quita vidas y las salva; mata y muere. Todo ello es hecho por la misma institución policial o, mejor dicho, por los mismos policías, siempre en diferentes grados y medidas, según las circunstancias históricas” (Marcelo F. Sain en Mariana Simarco Coord., 2010).

II.3.1. Las variaciones en los criterios para la definición de la fuerza justificada

En la sociedad actual, los juicios sobre la justificación de la fuerza empleada por la policía se basan en “la situación”, como podría serlo disparar el arma de fuego en contra de un ciudadano, para repeler un disparo previo hacia él. Sin embargo, la situación puede referirse a muchas cosas, por ejemplo, el estatus y comportamiento del ciudadano, el estado de ánimo, entrenamiento y objetivos del funcionario policial, y las características físicas del lugar donde ocurre el encuentro.

Las concepciones de la situación descrita podrían variar en grado de detalle y contenido y se relacionarán, evidentemente, con los juicios sobre la justificación de la fuerza empleada. En este caso, lamentablemente, es posible disfrazar homicidios policiales como enfrentamientos en contra de “antisociales”, y se aborda como parte de una evaluación superficial de la situación.

La aplicación del uso de la fuerza por parte de la autoridad debe ser específico para cada caso que desee resolverse, y desde luego es responsabilidad exclusiva de los funcionarios públicos que la ejecutan, atendiendo al grado de necesidad que se requiera, pero aplicada de manera proporcional y congruente, orientada sólo para obtener control absoluto de la situación.

La problemática trasciende si consideramos que: basta con saber que un “delincuente” se enfrentó con la policía para justificar la muerte de la persona, como si fuera algo esperado o natural.

Para clarificar si el uso de la fuerza fue proporcional o excesivo debe de sacar a la luz los detalles que describan las circunstancias precisas, así como los términos de los rasgos de la situación que constituye el objeto de atención. El problema para la legislación es determinar, por ejemplo, el “escape de un delincuente” que no porta armas de fuego, sustrayendo del domicilio bienes y pertenencias de un hurto. El disparo puede prevenir la huida del lugar de los hechos, pero, ¿el hecho cometido justifica el herir o matar al delincuente?

La posibilidad de concepciones variadas (incluso entre los distintos países en respecto de las nociones del cumplimiento de la ley y de la justicia) en cuanto al grado de detalle y contenido, sobre las situaciones que justifican el uso de la fuerza es evidente si examinamos el espacio institucional que sirve de marco a los efectivos policiales. Ese espacio generalmente contiene dos conjuntos o tipos de reglas explícitas sobre el uso de la fuerza:

a) Las normas del derecho penal y civil, por ejemplo, el derecho a la legítima defensa, que atañen directa o indirectamente el uso de la fuerza; y

b) Los reglamentos sobre el uso de la fuerza elaborados y promulgados por los propios cuerpos policiales, los cuales suelen ser más detallados que las normas legales. Menos evidentes, pero de igual importancia, son las reglas informales que desarrollan los efectivos policiales en el transcurso de su trabajo cotidiano.

De lo anterior se denota que aunque las reglas formales e informales sobre el uso de la fuerza podrán tener contenidos comunes, es poco probable que sean coincidentes y mucho menos iguales.

En ciertas investigaciones (por ejemplo, Huggins/Mesquita) se denota que las intervenciones policiales en cualquier encuentro pueden conducirse al margen de las normas y de los reglamentos si ello resulta más útil o aceptable para la policía y no es cuestionado por la audiencia social. Por ejemplo, la detención de un sospechoso fuera de un caso de flagrancia, y empleando una fuerza mayor que la equivalente al caso, en contravención a la reglamentación vigente, si se estima que de esta manera resuelve mejor el problema y si la gente o las instancias de control (fiscales o jueces) no reprueban este modo de proceder. Y se puede suponer que: en la medida en que una manera de emplear la fuerza se repita y llegue a ser aceptada, hay una *normalización* de la fuerza (Gabaldón/Birkbeck, 2003).

La normalización como proceso, puede implicar el desarrollo de un marco de actuación policial, no oficial, oculto y operacional, que funciona como un código interno de conducta, que debe ser vinculado a las reglas oficiales a través de justificaciones inspiradas en principios generales e imprecisos, tales como el mantenimiento de la paz social, la lucha contra la delincuencia o la preservación de la seguridad ciudadana. Dichos principios, aunque puedan ser referidos a disposiciones o declaraciones jurídicas amplias, son lo suficientemente genéricos para no requerir correspondencia precisa con objetivos específicos de la actividad policial; pero desde luego, tienen la ventaja de facilitar un discurso de justificación asequible a la población a los medios de comunicación, que fomentan su difusión y aceptación, muchas veces bajo los argumentos de inevitabilidad, excepcionalidad o de mal necesario (Gabaldón/Birkbeck, 2003), que es justamente de lo que hay que dar cuenta.

De igual forma, a pesar de que en los distintos países existan reglamentaciones muy parecidas sobre el uso legítimo de la fuerza, existen evidentes diferencias sobre la

disposición a usar la fuerza en diversos encuentros hipotéticos, siendo por ejemplo más proclives los agentes norteamericanos para el uso de la fuerza en comparación a los mexicanos, como de estos últimos con respecto a los venezolanos (Gabaldón/Birkbeck, 2003), como perspectiva de un criterio homologado lo que en determinado momento se pretenda alcanzar.

Así pues, en la medida en que las reglas formales y las informales se asemejen, estaríamos en la capacidad de identificar una postura característica de una jurisdicción sobre la definición de la fuerza justificada. Por el contrario, conforme estas se distancien, es probable que las reglas prácticas de la subcultura⁵⁰ policial tengan mayor validez como indicadores del modo típico de justificar la fuerza en una jurisdicción cualquiera (Gabaldón/Birkbeck, 2003).

El significado de las variaciones en las maneras de justificar la fuerza dentro de una jurisdicción o territorio competencial, y entre varias de ellas, deriva de la probabilidad de que las reglas que definen el uso justificado afecten la incidencia y el tipo de fuerza empleada en los encuentros con ciudadanos. Ese es el supuesto para aquellos que proponen cambios en las leyes o los reglamentos, o para quienes eliminarían reglas prácticas inaceptables mediante mejoras en las capacitaciones y programas de entrenamiento para el uso de la fuerza.

Debe recordarse que esa postura no está totalmente libre de objeciones. Desde la perspectiva de los “relatos” (Scott/Lyman), las reglas ofrecerían recursos legales o sociales para la construcción del post facto de la justificación de la fuerza, independientemente de

⁵⁰ A manera de referencia, ya que el término de “subcultura” se emplea para la cultura de todos aquellos grupos pequeños que viven dentro de una sociedad determinada, que no participan plenamente de la cultura imperante ni comulgan con sus postulados y valores (Ccaza Zapana, 2013).

las razones o causas que hayan llevado a su uso. Así las reglas no surtirían efecto alguno sobre el comportamiento policial. Sin embargo otros autores como Sykes y Matza plantean una situación menos radical, cuando sostienen que las reglas pueden servir de guía previa a la acción.

La escasa evidencia disponible sobre la relación entre las reglas y el uso de la fuerza, proveniente de estudios longitudinales que comparan el uso de las armas de fuego antes y después de alguna reforma reglamentaria, proporciona algún respaldo a este argumento. Por su parte L. Shermann encontró que los cambios en los reglamentos sobre armas de fuego en ciudades estadounidenses durante la década de los setentas, aunados a presiones administrativas y a una evaluación pública de la gestión policial, lograron una disminución en la cantidad de disparos y las muertes de ciudadanos. Otro resultado menos optimista se encuentra en la investigación de W. Waegel, quien observó que un cambio en las leyes y normatividad estatales surtió poco efecto sobre el uso de las armas de fuego por parte de la policía de Filadelfia, aunque también notó poca disposición por parte de la plana mayor del departamento a aceptar o apoyar el cambio normativo.

En breves palabras, a través del estudio, se nos facilitará la comprensión de los patrones de intervención policial en la aplicación de la fuerza. Mediante su evaluación podemos trabajar en el desarrollo de mejores criterios para la revisión y el control de la actuación policial.

Por mi parte creo que la violencia en términos generales debe disminuirse tanto como ello sea posible. La autorización en el uso de la fuerza debe entenderse como un concepto en “abstracto”, como un modo de explicar que el Estado requiere atribuciones para que sus disposiciones se hagan cumplir, cuando estas no son siendo cumplidas voluntariamente.

II.3.2. Análisis de las justificaciones situacionales de la fuerza

Aparecen tres tipos de variables en las justificaciones de la fuerza: la primera, es el comportamiento del ciudadano, que comprende (regularmente) hechos de agresión o resistencia al procedimiento policial. La segunda, es el tipo de fuerza empleada por el policía, sea ésta mortal o no; y la tercera, es el objetivo del funcionario cuando usa la fuerza, por ejemplo, el detener un hecho de agresión, evitar una fuga o lograr un arresto (Gabaldón/Birkbeck, 2003).

La mayoría de las justificaciones incluye por lo menos una de esas dimensiones de la situación, y algunas podrían incluir las tres. También pueden incluir otros elementos de la situación, como la edad del ciudadano o la presencia de terceros, pero estos tienden a ser menos frecuentes y de diversa índole, razón por la cual se les denomina como “contingencias” (Gabaldón/Birkbeck, 2003).

El comportamiento del ciudadano y los objetivos del policía podrían restringirse al encuentro meramente, o podrían extenderse hacia atrás o hacia adelante en el tiempo. Por ejemplo, algunos reglamentos sobre el uso de la fuerza permiten disparar contra un sospechoso de haber cometido un delito grave, y quien se encuentra en fuga, aunque el delito haya ocurrido antes del encuentro con el policía.

Por otro lado, de modo similar, algunos reglamentos permiten el uso del arma de fuego para prevenir la comisión de un delito grave, aunque no es necesario, para que la fuerza sea justificada, que el hecho ocurra en el marco del encuentro. Esta situación ha

provocado observaciones críticas por parte de aquellos que consideran la fuerza justificable únicamente en el marco del encuentro entre el policía y el ciudadano.

Si bien el comportamiento ciudadano, el tipo de fuerza y los objetivos del funcionario representan las variables situacionales usualmente citadas en la justificación de la fuerza, no necesariamente aparecen juntas. De hecho, una de las razones de las polémicas sobre la justificación, o no, de la fuerza es que los defensores y los críticos de las actuaciones policiales cuestionan un tipo de justificación situacional, poniendo otro de manera implícita. Al amplio margen de variación en los comportamientos ciudadanos, tipos de fuerza y objetivos policiales que se pueden incluir en una justificación, debe agregarse la posibilidad de que ésta enfatice una cualquiera de esas categorías, privilegiándola sobre las otras. Tomando esa posibilidad como objeto de análisis, se propone que las justificaciones situacionales pueden conceptualizarse en términos de tres modelos, a saber (Gabaldón/Birkbeck, 2003):

El primer tipo de justificación enfatiza el comportamiento del ciudadano, conteniendo descripciones relativamente detalladas de la actuación del sujeto en el encuentro y prestando poca atención a los tipos de fuerza empleada o a los objetivos policiales. Este modelo justifica la fuerza como respuesta a algo que ocurre durante el encuentro (modelo *causal* de justificación).

El segundo tipo, enfatiza el tipo de fuerza y dedica mucho menos atención al comportamiento ciudadano o a los objetivos inherentes a la fuerza. Este modelo define y describe, en detalle, los tipos diferentes de la fuerza, señalando frecuentemente también algunos que son prohibidos. Poco se dice de manera directa o coherente sobre el comportamiento del ciudadano, y los objetivos se plantean bajo la meta general del “control”. Así la situación se restringe al encuentro, con poco estiramiento hacia atrás o

adelante. Las decisiones sobre el tipo o nivel apropiados de fuerza se dejan a la evaluación de la situación que haga el funcionario. Dado su énfasis sobre los tipos y efectos físicos de la fuerza, este se denomina modelo *físico* de la justificación de la fuerza. La fuerza se justifica en términos de los efectos que produce sobre el ciudadano.

El tercer tipo de justificación enfatiza los objetivos del efectivo policial al usar la fuerza. Esos objetivos se expresan en términos de la misión comúnmente atribuida a la policía, como lo es la defensa de la vida, la protección de la propiedad o las libertades, la prevención del delito, el arresto de los delincuentes, etcétera. Se presta menor atención al comportamiento del ciudadano o a los tipos de fuerza empleada. Dado este énfasis, se le denomina, modelo *funcional* de la fuerza, ya que ella se justifica en términos de las funciones que cumple.

Estos tres modelos, a decir de los autores señalados, tendrían poco interés si no entrañasen consecuencias para la actuación policial. Sin embargo, en la medida en que sean identificables en las reglas formales e informales sobre el uso de la fuerza, reflejan y refuerzan patrones de intervención policial.

El **modelo causal** es una forma retrospectiva de justificación, mirando hacia atrás para dar cuenta de lo que el ciudadano acaba de hacer, o lo que anteriormente estaba haciendo: casi por definición, cuando la fuerza se vincula al comportamiento del ciudadano y se divorcia de cualquier objetivo ulterior y asume un carácter retributivo.

En el modelo de tipo causal, la fuerza señala algo en relación con el comportamiento con el cual se vincula.

El **modelo físico** constituye una estrategia mecánica de justificación, dado que centra la atención en el comportamiento del ciudadano durante el encuentro y en los tipos o niveles de fuerza disponibles para el funcionario.

En este modelo de carácter físico, se asume un carácter de control del mismo tipo (físico), siendo empleada para vencer la inercia o la resistencia del ciudadano. Por ende, la fuerza policial se relaciona con la manifestada por el ciudadano, y la misma se justifica mediante un marco de referencia cuantitativo que obliga al funcionario a seleccionar el próximo nivel disponible que ofrezca una mayor cuantía que aquella empleada por el ciudadano.

Finalmente el **modelo funcional**, se ocupa casi exclusivamente de las responsabilidades asignadas a la policía, o por lo menos asumidas por ésta.

Dentro de dicho esquema funcional, la fuerza posee un carácter instrumental, vinculado a la necesidad de cumplir con el trabajo. En este caso, su utilización depende no únicamente del comportamiento ciudadano, sino también del tipo y urgencia de la tarea que adelanta el funcionario.

Por citar un ejemplo, un manifestante pasivo posiblemente será sujetado físicamente y escoltado fuera del lugar si la policía necesita despejar rápidamente la zona; o un secuestrador puede resultar muerto si se requiere una resolución rápida del secuestro. Desde esta perspectiva la fuerza representa un medio para *afirmar* la ley. Entre otras cosas, esto podría indicar que la policía es efectiva y que el Gobierno funciona. Así, las fuertes presiones sobre el control social gubernamental para que se implementen de inmediato políticas para disminuir la inseguridad personal podrían incentivar el uso y justificación de la fuerza como afirmación de la ley.

II.4. Crisis en los modelos garantistas

La legalidad en el uso de la fuerza, como aspecto concreto donde se manifiesta materialmente el poder de la policía y las fuerzas de seguridad, se ve inmersa en las problemáticas que se dan en torno al Derecho. Y en la medida en la que el cumplimiento del Derecho se encuentre problematizado, será donde la ilegalidad en el uso de la fuerza, no sea sino un mero reflejo de lo que acontece en la realidad.

Hablar de una “crisis” del Derecho, implica reflexionar respecto de las cuestiones que problematizan el cumplimiento de las reglas de convivencia social, de donde no escapa la actuación de los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la normatividad vigente.

Cada vez más en países como el nuestro se manifiesta de diferentes formas las crisis del derecho. En primer lugar, de la *legalidad*, es decir del valor vinculante asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos. Se expresa en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y por lo tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder (Ferrajoli, 2010). Sin ahondar en el tema de la corrupción, es innegable la existencia de la problemática en nuestro sistema de gobierno, y ello en definitiva se materializa en una progresiva degradación de las instituciones, así como del conjunto de límites y vínculos que las mismas imponen al ejercicio de los poderes públicos.

En segundo lugar, la inadecuación estructural en las formas del Estado de derecho a las funciones del *Welfare State*, agravada por la acentuación de su carácter selectivo y

desigual que deriva de la crisis del Estado social⁵¹. Crisis la referida, que con regularidad se le encuentra asociada a una suerte de contradicción entre el paradigma clásico del Estado de derecho, que consiste en un conjunto de límites y prohibiciones impuestos a los poderes públicos de forma cierta, general y abstracta, para la tutela de los derechos de libertad de los ciudadanos, y el Estado social, que, por el contrario, demanda a los propios poderes la satisfacción de derechos sociales mediante prestaciones positivas, no siempre predeterminables de manera general y abstracta y, por tanto, eminentemente discrecionales, contingentes, sustraídas a los principios de certeza y estricta legalidad y confiadas a la intermediación burocrática y partidista. Tal crisis se manifiesta en la inflación legislativa provocada por la presión de los intereses sectoriales y corporativos, la pérdida de generalidad y abstracción de las leyes, la creciente producción de leyes-acto, el proceso de descodificación y el desarrollo de una legislación fragmentaria, habitualmente bajo el signo de la emergencia y la excepción. Precisamente, el deterioro de la forma de la ley, la falta de certeza generalizada a causa de la incoherencia y la inflación normativa y, sobre todo, la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales equiparable, por su capacidad de regulación y de control, al sistema de las garantías tradicionalmente predisuestas para la propiedad y la libertad, representan en efecto, no sólo un factor de ineficacia de los derechos, sino el terreno fecundo para la corrupción y el arbitrio (Ferrajoli, 2010).

⁵¹ La actual concepción político-jurídica de “Estado social y democrático de derecho” ha superado el carácter formal del tradicional Estado de Derecho tratando de dotarlo de una dimensión social, pluralista y solidaria. Igualmente, conseguimos integrar los contenidos materiales que proporciona la sociedad, mediante el derecho de participación democrática sometido al principio de legalidad y al marco competencial constitucionalmente establecido, consiguiendo cerrar el círculo del Estado social y democrático de Derecho (Aguilera Portales, 2010).

Finalmente, el tercer aspecto consistiría en la crisis del Estado nacional y que se manifiesta en el cambio de lugares de la soberanía, en la alteración del sistema de fuentes y, por consiguiente, en un debilitamiento del constitucionalismo, como lo es el caso por ejemplo de la Unión Europea que desplazado fuera de los confines de los Estados nacionales los centros de decisión tradicionalmente reservados a su soberanía (en materia militar, de política monetaria y políticas sociales, por citar algunas). Esto (aunado a lo anterior) desde luego responde a la elevada complejidad también de las sociedades contemporáneas y las múltiples funciones exigidas al Estado social.

La inflación legislativa, la pluralidad de fuentes normativas, su subordinación a imperativos sistémicos de tipo económico, tecnológico y político, y, por otra parte, la ineficacia de los controles y los amplios márgenes de irresponsabilidad de los poderes públicos, generarían una creciente incoherencia, falta de plenitud, imposibilidad de conocimiento e ineficacia del sistema jurídico. De aquí, seguiría el debilitamiento de la misma función normativa del derecho y, en particular, la quiebra de sus funciones de límite y vínculo para la política y el mercado, y, por tanto, de garantía de los derechos fundamentales, tanto de libertad como sociales. Y aunque este proceso se mueva en una línea de superación de los viejos y cada vez menos legitimados y legitimables Estados nacionales y de las tradicionales fronteras estatalistas de los derechos de ciudadanía, está por ahora poniendo en crisis, a falta de un constitucionalismo de derecho internacional, la tradicional jerarquía de las fuentes (Ferrajoli, 2010).

Es evidente que esta triple crisis del derecho corre el riesgo de traducirse en una crisis de la democracia, porque en todos los aspectos señalados, equivale a una crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley, en la que se fundan tanto la soberanía popular como el paradigma del Estado de derecho. Y se resuelve

en la reproducción de formas neo-absolutistas del poder público, carentes de límites y de controles y gobernadas por intereses fuertes y ocultos, dentro de nuestros ordenamientos (Ferrajoli, 2010).

En otros aspectos difundidos igualmente como crisis, corresponden a la que interpreta como crisis a la capacidad regulativa del derecho, debido a la elevada “complejidad” de las sociedades contemporáneas. La multiplicidad de las funciones exigidas al Estado social, la inflación legislativa, la pluralidad de las fuentes normativas, su subordinación a imperativos sistémicos de tipo económico, tecnológico y político, y, por otra parte la ineficiencia de los controles y los amplios márgenes de irresponsabilidad de los poderes públicos, generarían una creciente incoherencia, falta de plenitud, imposibilidad de conocimiento e ineficacia del sistema jurídico.

De aquí se seguiría un debilitamiento de la misma función normativa del derecho y, en particular, la quiebra de sus funciones de límite y vínculo para la política y el mercado, y, por tanto, de garantía de los derechos fundamentales, tanto del libertad, como sociales (N. Luhmann, 1977; G. Teubner, 1984; D. Zolo, 1993).

Siguiendo al mismo Ferrajoli, el peligro para el futuro de los derechos fundamentales y de sus garantías depende hoy no solo de la crisis del derecho, sino también de la crisis de razón jurídica; no solo del caos normativo y de la ilegalidad difusa, sino también de la pérdida de confianza en esa *artificial reason* que es la razón jurídica moderna, que erigió el paradigma teórico que es el Estado de derecho. La situación del derecho propia del *Ancien Régime* era bastante más “compleja”, irracional y desregulada que la actual. Las diversas fuentes, el pluralismo y la superposición de ordenamientos, la inflación normativa y la anomia jurídica de los poderes que tuvieron enfrente los clásicos

del iusnaturalismo y de la ilustración, de Hobbes a Montesquieu y Beccaria, formaban un cuadro más difícil que el que se presenta hoy en día.

En la actualidad ello ya no aparece una realidad tan compleja, debido al avance en la ilustración jurídica y la tradición iuspositivista clásica que configuran y construyen al derecho como un sistema artificial de garantías constitucionalmente pre-ordenado a la tutela de los derechos fundamentales.

Esta función de garantía del derecho resulta actualmente posible por la específica complejidad de su estructura formal, que, en los ordenamientos de Constitución rígida, se caracteriza por una doble artificialidad; es decir, ya no sólo por el carácter positivo de las normas producidas, sino además por su sujeción al derecho, que es el rasgo del *Estado constitucional de derecho*, en el que la misma producción jurídica se encuentra disciplinada por normas formales y sustanciales de derecho positivo. Si en virtud de la primera característica, “el ser” o “la existencia” del derecho no puede derivarse de la moral ni encontrarse en la naturaleza, sino que es precisamente “puesto” o “hecho” por los hombres y es como los hombres lo quieren y piensan; en virtud de la segunda característica “el deber ser” del derecho positivo, o sea, sus condiciones de “validez”, resulta positivizado por un sistema de reglas que disciplinan las propias opciones desde las que el derecho viene pensado u proyectado, mediante el establecimiento de los valores ético-políticos (igualdad, dignidad de las personas, derechos fundamentales) por los que se acuerda que aquéllas deben ser informadas.

La doble artificialidad del “ser” y “deber ser”, la legalidad positiva o formal en el Estado constitucional de derecho ha cambiado de naturaleza: no sólo condicionante, sino que ella está condicionada por vínculos jurídicos no sólo formales sino también sustanciales.

Capítulo III.- El estado de la cuestión

III.1. Generalidades

Como ya fuera revisado al inicio de la presente, las instituciones de policía, de acuerdo al país o Estado en el que se encuentren, tienen misiones, atribuciones y facultades diversas, y las mismas deben ser congruentes para la debida preservación del orden y la seguridad pública, pero en estricto apego a la legalidad y con irrestricto respeto a los derechos humanos o fundamentales.

La seguridad pública, de acuerdo a la noción de Alicia González Vidaurri (Sánchez Sandoval, Coord., 2007), es una función del Estado y “...manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, de los intereses, de los bienes privados y públicos.

La seguridad pública debe entenderse como la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer las garantías consagradas en

la Constitución y en los tratados o convenciones internacionales, y cuyo fin sea la vigencia de esos derechos en la vida cotidiana”.

Por su parte, el autor Martínez Garnelo (2005) expone que es aquella que “...se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales, operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto en favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etcétera, con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal.”

Lo anterior sin olvidar la definición que por norma se encuentra establecida en el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución mexicana (2015), que refiere que: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

Dicha labor de seguridad pública, para el caso mexicano, la Constitución Política ha determinado el cómo habrán de realizarse el ejercicio de las atribuciones y funciones de

policía, y distribuyendo su ejercicio entre los tres órdenes de gobierno; de manera que las diversas facultades, y competencias de las corporaciones de policía, dependiendo de la tarea a desarrollar: será competencia del Estado, el Municipio o la Federación correspondientemente.

En esta tesitura la distribución competencial, al menos en el aspecto legal, resulta muy clara en la forma y términos en que habrá de desarrollarse. De hecho, la normatividad vigente se encuentra articulada eficientemente para efectos de que dichas competencias o atribuciones no se contrapongan ni empalmen unas con otras, sino que se complementen; empero en la realidad, la problemática no estriba en esa circunstancia, sino en el hecho de que no se ha logrado resolver el tema de la delincuencia y la criminalidad, pues la desconfianza en las instituciones o cuerpos de policía, se denota con la precaria denuncia ciudadana, y sobre todo, con la manera anquilosada en que los pocos que son denunciados se resuelve.

Todo esto muestra entonces, que no es un asunto de distribución competencial sino de una estructura que opera disfuncionalmente, y en donde la policía y la forma en que operan sus mandos, desde luego tienen participación determinante en la definición del problema, porque si bien no es exclusiva de ella (ya que otras autoridades se involucran); es contundente afirmar que, por lo regular, los procedimientos inician con el trabajo de las autoridades policiacas.

Las corporaciones de policía en el país, dentro del nuevo sistema de justicia penal, tienen una labor fundamental, dado que son quienes inician con el actuar del Estado, por ser normalmente quienes tienen conocimiento de la comisión de hechos delictuosos o antisociales, de emergencia, siniestros o desastres; teniendo como funciones primordiales para el mantenimiento del orden y la paz pública: la protección de los derechos e intereses

legítimos de las personas e instituciones; la vigilancia en el cumplimiento de la normatividad por parte de los gobernados; el auxilio en casos de urgencia y necesidad por caso fortuito o de fuerza mayor, así como la colaboración para con las demás instituciones encargadas de la seguridad (tanto en el aspecto interior como exterior); la prevención a través de los programas y políticas públicas establecidas al efecto; la detención de presuntos responsables y la investigación del delito, bajo la conducción y mando del Ministerio Público (como dispone la misma Constitución).

Obligaciones y deberes los mencionados, mismos que pueden llevarse a cabo de mejor manera, siempre que el(los) mando(s), conozcan debidamente la forma y procedimientos legales aplicables, los transmitan a su personal a cargo (a través del ejemplo y de la capacitación continua) y se establezcan políticas públicas congruentes, sustentables y coherentes con las condiciones y circunstancias actuales, buscando la participación de la ciudadanía en el diseño, desarrollo, instrumentación y evaluación de dichos programas o políticas públicas.

Concretar el diseño, instrumentación, aplicación y evaluación de los planes y políticas públicas en materia de seguridad, así como de los distintos procedimientos, estrategias y tácticas policiales bajo la responsabilidad de un solo mando, evita la dilución de la responsabilidad entre múltiples personajes, y permite establecer o determinar con mayor fiabilidad y facilidad, a causa de qué o de quién se da el éxito o fracaso de los mismos. Incluso es indudable que la coordinación y colaboración interinstitucional (de la que habla la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) entre autoridades de 32 entidades federativas y no entre más de 2000 cuerpos de policía, a la vista resulta en un aspecto notoriamente más ventajoso.

III.2. La cuestión del mando policial

Desde la perspectiva u óptica del Constituyente de 1917⁵² en la distribución de competencias en materia de seguridad pública, el mando policial distribuido en tres órdenes de gobierno, ha terminado por tornarse disfuncional en nuestros días debido a que dicha cuestión permaneció casi perenne hasta la actualidad, sin mayores cambios a su forma y estructura esencial, como si las disposiciones revolucionarias tuvieran que venerarse como dogmas religiosos.

La cuestión de la forma en que se distribuye y ejerce el “mando” en los cuerpos de policía al día de hoy, nos brinda una amplia gama o multiplicidad de criterios y de visiones en la forma y términos en qué debe de entenderse y de aplicarse a las labores de policía, que a su vez, se han convertido en problemáticas tangibles que hacen enormemente difícil los trabajos en materia de seguridad pública para la policía, pero además, importa el notorio y evidente centralismo del poder, que hace casi inoperante el desarrollo del “Municipio Libre” para el cumplimiento de las atribuciones que constitucionalmente le corresponden, y que se traducen para el caso de la labor de policía, en algunas de las siguientes cuestiones:

1. Las políticas en la contratación de altos mandos en las corporaciones.

Generalmente obedecen a cuestiones políticas y no siempre los mandos se ganan sus puestos por carrera o mérito policial. Incluso la contratación de

⁵² La libertad y autonomía municipal, novedad en relación de la Constitución mexicana de 1857 (Tena Ramírez, 1994).

mandos militares para realizar funciones en materia de seguridad pública, también ha traído como consecuencia la pérdida en el enfoque de lo que realmente es la función, ya que el personal castrense ha sido formado en y para la lógica y dinámica de la seguridad nacional, cuyo objeto,⁵³ principios,⁵⁴ misión y valores son eminentemente distintos. Desde 1960 y hasta la década de 1990 habían sido los militares relegados de la vida política, pero ahora resurgen de manera más que notable (Camp Ai, 2010). Es imprescindible que tanto el personal de nuevo ingreso, como el militar o cualquier otro funcionario que provenga de un ambiente distinto al de la seguridad pública, sea inmediatamente capacitado en las labores y función que las corporaciones de policía realizan, a fin de evitar largas curvas de aprendizaje y se evite la improvisación o la actuación por “corazonadas” en el desarrollo de los trabajos.

⁵³ De acuerdo al artículo 3, de la Ley de Seguridad Nacional, se entienden por acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, las siguientes:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrenta nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

2 de 16

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

⁵⁴ De acuerdo al artículo 4, del ordenamiento en referencia, La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. Principios los mencionados, mismos que evidencian la diferencia en relación a los principios que corresponden a la seguridad pública.

2. Las significativas diferencias presupuestales que existen entre las mismas entidades federativas, la federación y los municipios asignadas a las labores de policía, sin mencionar la precaria auditoría y fiscalización en la aplicación y distribución de los recursos materiales y económicos para verificar que sean adecuadamente orientados. Es por demás necesario equilibrar los recursos y distribuirlos en las áreas que se consideren más prioritarias;

3. La diferencia en el nivel educativo que existe entre los aspirantes que se reclutan de acuerdo a la región geográfica, ya que por ejemplo en los Estados del sur de la República, los elementos cuentan con un promedio de escolaridad inferior, comparándolo con los criterios que se emplean en el Distrito Federal o en Nuevo León.

Derivado al importante rezago en esa materia, el reclutamiento y selección de personal, se ve condicionado en ocasiones a la precaria oferta existente de capital humano adecuadamente alfabetizado para realizar labores de policía, donde se requieren habilidades y capacidades específicas; sin mencionar también, que sólo los Estados o municipios con mayores recursos, son quienes pueden llegar a la meta de contratación de elementos policiales y cumplir con el pago de las prestaciones que la Ley les impone para dicho propósito;

4. Las diferencias en calidad y cantidad de cursos de actualización, capacitación o formación de los elementos de policía (la federación y los Estados aplican mayores cantidades de recursos en capacitación que en las policías municipales y los Estados en menor proporción desde luego que la federación);
5. Las significativas diferencias que se dan en el campo de la adquisición de tecnología, equipo e infraestructura entre las mismas corporaciones policiales, donde desde luego, quienes tienen mayores presupuestos asignados, son quienes tienen posibilidad de prepararse mejor en esta asignatura;
6. La disparidad real en salarios y prestaciones de los miembros de las instituciones de policía (aún y que todos se rigen bajo el mismo principio constitucional del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); y el aparente desconocimiento generalizado de la función policial por buena parte de los miembros de los cuerpos de policía; hacen casi imposible que la actividad policial se desarrolle de manera más o menos uniforme u homologada dentro del territorio nacional.

En este sentido es pues natural, que el servicio de carrera a que se refiere la Legislación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en vigor, a pesar de que contempla un verdadero mecanismo que garantiza el servicio de carrera policial, este aún no ha alcanzado por materializarse en la realidad, pues en el cambio de corporación por parte de los elementos de policía,

generalmente pierden el grado, y deben empezar de “cero” en la nueva corporación. Rara vez ocurre lo contrario desafortunadamente.

7. Todo lo anterior se explica (entre otras cosas) por la llegada de los mandos militares a la seguridad pública, así como al rompimiento de la hegemonía del partido oficial acentuada a partir de la década del año 2000, la multiplicidad de criterios y de visiones de la forma y términos del cómo se concibe (o debe comprender) a la seguridad pública por parte de cada uno de los municipios integrantes del Estado, más los funcionarios públicos (mandos) del Gobierno Estatal (que tienen diversos orígenes en los partidos político y candidatos electos independientes), requieren de una unificación de criterio para combatir y prevenir la delincuencia y la antisocialidad.

Así pues con esas abismales y notorias diferencias de capacidad para desarrollar la operatividad (tan sólo hablando en el aspecto de cuestiones administrativas), se escucha por demás evidente, que hablar de una “coordinación” de entre más de 2,000 corporaciones policiales en el país, resulta una labor gigantesca y por demás compleja (por no decirlo como imposible); tal y como lo describe así García Luna (Coord. Gerardo Laveaga, 2006), pues la colaboración y coordinación entre las autoridades debe darse en un plano de “igualdad”, y desde luego ninguna corporación es igual a otra ni en aspectos de operatividad, capacidad de respuesta, presupuestos económicos, como tampoco políticos. Es por ello que lo ideal es la construcción de 32 mandos únicos (uno para cada entidad federativa), y en nuestro caso, la revisión solo del caso de Nuevo León.

De manera que con buena razón, la inclusión de un solo mando operativo y administrativo para las policías, podrá abatir con certeza las problemáticas que actualmente aquejan a las corporaciones de policía, pues los recursos se distribuirían congruentemente en el territorio o entre las zonas donde la especialidad de las corporaciones demande su presencia, y todo el personal contaría con semejantes prestaciones salariales y económicas, adiestramiento, capacitación y el equipo e infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, y mejor capacidad de respuesta operativa, preventiva y de investigación del delito.

Si bien, cabe recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su estructura y diseño actual en materia de seguridad pública, aún con notorios residuos de ese Constituyente de 1917, impide el nacimiento de “Un solo mando” en una congruente estructura jurídica para las corporaciones policiales (ya que cada orden de gobierno cuenta con atribuciones específicas de actuación para sus policías, y cada uno de dichos órdenes es libre e independiente en todo, para la administración de dichas atribuciones, conforme a lo previsto por los artículos 21 y 115 de nuestra Ley Fundamental), ello no impide que teóricamente (a través de la razón), pueda apreciarse las bondades que este mecanismo provee para la consecución de los fines inherentes a la seguridad interior.

Así en este caso, la cuestión normativa en materia de distribución de competencias, es una especie de “candado” que no permite la realización de la misión de las organizaciones de policía en una “sola unidad”, que constituye naturalmente un “factor más” de disfuncionalidad en el cómo se realiza la función policial, pero que bien puede ser abatido a través de las reformas pertinentes; ya que continuar con este modelo ha demostrado no ser suficiente para un adecuado combate a la criminalidad y al contrario, ha

favorecido al deterioro de la seguridad y retocado desgraciadamente, con el aumento en la impunidad.

Para la presente situación, esa disfuncionalidad de la distribución del mando en lo concerniente al caso del Estado de Nuevo León, si bien a raíz de la reforma penal constitucional mexicana de 2008 se han iniciado con los primeros esfuerzos de “homologación”⁵⁵ en las corporaciones de policía, los resultados en la realidad no han demostrado ser suficientes para combatir eficazmente la violencia y la conducta delictual, que se han visto incrementados en los últimos años, ni tampoco, a pesar del tiempo que ha transcurrido, y aunque se aprecian grandes mejorías y avances en las corporaciones de policía, los resultados no han sido los esperados por la ciudadanía, ni por las mismas organizaciones policiales. Muchos de los cambios han sido de forma, pero hasta en tanto no se materialicen en resultados concretos que verifiquen una disminución ejemplar en los índices o tasas de comisión del delito, no podemos hablar que se haya mejorado efectivamente en el tema.

De acuerdo al contenido del artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consistente en la realización de las funciones de investigación, prevención y reacción. Sólo en esta última es donde se ha destacado las labores de patrullaje y de cobertura en el territorio del Estado, pero no así en materia de prevención o de investigación. Y como ejemplo podemos mencionar lo siguiente:

¿Cuántas células delictuales se han detectado en los últimos tres años?

¿Cuántas de dichas células han sido desarticuladas en el mismo periodo de tiempo?

⁵⁵ La homologación a la que nos referimos es la contenida en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿En qué medida podemos decir que se ha abatido el grado de impunidad en el Estado?

El delito desgraciadamente es algo que ya se da de manera natural en el Estado (como en el país) de manera que la gente lo ve casi normal. En las “pulgas” o mercados se puede encontrar artículos como perfumes, ropa, calzado y licor (de contrabando), animales exóticos (los llamados “pajareros” que incurren en delito ambiental), ropa, perfumes, discos y juegos electrónicos apócrifos (delitos contra el derecho de autor); la venta de teléfonos celulares, televisiones, videojuegos y otros electrónicos sin la certeza de su procedencia (venta de artículos robados); sin mencionar que con la seguridad de un 100% de los casos, ninguna de las personas que ahí trabajan, están inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes, lo que nos dice que “evaden impuestos”, que también es un delito, o bien si es el caso de un empleado, de ninguna manera se cumple con la Ley Laboral, para efectos de que se encuentre inscrita en el IMSS o el INFONAVIT, como parte de las prestaciones que por derecho le corresponde.

De la misma forma, en todas las partes de la República, el robo de cobre y el robo de vehículos es combatido tibiamente por las autoridades, ya que existen lotes o “deshuesaderos” que compran autos robados (a sabiendas de todos) y empresas de reciclaje que fomentan y facilitan estas actividades ilegales, porque las autoridades están poco preocupadas por ponerle fin a estas situaciones.

Y podemos continuar citando cientos de ejemplos más, como por ejemplo en el municipio de Cadereyta Jiménez, Nuevo León, donde hay problemas del robo de combustibles de los “ductos” de la empresa de Petróleos Mexicanos, encontramos en algunos domicilio particulares, la venta clandestina de gasolina y/o diésel, con anuncios tan

claros como si se tratara de la venta de otra cosa lícita. El absurdo es tan grande que ni siquiera la autoridad ha caído en la cuenta de que ello es ilegal, porque la comercialización de los combustibles reviste formalidades jurídicas especiales para llevarlo a cabo, por una parte, y por la otra, es por demás lógico que esos combustibles que se venden en “tambos” son robados.

Es pues imperativo reconocer que para la transformación y mejoramiento de las condiciones en el entorno, el Estado debe asumir su compromiso de trabajar en el cumplimiento de la Ley y de protección de la misma.

Las autoridades requieren hacer conciencia de que la corrupción y la impunidad tienen que ver primeramente con una cuestión de voluntad por erradicarla y luego, se acompaña con acciones bien orientadas y presupuestos acordes a la empresa elegida, para paulatinamente ver los cambios que se esperan en la realidad.

El mando policial debe estar debidamente estructurado y organizado de manera de que tanto la información como la operatividad de las fuerzas del orden, estén debidamente coordinadas y asociadas de modo que la seguridad pública (objetiva y subjetivamente hablando) pueda apreciarse por la ciudadanía.

Los discursos en materia de seguridad pública deben empezar a tratarse fuera del campo de la política y mayormente con la realidad del estado que guardan las cosas, de manera abierta y transparente, donde se privilegie el respeto institucional, la verdadera participación de la ciudadanía y el ejemplar reconocimiento de los derechos y garantías de los ciudadanos.

III.3. Datos duros

Haciendo un esfuerzo para focalizar las circunstancias prevaletientes en nuestra entidad, el Estado de Nuevo León cuenta hoy en día con alrededor de 4,651,658 habitantes⁵⁶, donde más del 80% de la misma habita en el área metropolitana de Monterrey, y su distribución poblacional se encuentra de la siguiente manera:

	Municipio	No. Habit.
1	Abasolo	2,791
2	Agualeguas	3,443
3	Allende	32,593
4	Anáhuac	18,480
5	Apodaca	523,370
6	Aramberri	15,470
7	Bustamante	3,773
8	Cadereyta Jiménez	86,445
9	El Carmen	16,092
10	Cerralvo	7,855
11	China	10,864
12	Ciénega de Flores	24,526
13	Dr. Arroyo	35,445
14	Dr. Coss	1,716
15	Dr. González	3,345
16	Galeana	39,991

⁵⁶ <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>, Resultados definitivos www.censo2010.org.mx.

17	García	143,668
18	Gral. Bravo	5,527
19	Gral. Escobedo	357,937
20	Gral. Terán	14,437
21	Gral. Treviño	1,277
22	Gral. Zaragoza	5,942
23	Gral. Zuazua	55,213
24	Guadalupe	678,006
25	Hidalgo	16,604
26	Higueras	1,594
27	Hualahuises	6,914
28	Iturbide	3,558
29	Juárez	256,970
30	Lampazos de Naranjo	3,549
31	Linares	78,669
32	Los Aldamas	1,374
33	Los Herreras	2,030
34	Los Ramones	5,359
35	Marín	5,488
36	Melchor Ocampo	862
37	Mier y Noriega	7,095
38	Mina	5,447
39	Montemorelos	59,113
40	Monterrey	1,135,550
41	Parás	1,034
42	Pesquería	20,843
43	Rayones	2,628

44	Sabinas Hidalgo	34,671
45	Salinas Victoria	32,660
46	San Nicolás de los Garza	443,273
47	San Pedro Garza García	122,659
48	Santa Catarina	268,955
49	Santiago	40,469
50	Vallecillo	1,971
51	Villaldama	4,113

4,651,658

Así como primera vista, el estado de fuerza de las corporaciones policiales y la visión del mando debe orientarse a las manchas poblacionales más importantes, verificando naturalmente el mapa delictivo para empezar a trazar sus programas de combate al delito y de prevención en las zonas geográficas que así se determinen, previa coordinación con las autoridades de procuración de justicia para armar un esquema integral; cuyos primeros pasos, se denotan claramente en lo siguiente:

De acuerdo al diagnóstico presentado por el Plan Nacional de Desarrollo en vigor, 2013-2018, así como con información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre los años de 2007 y 2012 el total anual de denuncias por homicidio doloso aumentó de 10,253 a 20,548. En el mismo sentido, las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron al pasar de 438 en 2007 a

1,268 en 2012. La misma fuente señala que las denuncias por extorsión se duplicaron en dicho periodo al pasar de 3,123 a 6,045.⁵⁷

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, estima que en 2011 el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación. Esta misma encuesta reveló que entre 2010 y 2011 el número de víctimas del delito aumentó de 17.8 a 18.7 millones.⁵⁸

Si comparamos las estadísticas mencionadas con la del Estado de Nuevo León, apreciamos que en 2004 se cometieron 45 mil 017 delitos del fuero común, principalmente de violencia familiar; lesiones que no ponen en peligro la vida; daño en propiedad ajena; robo simple; daño en propiedad ajena culposo; robo a casa habitación; robo a negocio; robo a personas; robo de vehículos; y homicidio doloso. En 2009 el número de estos delitos fue 13 por ciento mayor, con un peso más grande en robo de vehículos y robo a negocios; lo cual, según el Plan Estatal de Desarrollo en vigor 2010-2015, el número de delitos del fuero común creció más rápidamente que la población,⁵⁹ sin siquiera referirnos a los delitos del fuero federal cometidos en territorio del Estado. Para el 2010, según cifras del INEGI⁶⁰, los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común, ascienden a los 69,895 casos, mientras que los sentenciados a cumplir condena en 2008, para el fuero común, es de 2,366 casos, y para los del fuero federal de 744.

Si bien desde luego no se atribuye el alza de la comisión del delito a la disfuncionalidad del mando en los cuerpos policiales, definitivamente incide en la forma y

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, I.1. Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia. Seguridad pública.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015, 8. Seguridad integral, 8.1. Diagnóstico.

⁶⁰ <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=19>

términos en que se realiza el combate, la prevención y la persecución efectiva del mismo, así como el hecho de que obviamente aún no se está suficientemente preparado para el caso de que ocurran temporadas donde se incrementa de manera atípica el delito.

Los mandos de policía deben asociarse para cumplir con las necesidades de brindar la seguridad que la ciudadanía espera de ellos. La disfuncionalidad en el mando que existe en las instituciones o corporaciones de policía, constituye dentro de nuestro contexto actual (Nuevo León), una situación que dificulta la labor policial en la realidad, tanto en la reacción, la prevención como en la investigación del delito; atribuciones las mencionadas conferidas por el artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se explicitan en el contenido del artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde menciona que “... Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

- I. Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;
- II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y
- III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.”

De la misma manera, el correlativo artículo 123, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, contempla que “...en congruencia con los ámbitos de intervención y de la consecución de los fines que en materia de seguridad pública establece

esta Ley, las Instituciones Policiales reguladas en este Título tendrán cuando menos las siguientes funciones:

- I. Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;
- II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección y vigilancia en su ámbito territorial; y
- III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

La función de investigación sobre la comisión de los delitos corresponde al Ministerio Público y las demás corporaciones de policía le auxiliarán y estarán bajo su mando.

La función de la investigación para disuasión y prevención de los delitos y demás infracciones administrativas corresponde a la Policía Estatal y municipales.”

Los mandos de policía deben asegurarse de cumplir con las disposiciones legales de la materia con el propósito igualmente de hacer una realidad las intenciones de la norma. El asunto es que a pesar de que en la normatividad claramente se expresa las funciones de policía, falla en tratándose del cómo habrá de ejecutarse en la realidad la norma jurídica, pues únicamente contempla un “Sistema de Coordinación” (contenido en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Pública Estatal), que lógicamente no garantiza que las policías actúen

uniformemente en la consecución de los fines y objetivos de la seguridad pública, porque la normatividad por sí misma no ha logrado conseguirlo.

A mayor ahondamiento, según el artículo 32 de la Ley Estatal en cita, "... La coordinación a que se refiere esta Ley, comprenderá enunciativamente las siguientes materias:

- I. Los procedimientos e instrumentos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública;
- II. El régimen disciplinario, así como de estímulos y recompensas;
- III. La organización, administración, operación y modernización tecnológica de los servicios de Seguridad Pública del Estado y de los Municipios;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Los lineamientos para llevar a cabo los procesos de evaluación;
- VI. El suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública y el establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública;
- VII. La vinculación con los consejos ciudadanos en materia de seguridad pública del Estado y de los Municipios;
- VIII. La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos;
- IX. La determinación de la participación ciudadana en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública;

X. Las acciones policiales conjuntas, en los términos y condiciones que precisa esta Ley;

XI. La regulación y control de los servicios de seguridad privada y otros auxiliares;

XII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones administrativas y delitos; y

XIII. Las relacionadas con las anteriores que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

La coordinación se hará en los términos del Artículo 21, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales, así como en los convenios aplicables.”

Esto es que, tanto en el primer párrafo, como en los dos últimos, claramente se habla de una “coordinación” donde no se establece sanción para el Municipio que no se coordine con el Estado o con los demás, y la sola palabra de “coordinación” asume o sugiere que debe ser una cuestión de tipo voluntario. De hecho es tan voluntario, que debe revestir la necesidad de la formalizar un convenio, como se indica en la fracción III, del artículo 115 Constitucional, donde los Municipios podrán celebrar convenios con las Entidades Federativas, para que éstas, se hagan cargo de las funciones que competen a los Municipios de forma temporal. La única excepción donde los poderes Ejecutivo del Estado o Federación se pueden hacer cargo de las fuerzas policiales de los Municipios o del Estado

(respectivamente), se encuentra descrita en la fracción VII de la misma disposición constitucional, que refiere:

“... La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;”

De forma que con esta excepción sería la única manera en que un “Mando Único” pudiera manifestarse en la realidad, pero únicamente en circunstancias de emergencia (que vale la pena mencionar que se encuentra apenas definida por la “Ley de Emergencia Policial del Estado de Nuevo León”, reglamentaria de esta disposición, o bien, porque el Ejecutivo de la Unión resida temporal o transitoriamente en algún lugar de las República; donde en cualquiera de los casos, como ya se mencionaba, no existe una lógica unívoca en la operatividad de las corporaciones policiales, pues el mando en dichos cuerpos se ejerce temporalmente.

Retomando lo concerniente al tema de las materias que se mencionaban como sujetas a la “coordinación”, en el artículo 32, de la Ley Estatal de Seguridad Pública, pensamos que deben ser justamente las que deben encontrarse reunidas en manos de un solo mando, sea que el mando lo represente un funcionario único, o bien un cuerpo colegiado que opere como tal, preferentemente fuera del alcance político, y con real participación de la ciudadanía.

La noción de “homologación”⁶¹ empleada por la normatividad federal en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (a diferencia de la legislación de Nuevo León) en diversas disposiciones se habla de una “homologación” de los cuerpos de policía y de las instituciones de seguridad pública en general, lo cual es positivo, porque habla un “idioma o lenguaje único” para todas las policías y establece un criterio único en cuestiones tales como: la homologación en las bases de datos de los integrantes del Sistema de Seguridad Pública; los Sistemas de Control y Confianza y sus procedimientos; el control de la regulación e instrumentación de las cadenas de custodia; la seguridad y procedimientos en los centros penitenciarios de reinserción social; el desarrollo policial; la homologación en la investigación policial; la homologación en el número de la denuncia anónima; la homologación y desarrollo en el sistema policial, ministerial y pericial; y la homologación para la carrera policial, la profesionalización y el régimen disciplinario en las instituciones de seguridad pública.

De cualquiera de las cuestiones mencionadas respecto de las “materias” referidas en la legislación del Estado, así como de las cuestiones sujetas a “homologación” mencionadas por la norma federal; se advierte que nos encontramos muy lejos de los resultados deseados en materia de seguridad pública. Posiblemente en los temas de “adecuación” de las normas estatales y reglamentos municipales es donde encontraremos el mayor avance, pero en la realidad es una cosa seriamente distinta.

Por ejemplo: según el portal de transparencia de la policía federal de julio de 2014⁶² el salario de un “Policía Tercero”, dependiendo de la categoría y la comisión en la que se

⁶¹ Entre otras cosas, según Diccionario Larousse Escolar (1988), hacer homólogo: equiparar, relacionar dos cosas en función de su igualdad o semejanza.

⁶² http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/remuneracionMensual.do?idPuesto=&totalBrutoA=&formaOrdenar=DESC&ordenar=2&_idDependencia=04131&_idDependenci

encuentre, oscila entre los: \$19,458.00 (diecinueve mil cuatrocientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M. N.) de remuneración bruta, hasta los \$97,300.00 (noventa y siete mil trescientos pesos 00/100 M. N.) también de sueldo bruto.

Ahora bien, para el caso del Municipio de Apodaca, Nuevo León (municipio del área metropolitana de Monterrey), su página de transparencia tiene publicada la nómina el julio de 2014, con una información interesante por virtud de lo siguiente⁶³: el salario bruto mensual del Policía Tercero es de: \$14,254.00 (catorce mil doscientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M. N.); de un Policía Segundo, de \$17,534.00 (diecisiete mil quinientos treinta y cuatro pesos 00/100 M. N.); y de los Oficiales de Tránsito \$10,984.00 (diez mil novecientos ochenta y cuatro pesos 00/100 M. N.); mientras que para el caso del Municipio de García, Nuevo León (también considerado como metropolitano), según su página de transparencia⁶⁴, el salario bruto mensual del Policía del mes de julio de 2014 (sin mencionar categoría), oscila entre los: \$8,000.00 (ocho mil pesos 00/100 M. N.) y los \$12,000.00 (doce mil pesos 00/100 M. N.), y el de los Oficiales de Tránsito entre los \$7,500.00 (siete mil quinientos pesos 00/100 M. N.), hasta los \$11,500.00 (once mil quinientos pesos 00/100 M. N.).

Curioso el caso de los Municipios de Anáhuac, Santiago y Pesquería, Nuevo León, por citar algunos, que ni siquiera cumplen en su página principal con la indicación del apartado visible correspondiente, para la “transparencia y acceso a la información pública” y mucho menos con el contenido mínimo, ya que no se fue posible verificar el comparativo

a=04131&_idDependencia=04131&d-1343203-
p=1&totalBrutoB=&descripcionPuesto=&method=buscar&method=buscar&method=buscar&tipoC
ambio=0&idTipo=2#resultados (ver página 2 y 3)

⁶³ <http://www.apodaca.gob.mx/apodaca/controller>

⁶⁴ http://garcia.gob.mx/includes/transparencia/20140902_23_2f176a.pdf;
http://garcia.gob.mx/includes/transparencia/20140902_23_5ed36d.pdf

salarial de los elementos adscritos a seguridad pública, en clara contravención a la Ley Estatal de la materia, conforme al mandato estipulado en los artículos 10 y 14, principalmente.

Esta opacidad con la que se conducen los ayuntamientos citados, no es sino un reflejo también de las condiciones en que se conducen los mandos. El mando de las policías en los municipios, lo ostentan los presidentes municipales, como del Estado el Gobernador. El cumplimiento de las leyes y reglamentos por las autoridades es una condición necesaria e imprescindible de los gobiernos constitucionales y desde luego no se negocia.

Tanto el Estado de Nuevo León, como sus Municipios antes de implementar cualquier mejora en sus cuerpos de seguridad, deben hacer un compromiso tangible con la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Ahora bien, retomando el tema que estábamos tratando, en el caso de las fuerzas de policía federal, son atendidas por el sistema de salud ISSSTE y de vivienda FOVISSSTE; las fuerzas estatales les atiende el ISSSTELEÓN y el FOVILEÓN, pero no así para los empleados de los Municipios, quienes regularmente tienen clínicas municipales de menor calidad para los derechohabientes, o peor aún cuentan sólo con apoyo médico de la cruz verde o de clínica general de la Secretaría de Salud y desde luego sin apoyo de vivienda.

Todo esto nos conduce a una sola conclusión que determina la problemática: la función de la seguridad pública y sus objetivos son únicos, pero la instrumentación de las cuestiones más elementales de los funcionarios encargados de desempeñarla por los órdenes de gobierno es diferente. Si en cuestiones de salarios y prestaciones no es posible llegar a una cantidad económica estándar y de prestaciones laborales mínimas para los integrantes de estas organizaciones de policía, para que en México/Nuevo León deba cubrirse o de satisfacerse, es igual o equivalente las disparidades en materia de

equipamiento, capacitación y de cualquier tipo de recursos en general; que dicho sea de paso, basta con revisar los estados de fuerza de unidades e inventarios de las corporaciones para cerciorarse de manera sencilla; además de la revisión de la plantilla de personal, en función de la cantidad de habitantes por municipio, para apreciar, cuántos elementos hay por habitante; y en ese sentido, no puede hacerse frente al delito, su prevención o investigación, cuando las fuerzas de seguridad tienen tantas diferencias entre sí, en todos los aspectos, incluido el de reclutamiento y selección de personal.

La dispersión en el mando provoca en definitiva un natural desinterés de todos los mandos en relación a las necesidades de otro mando, porque cada mando está concentrado en su área competencial y a la agenda que para cada uno le es importante. Cada quien revisa su estado de fuerza, equipo, presupuesto y no hay nadie en lo general, que revise que las condiciones y necesidades de todos estén plenamente cubiertas y satisfechas al cien por ciento. Cada Entidad federativa y cada Municipio deben velar por colmar las necesidades que les corresponden, debido a la obligación constitucional que les atañe. Incluso, los programas en materia de prevención del delito o campañas, tampoco están enteramente alineadas, sino que cada quien los determina a su leal saber y entender (si es que llegan a realizarla), y además, poco interviene la participación de la ciudadanía en estos temas en los Municipios.

La problemática trasciende, si hablamos de que las cuestiones en que habrán de coordinarse los órdenes de gobierno es en temas no sólo de policía únicamente, sino también de tipo penitenciario, de información y telecomunicaciones, procuración y administración de justicia, la prevención del delito, de perfiles de reclutamiento y selección de personal, la participación de la ciudadanía, entre otras; y la única manera de que funcione el sistema, aunque se entienda tautológicamente, es que exista la real voluntad de

coordinación por parte de los actores, incluyendo en esta parte el correspondiente presupuesto económico que debe destinarse para la implementación, pues es imprescindible invertir en la capacitación de funcionarios, tecnología, equipo e infraestructura, y demás cuestiones; pero sobretodo, es importante el compromiso y convicción en los principios informadores de la normativa que ha de soportar tales desarrollos, en donde tanto la sociedad como las autoridades debe actuar (Aguilera P. / Zaragoza Huerta, 2011).

Capítulo IV.- El mando único policial

IV.1. Noción

Hablar de un mando único en las policías es un concepto (o vocablo) relativamente novedoso, cuya forma y términos deben adquirir un concepto fiable para poder ser concebido en la realidad, razón por la cual, abordar la presente temática debe posibilitar un estudio más profundo y significativo a posteriori.

El mando único policial es un modelo de organización que se erige con el propósito de potenciar y fortalecer a las corporaciones de policía, cuyas ventajas bien pueden ser aprovechadas para la realidad de nuestro Estado, y en su caso, nuestro país, que si bien ha sido de debate en los últimos años, es una reforma que únicamente se aborda cuando en el día a día ocurre una circunstancia o evento extraordinario de inseguridad.

El objeto primordial del establecimiento de dicho mando único, consiste en paliar y/o erradicar la multiplicidad de visiones, ideas e interpretaciones que los distintos actores políticos tienen en relación a la seguridad pública y la policía, y así lograr un máximo nivel de administración y operatividad; ya que dicho mando, tiene como finalidad crear,

implementar y organizar programas y estrategias orientados a un escenario global, que presenta problemas y dificultades semejantes (o no) de la comisión de delitos y/o conductas antisociales.

De acuerdo al autor Martínez Morales en su obra de Derecho Administrativo (2000), como ya mencionábamos en partes iniciales del presente trabajo, *el mando*, consiste en “la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; como habrá de emitir el acto administrativo”.

Desde esta perspectiva, naturalmente, todas las policías dentro de la lógica de su existencia requieren del “mando” como parte esencial de su organización, pero a lo que agregaríamos a la visión del autor mencionado, es que en el caso policial, dicha cadena no debe romperse porque las consecuencias son de mayor gravedad, a que si pasara en otros aspectos públicos.

Cuando hablamos del “mando único policial”, efectivamente nos referimos a un único individuo (o cuerpo colegiado) que tenga el total control de la fuerza de policía. Es una manera de administración de la policía desde una única visión operativa que por obviedad, debe tener necesariamente un respaldo de naturaleza legal.

Del concepto mismo de “mando único”, se abstrae que necesariamente hablamos o nos referimos a un “mando único policial estatal”, por las razones siguientes:

1. Si bien puede hablarse de un mando único federal por cuestión idiomática, no así por el contenido que la expresión encierra, o mejor dicho: no es necesario hablar de un mando único cuando es una sola policía (policía unificada

federal/policía unificada nacional/modelo por agencias⁶⁵), de manera que los mandos únicos se verifican cuando son varias las corporaciones las que habrán de dirigirse. En otras palabras: si hablamos de “una sola institución policial (federal o unificada)” ¿para qué hablar de un solo mando? ¿sería obvio que fuera Un solo mando para una sola policía? Efectivamente. El mando único, necesariamente es una expresión que referir el aglutinar varias corporaciones en un solo individuo o institución;

2. Igualmente, si bien puede hablarse por cuestiones de lenguaje de un “mando único municipal”, encontramos la misma ociosidad que en el caso anterior, ya que la distribución competencial de las policías de los municipios ya de hecho se encuentra así. El mando de las policías municipales de hecho se encuentran bajo

⁶⁵ GARCÍA Luna (2006), observa que “las policías unificadas son fuerzas de prevención e investigación articuladas en un solo mando y homologadas en grados, procedimientos y logística de operación. Su ventaja central es la alineación de recursos, esfuerzos, información y sistemas para la respuesta integral a los problemas de seguridad pública y persecución del delito.

... Este modelo es producto de la evolución de las policías de prevención, principalmente de gendarmería y de las policías de investigación, articuladas en dos formas:

- El modelo federal opera en el ámbito del delito federal; sin embargo, su esquema se reproduce a nivel estatal para empatar sus capacidades, formación, doctrina y especialización por competencia.
- El modelo nacional integra todas las policías del país en un solo mando, articula las operaciones de prevención y de combate al delito de los tres niveles de gobierno. Tiene un solo tabulador con los mismos grados; su formación y especialización está homologada, centralizada; el despliegue corresponde a las necesidades de cada región del país, sumando la capacidad total del Estado para atender cada fenómeno delictivo.

Por su parte, el modelo por agencias de policía opera con la facultad integral de prevención e investigación por competencia, reproduciendo su esquema en los tres niveles de gobierno. La organización y control de estas policías permite la atención especializada con la ventaja de que, si una agencia se contamina o por su operación está expuesta a la corrupción, ésta puede ser reestructurada sin afectar al resto del sistema de seguridad pública y combate al delito. Una característica de este modelo es que requiere de un órgano externo de coordinación para alinear los sistemas, recursos y esfuerzos de las diferentes agencias para la prevención y combate al delito.

el mando del Ayuntamiento, a través de su Presidente Municipal y por conducto de su Secretario de Seguridad Pública o Comisario;

3. Empero si hablamos de un mando único estatal hace sentido la expresión, pues incluso en las disposiciones constitucionales vigentes, contenidas en el mismo artículo 115, fracción VII, de nuestra constitución⁶⁶, se transita por dicho paraje.

Debemos de ser exactos al mencionar que nuestro sistema constitucional actual, no se permite expresamente la existencia de estos “mandos únicos de policía estatal”, por lo cual, legalmente nos encontramos impedidos para justificar enteramente la existencia de esta figura; empero, el hecho de que legalmente no se encuentre expresamente permitida, no significa que el modelo no pudiese operar como una solución tangible para la realidad; siendo esto el objeto de nuestro estudio: comprobar el por qué, y las cuestiones y temáticas de legalidad y normatividad dejárselas a los competentes.

Para detallar las ventajas que “teóricamente” representa la constitución de un mando único que aglutine a todas las corporaciones de policía (tanto del Estado como de los municipios), consideramos lo siguiente:

⁶⁶ Artículo 115, fracción VII, Constitucional “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.”

IV.2. Ventajas en la instrumentación del Mando Único

Hablar acerca de la disfuncionalidad de las corporaciones de policía en nuestro Estado, puede tratarse como una cuestión meramente retórica, o bien como una cuestión que se reconozca porque salta a la vista las problemáticas intrínsecas de las que adolecen, como lo es: la falta y desigual formación y capacitación de los elementos, la falta de infraestructura y equipamiento adecuado de los elementos policiales y sus corporaciones, o sus precarias condiciones laborales (que si bien han sido objeto de notable mejoría, las áreas de oportunidad que en el tema prevalecen es indudable, como las diferencias salariales entre corporaciones, la falta de acceso a salud y a vivienda, entre otras); pero aún de mayor importancia es que no existe dentro de las corporaciones de nuestra Entidad, una “unidad” de visión y de doctrina, ya que la multiplicidad en el mando no favorece a ello; y es que en realidad el mando debe medirse en función a su eficacia al exterior, pues no bastaría con que un cuerpo policial hacia el interior estuviera bien administrado, sino que necesariamente debe haber un reflejo que se traduzca en resultados tangibles para la ciudadanía.

Las bondades para la unificación del mando consisten justamente en acotar estas disparidades buscando unidad en la forma y métodos de administración y operación de las corporaciones policiales, potenciando así sus capacidades para la verdadera investigación, prevención y combate al delito.

Ahora bien, concretamente, las razones por las que la solución del mando único policial en el Estado se torna indiscutiblemente práctico (operativamente hablando), es debido a las siguientes:

1. Las determinaciones del mando atienden a una visión global de las reales problemáticas en el Estado; no son locales o domésticas, sino que verifican una realidad que es trascendente. Cuando diversos mandos tienen bajo su control diversos cuerpos policiales, cada uno de ellos atiende las que para “su opinión”, son las prioridades del día. Es decir, cada uno elige las consignas de acuerdo a su leal saber y entender. Mientras que un mando único, verifica y decide cuál es el trabajo que debe realizarse cada día, de acuerdo a un programa establecido de manera semanal, quincenal o mensual, de acuerdo al comportamiento que las estadísticas delictivas y de infracciones se vayan comportando, ya que al final, se trata de cumplir con los objetivos planteados por el Eje del Plan Estatal de Desarrollo correspondiente.

En el caso actual como sabemos, las autoridades municipales pudieran o no estar debidamente coordinadas con el Estado, pero por los precarios resultados que se perciben, sabemos que no es así. Es un terreno plagado mayormente por protagonismo y política desgraciadamente.

El mando único es una sola visión para una estrategia integral, una sola meta que es la seguridad de todos, un único responsable en los hechos, un sólo discurso a la ciudadanía.

2. Con la instrumentación de un mando único, ya no habría necesidad de una “coordinación” entre autoridades, ya que como su nombre lo indica, el mando es “único” y una orden o una instrucción difícilmente podría contradecirse o sobreponerse en la práctica policial, ya que los elementos

reciben sus órdenes y/o instrucciones al inicio de cada turno por los responsables de turno, jefes de grupo o comandantes de zona; y la ubicación de los delincuentes y los infractores, así como la realización de las acciones de prevención y patrullaje en general, se dan de manera predeterminada, en escalonada o puntos fijos, sin que se dupliquen las guardias, y reforzando aquellos lugares que se estimen con mayor prioridad, dependiendo las consignas que se tengan en el momento y con conocimiento de aquellos lugares que sean necesarios de proteger, por su importancia estratégica o por sus problemáticas particulares.

De igual modo, en la inteligencia de lo anterior, se verifica la facilidad en la movilidad y rotación del personal de policía para que no se “aclimaten” a un solo sector o área de trabajo, para que no “echen raíces” en un lugar, previniendo así posibles casos de corrupción.

3. En el contexto de administración policial, el mando único será capaz de realizar una correcta aplicación y ejecución de los deberes gerenciales dentro de los departamentos y/o áreas de la policía; y por otra parte, la implementación de políticas y programas que combatan el crimen, el desorden y la seguridad pública. Los administradores policiales deben enfocarse en el trabajo de sus instituciones de manera interna con la organización, y externa en los problemas de la comunidad. Debe buscar la eficiencia en el desempeño de los deberes policiales, y efectividad en

alcanzar los objetivos de las políticas públicas de seguridad⁶⁷ (Cordner, 2014).

4. Otra de las razones por las que el mando único estatal potenciaría las capacidades operativas y de reacción de la policía, lo constituye el hecho de que las atribuciones de las policías municipales y del Estado se fundirían, haciendo con ello un policía diferente, con una mayor responsabilidad y compromiso (por ende mayormente capacitado). A este policía le denominaremos: “**plenicompetencial**” pues tendría las facultades de todos los policías en uno.

Desde luego esto a primera vista podría considerarse un riesgo, sobre todo si recordamos que la distribución de competencias tiene un orden no sólo de práctica legal heredada, sino que también se sostiene con el objeto de evitar los abusos de autoridad, la violación de derechos humanos y la transgresión y molestia al ciudadano en lo general. No obstante, creemos que con la reforma penal de 2008, en materia de Sistema Penal Acusatorio, los derechos de la víctima y del imputado se han visto empoderados a través de un nuevo paradigma que trata justamente de: esclarecer la verdad en los hechos, que el delito no quede impune, que la víctima reciba atención y que la reparación del daño sea real. Aquí por una parte el reconocimiento de la víctima adquiere un significativo valor para que le sea restituido el bien jurídico tutelado del que fuera privado, pero cuyo derecho a ello, en ningún momento

⁶⁷ La adaptación del texto en inglés es propia. Gary W. Cordner. *Police Administration*. eight edition.

colisiona con el derecho del imputado, en donde además, apreciamos, que su derecho más importante es el de la legalidad. Aquí es donde queremos ubicarnos precisamente.

Un policía plenicompetencial como el que mencionábamos, de ningún modo estará encima de ese derecho de legalidad. El mando único debe favorecer y garantizar el respeto absoluto e integral de los derechos fundamentales de los asegurados/detenidos, pues de otra manera, seguirá el sistema inoperable y disfuncional como hasta la fecha hemos padecido.

5. Para lo expuesto en el punto anterior, necesariamente se requiere un estricto régimen de reclutamiento, selección y capacitación del personal policial,⁶⁸ respetando igualmente los derechos a los que son acreedores contenidos en el artículo 123, Apartado B, de nuestra Constitución Política, a fin de evitar al máximo las prácticas de corrupción que podrían suscitarse dentro de las instituciones de seguridad pública (Newburn, 2009)⁶⁹.

El mando único, entre otras atribuciones, debe estar vigilante en todo momento para percibir y evitar en la medida de lo posible y con todo rigor de la ley, las prácticas de corrupción que pudieran suscitarse por parte del personal a su cargo; toda vez que esto conduce invariablemente a la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía, una pésima imagen hacia el exterior

⁶⁸ Parte fundamental contenida en el inciso a), del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁶⁹ La adaptación y traducción es propia. Newburn cita a Van Reenen (1997), para describir que una causa de la corrupción policial son los bajos salarios, aunque esto no es condicionante. Lo que sí es evidentemente notorio, es que la disparidad entre la importancia de la responsabilidad con el salario, pueden conducir al desarrollo de la corrupción.

y un precario ejemplo para con los niños y jóvenes, quienes deben considerar a la autoridad (desde temprana edad) un modelo y orgullo de su comunidad.

Así pues, a menos de que el mando haya sido corrompido, podemos afirmar que la corporación “única”, podrá permanecer razonablemente indemne de actos y prácticas de corrupción; pero en cualquiera de los casos, definitivamente debemos de afirmar que tal como en el caso del reclutamiento, selección y capacitación del personal, el tema de la corrupción, es un asunto de presupuesto bien orientado y de mucha voluntad por parte de los funcionarios del Estado.

Con el abatimiento paulatino de la corrupción, debe también incluirse la dignificación salarial (a fin de que el riesgo sea compensado con una paga adecuada), el reconocimiento, la promoción y el mérito en el servicio (Carrillo Prieto, Pedro Peñaloza Coord. 2006).

6. La unificación del estado de fuerza. La potenciación de sus resultados y la trascendencia de su dinámica en respecto a la realidad. La capacitación para escalar a las policías en verdaderas policías investigadoras con estrictos controles éticos (Marx, 1988:1992)⁷⁰. En este aspecto, unificar el estado de

⁷⁰ G. T. Marx describe en su obra cómo en Australia la Corte Suprema reguló recientemente que la importación de drogas como parte de operaciones encubiertas eran ilegales, pues fuerzan al Estado y Parlamentos Federales para aprobar legislaciones que permitan a la policía el romper la ley. El punto es que no ha habido esfuerzos sistemáticos para evaluar el uso de las operaciones encubiertas por parte del Gobierno en contra de él mismo. Las operaciones encubiertas producen: a) la estimulación de un crimen que de otra manera no hubiera ocurrido; b) la redirección de recursos de los crímenes conocidos por la policía hacia “posibles ofensas”; c) el involucramiento de policías en actividades ilegales; d) conducta inapropiada por parte del Estado; e) la protección de criminales y la no persecución de delitos cometidas por ellos, debido a su utilidad; y f) donde los oficiales del Estado son igualmente un

fuerza de las corporaciones policiales del Estado, nos brinda una mayor cobertura en la prestación del servicio público y potencia significativamente su capacidad de respuesta ante cualquier eventualidad que pudiera llegar a suscitarse. Si pensamos en términos de un policía con todas las atribuciones y competencias, el mantenimiento del orden y la paz públicas se vuelven más fáciles de atender, debido a que un mismo policía podría verificar el patrullaje, detenciones, inicio de investigaciones (unidades facultadas), aplicación de los bandos municipales en materia de tránsito, vialidad, protección civil o sanitarios; entre otros.

De hecho, en algunos municipios, como bien sabemos, las atribuciones de policía y de tránsito se organizan en un mismo cuerpo, como lo es en el caso de San Pedro Garza García o Monterrey. Si bien algunos otros municipios han decidido mantenerlos separados, la atención de las zonas y las coberturas, necesariamente se ve limitado porque hace a los grupos dependientes del otro para cumplir con las tareas o misiones; haciéndose necesario, además, la duplicación de esfuerzos y de recursos cuando hace necesario del apoyo de otros para cumplir con la labor de seguridad pública.

Y decimos todo esto porque en realidad así es como ocurre. El servicio de seguridad pública debe ser expedito y eficiente, maximizando al máximo los recursos económicos y de tiempo, sobretodo en este último caso, si pensamos en el término constitucional para la puesta a disposición de los presuntos responsables ante la autoridad competente.

“blanco” de dichas operaciones, el peligro es que la legitimidad particular de esas instituciones se ve amenazada.
(la traducción es propia).

Con estas acciones (sumar corporaciones del Estado y de los municipios en una sola fuerza) definitivamente garantiza en la realidad un impacto de mejoría distintivo y sustancial con respecto a lo que ocurre cotidianamente.

7. La redistribución del trabajo con objetivos claros (Carrillo Prieto, Pedro Peñaloza Coord. 2006), que incluya el retomar a la prevención como prioridad para abatir el exceso de trabajo en las corporaciones, que bien pudo haberse evitado.

La sobrecarga en el trabajo por falta de elementos y su distribución por zonas y cumplimiento de consignas, también es una cuestión que bien puede replantearse a través de la adopción de un mando único policial.

8. El trabajo de capacitación, profesionalización y adiestramiento policial, encontraría congruencia con las necesidades a cubrir en el servicio, bajo un solo esquema y lógica de operatividad, y que sirva como plataforma para el crecimiento de las instituciones de policía reactiva hacia verdaderas policías de investigación y/o científicas.

De igual manera, una evaluación única integral por cada elemento, hecha bajo los mismos criterios, que cumpla con aspectos de transparencia hacia afuera y de confidencialidad hacia el interior simultáneamente.

9. La visión en materia de derechos humanos y respeto a la integridad y dignidad de las personas, podría trabajarse y vigilarse de manera íntegra por parte de las instituciones de policía, y se vigilaría y castigaría la

inobservancia bajo la luz de una misma lupa y bajo criterios únicos y claros para todos, con un solo Tribunal o Comisión de Honor y Justicia, retomando los principios internacionales en el uso racional de la fuerza por los funcionarios públicos encargados de cumplir la ley.

10. La unificación estatal de los manuales, protocolos y procedimientos policiales. Si bien la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública nos ha brindado las bondades de la homologación en la forma y términos en que habremos de entender a la seguridad pública, y con ello la unificación de los formatos y requisitos a cubrir en la “Plataforma México”, también es cierto que existen municipios que aún se encuentran lejos de adoptar íntegramente las medidas de homologación. Es necesario que todas las autoridades estén listas y preparadas para enfrentar los desafíos de la reforma penal que se encuentra próxima a implementarse en junio de 2016, con un seguimiento y evaluación estricta.

11. El aspecto de capacitación única, como cuestión y visión remedial para el elemento de seguridad pública. Es indudable el hecho de que desgraciadamente en ocasiones los estudiantes de las escuelas públicas del Estado (primarias y secundarias), en ocasiones no preparan de forma idónea a los jóvenes que egresan de sus aulas, y muchos de ellos tienen aspiraciones legítimas (y derecho) de integrarse a las corporaciones de seguridad pública con una verdadera vocación por el servicio.

Debemos aquí mencionar, que lo ideal corresponde a reclutar y seleccionar a elementos con escuela preparatoria o de bachillerato concluida, pero si con lo que se cuenta es sólo con personal con preparación de secundaria, lo adecuado es brindarles una formación equivalente a bachillerato o semejante y retomando remedialmente las materias más importantes de dicha formación, extendiéndoles al efecto un certificado validado también por la Secretaría de Educación Pública.

Al efecto, las instituciones de seguridad pública deben rescatar a estos elementos que no abundan en nuestra realidad, ayudarlos a continuar con su preparación y capacitarlos para que logren el objetivo de ser parte de las instituciones de policía, recibiendo un adiestramiento común, es decir, todos los elementos de todo el Estado, aprenden y conocen lo mismo (por virtud de un programa homologado de capacitación y estudios); y siendo su formación “equivalente” a la de “técnico” en seguridad pública, pero en un programa educativo real, que requiera de cuando menos dieciocho meses en la preparación. Actualmente las academias de policía quieren formar a sus elementos en menos de seis meses (y si pudieran lograrlo en sesenta días lo harían).

12. Los recursos económicos podrían verse maximizados al encontrar ahorros significativos en la administración integral de los recursos de todas las instituciones de seguridad pública, y orientados y reorientados de manera específica, a los lugares que presenten mayores necesidades que otros, dada la facilidad que se tendría en una visión plena de la situación, sin mencionar

las bondades que ello representaría en cuestiones de transparencia y rendición de cuentas.

13. Podrían igualmente potenciarse y aumentarse las competencias de las instituciones de policía, transformándolas además en “policías criminológicas”, como refiere Juventino V. Castro (Laveaga Coord., 2006), sin importar de qué orden de gobierno pertenezcan, pues finalmente serán coordinadas y dirigidas por un único mando.

Con el mando único no se pretende la eliminación o unificación de las policías municipales, pues hay que advertir que el retirar las policías de los municipios, ocasionaría que las autoridades municipales no pudieran ejercer su poder coactivo en caso de requerirlo, pues no tendrían de quién recurrir directamente, y tendrían que solicitar el apoyo al Estado y/o a la federación, y eso también impediría la eficiencia en la atención de los problemas municipales. Por ejemplo, para clausurar un establecimiento o comercio que no cumpla con los reglamentos municipales: lo natural es que en la clausura se apoyen de la fuerza pública.

14. El diseño, instrumentación, implementación y evaluación de los programas de prevención alineados en los criterios de los Planes Estatales de Desarrollo y la política pública federal de la materia bajo un mismo mando. El hecho de que un único mando sea el responsable de atender los programas de prevención a nivel del Estado, nos permite tener una sola estrategia que refuerce donde se necesite, reoriente los recursos donde no es necesario el

programa. Así mismo, puede en visión macro definir o implementar un programa u otro según las necesidades propias de las comunidades beneficiarias de los mismos.

De igual modo, la ventaja de que un único mando revise lo inherente a los programas de prevención, lo constituye la ventaja y comodidad de planeación, coordinación e integración con otras autoridades, ya que como es lógico, los programas de prevención se articulan y relacionan con los programas de salud (caso de los programas en materia de adicciones), los programas del trabajo (el empleo para prevenir la comisión de delitos patrimoniales), los programas de educación (como forma de prevención natural al pandillerismo), los programas de las Secretarías de Desarrollo Social (la prevención en programas de intervención comunitaria); entre otros.

Conclusiones

La realidad de nuestros días en relación al tema de la seguridad pública ha situado nuestra problemática en términos donde ya no hay cabida para la simulación ni para la indiferencia.

Como ya mencionábamos, estudiar a la policía requiere de un trabajo de campo extenso en terrenos poco explorados, que desafían intransigencia burocrática y convirtiéndose en sospechosos desde el punto de vista político y en un miembro de la clase social más baja (Hélène L'Heuillét, 2010, citada por Marcelo F. Sain en Mariana Simarco Coord.).

La policía no ha sido un objeto privilegiado de indagación de las ciencias sociales. A conversión de la institución policial en la base empírica de las ciencias sociales ha sido objeto de una persistente resistencia epistemológica derivada de dos procesos simultáneos: por una parte, la propia institución policial que rechaza toda forma de escrutinio o intromisión tendiente a dar cuenta de sus estructuras organizativas, sus trazos doctrinales y sus prácticas institucionales (apuntalado por el mundo de la política dado que la cuestión de seguridad desnuda el desempeño de dicha clase y en especial de las autoridades gubernamentales en el ejercicio de la gestión política de la seguridad mediante la institución policial; y por el otro lado, en el ámbito de las ciencias sociales se impuso un

sistemático repudio a estudiar a la institución policial, sus prácticas, modalidades de actuación, desempeños, culturas, ritos, basamentos organizacionales, estructuras de formación y capacitación y tradición institucionales (Marcelo F. Sain en Mariana Simarco Coord., 2010).

Tanto la sociedad como el gobierno deben poner todo aquello que esté a su alcance para resolver poco a poco los temas más importantes en una agenda que incluya un trabajo serio, que tenga por objeto abordar ampliamente todas las aristas y aspectos integrales que a la seguridad pública conciernen, en donde las instituciones de policía son una pequeña parte, pero crucial para la obtención de los resultados que se requieren.

El nuevo enfoque criminológico se desplaza desde las causas de la criminalidad a la crítica de la sociedad y de sus ficciones delictivas, nos encontramos ante una criminología radical o una criminología crítica (Novoa Monreal, 1985). Para Baratta, una criminología crítica debe rechazar las tentativas de delimitación de las cuales es objeto y que debe afirmar la legitimidad de su propio rol en todos los niveles institucionales, científicos, administrativos o políticos.

Administrar una policía (sea o no de “mando único”) debe realizarse desde sus fundamentos básicos, que van desde un adecuado desarrollo de una auténtica administración policial, la verificación de su aspecto político, profesional, de interacción con la comunidad, su contexto social, su aspecto jurídico, entre otros (Cordner, 2014).

El arribo de las fuerzas militares para coadyuvar en el cumplimiento de las atribuciones propias de las policías civiles, es prueba notoria de la disfuncionalidad que en los cuerpos de seguridad pública imperan, y el hecho de que aún en la actualidad continúen involucrándose en tales funciones, es debido a que no se ha logrado superar dicha problemática.

Durante largo tiempo (desde 1960), el poder militar fue excluido de las cuestiones del gobierno civil, empero desde la década de 1990 y con el cambio de la geografía electoral con la elección de Vicente Fox Quezada en el año 2000, tanto el ejército como la marina han crecido en un 35 y un 25% respectivamente (Camp Ai, 2010), justamente como sus intereses particulares en relación al poder, también han crecido, producto como ya dijimos, de las circunstancias que casualmente han coincidido. Desde luego estas prestigiosas instituciones han realizado valiosas aportaciones, pero aún no ha sido suficiente.

La alternancia y la pluralidad derivada de las elecciones de julio de 2000 y de julio de 2006, rompieron con el esquema del partido hegemónico y la nueva geografía política del país ofrece una inmejorable oportunidad para la transformación profunda del régimen político y una verdadera reforma al Estado mexicano (Higuera Castro, en Cienfuegos Coord., 2007); empero la diversidad y la llegada de nuevos protagonistas al escenario político, traen también consigo múltiples visiones y opiniones no solo en el campo de la política, sino también de la seguridad pública y las policías por consiguiente.

Pero con la llegada dichos elementos nos olvidábamos de garantizar que la seguridad pública, como servicio prestado por el Estado de tipo *pro personae*, requiere de un ejercicio republicano de la función pública y de respeto a la dignidad de las personas, así como el servicio a la comunidad, donde se requiere que la formación y actualización de los miembros que la componen, sobre todo en las cuestiones inherentes al Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (de la ONU), para evitar los abusos o excesos que se realicen por el uso desmesurado de la fuerza del Estado; pues finalmente, la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ceñirse al espacio concreto de la seguridad ciudadana (Icaza Longoria, Pedro Peñaloza Coord. 2006).

Por lo anterior y de todo lo abordado en el presente trabajo, se puede establecer la gran trascendencia y necesidad que reviste hacer cambios sustanciales en el tema de las corporaciones policiales en lo referente al "mando", debido a que la administración de dichas instituciones no se reduce a términos de gasto y egreso así como organización de tipo administrativa, sino que además conlleva a una distribución operativa adecuada del estado de fuerza, la planificación del trabajo y el establecimiento de metas a corto, mediano y largo plazo, con la intervención y el apoyo de la ciudadanía en general, el diseño, desarrollo, instrumentación y seguimiento de un Plan o Programa Estatal de Seguridad Pública, y desde luego, mucha voluntad política para querer cambiar el rumbo que actualmente llevamos, mediante la creación de auténticas políticas de tipo criminológicas (prevención, tratamiento de víctimas y delincuentes, etc.), además de las criminales.⁷¹

La manera en que hoy en día se desarrollan los trabajos de policía, parecieran se encuentran reducidas al aseguramiento de infractores (ebriedad, vagancia, drogadicción), delitos menores (robo a transeúnte, a casa habitación y de vehículos) y delitos comunes como el homicidio y delitos sexuales; por parte de las policías municipales; mientras que las policías estatales copian la conducta de estos últimos y las de la federación se encuentran anquilosadas para cumplir sus atribuciones y basta con revisar la estadística de

⁷¹ Política criminal: disciplina que se ocupa del adecuado establecimiento de los criterios y las líneas directrices a considerarse tanto en la creación, modificación y/o extinción de la ley penal, a efectos de su mejor aplicación y en el tratamiento de la criminalidad. La política criminal tiene una función direccional crítica que autorregula el proceder institucional del sistema punitivo del Estado (Ccaza, 2013).

Ciencia que tiene como objeto de estudio los medios de prevención de las conductas antisociales, medios que le son propuestos por el resto de las ciencias penales.

Es la planeación de un sistema que responda a la demanda de la sociedad contra la delincuencia, es decir, es la sistematización sociopolítica y técnica de las prioridades, las actividades y los medios dirigidos para atender y combatir la delincuencia (Manzanera, 2000).

los delitos registrados por las Agencias del Ministerio Público en el Estado de Nuevo León, para demostrar esta situación.

Según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el apartado de Seguridad Pública y Justicia,⁷² al año 2012, los delitos más representativos fueron:

Homicidio	1,287
Daño a las cosas	5,931
Lesiones	5,109
Robo	38,838
Delitos sexuales	1,390

Pero nos preguntamos dónde están los delitos de fraude, los cometidos por funcionarios públicos, los delitos cibernéticos, el despojo de inmuebles, u otros que desde luego constantemente se cometen, pero que se hallan en la total impunidad por dos razones sencillas: los policías desgraciadamente no conocen la definición de los delitos que pueden y deben perseguir; y el hecho de que los mandos no han diseñado estrategia alguna para prevenir y coadyuvar en la persecución e investigación de los mismos; sin mencionar la apatía ciudadana para interponer las denuncias correspondientes.

Por otra parte, de ningún modo podemos afirmar que en últimas fechas han habido avances significativos en la prevención y el combate al delito (aún y que la estadística haya disminuido recientemente), en virtud de que no se aprecian acciones concretas realizadas por el gobierno para ello.

Para ser más explícitos: no se ha visto, ni se ha mencionado que se haya desintegrado o desarticulado bandas o células que se dediquen al robo de auto, de derecho

⁷² <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=19>, consultado el 29 de agosto de 2015

de autor, narcotráfico, secuestradores, asaltantes, defraudadores, extorsionadores, robo de identidad, u otros; pues con la gran cantidad de delitos que diariamente se cometen en la República y nuestro Estado, era para que las investigaciones de esos delitos ya hubieran dado frutos significativos en la detención de numerosos individuos que se dedican a dichos crímenes como forma de vida.

La “ordeña” de ductos de petróleo en Cadereyta, de robo de automóviles y sus partes en todo el Estado, el robo de la electricidad y el cobre de casas e instalaciones de la Comisión Federal de Electricidad, la venta de discos y ropa “pirata” en casi cualquier “mercadito”, por mencionar algunos, son conductas que quedan en la impunidad a la vista de todas las autoridades, porque todos saben en dónde se comercia con dichos artículos y no parece ser de importancia para ellos (los mandos y la policía) trabajar en esos temas. Solo se concentran en los mencionados “de alto impacto”.

Así por lo anterior, según el autor Gómez Piedra (Laveaga Coord., 2006), “la instrumentación efectiva de cualquier política pública se debe, antes que nada, a la voluntad de quien tiene el poder para llevarla a cabo. Ahora, y como consecuencia de lo anterior, la segunda enseñanza dicta que no solo con voluntad política se puede dotar de permanencia y vitalidad a algún proyecto, ya que con la participación democrática de diversos factores puede escaparse de la corrupción administrativa y del desvío de sus objetivos. Así, podría sostenerse que el éxito de las grandes instituciones nacionales que hemos referido se debe a la voluntad política del poderoso presidencialismo de entonces (refiriéndose a las emanadas de la revolución mexicana), pero que, con ironía, la consecuente falta de democracia sobre la que se erigieron, han provocado intereses corporativos y de grupo que son, en este momento, el principal obstáculo para su modernización.

La tercera lección de este panorama es más evidente: aunque la voluntad política del Estado se dirigió a muy diversas áreas, una que fue mal atendida o plenamente ignorada es la política criminal.”

Las instituciones de seguridad pública deben estar insertas en una lógica y/o dinámica congruente e integral, como parte fundamental del desarrollo y visión de cualquier Estado democrático-contemporáneo⁷³, vinculadas con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, las instituciones sociales y la sociedad en general.

En apoyo a lo mencionado, Gómez Piedra (Laveaga Coord., 2006) se inclina por “la necesaria nacionalización de la política criminal”, con la intervención de las distintas vertientes intelectuales, organizaciones civiles y todo aquél que quiera participar; ya que la política criminal y la seguridad pública no son facultades de la autoridad sino es la intención que tiene la ciudadanía para que se generen las condiciones mínimas en la protección y respeto a sus derechos; y dicha política incluido en un proyecto de Nación que sea efectivo y que haya sido configurado por la sociedad, y no solamente de manera vertical por el Estado. “la política criminal nacional, así como su consecuente integración en un programa de seguridad pública, debe sustentarse en acciones democráticas para que goce de legitimidad y establezca fines comunes y medidas coordinadas”; concluyendo el autor con la relatoría de algunas acciones concretas a realizar, como lo es: la “unificación de las policías, que es la manera única en la que las formas de prevención disuasiva y reactiva, pueden coordinarse efectivamente.”

A diferencia de la idea de Gómez Piedra, la propuesta propia, no consiste en la unificación de las instituciones de policía, sino en la unificación del mando, que desde luego no es lo mismo. La unificación del mando es posible realizarlo de manera más

⁷³ En el caso mexicano, desde el Plan Nacional de Desarrollo en vigor.

sencilla (constitucionalmente hablando) que haciendo policías unificadas, y el resultado sería esencialmente el mismo.

Por otro lado, la propuesta del mando único como debe entenderse es a partir de que las policías municipales no desaparecen para unificarse, sino que los municipios conservarían sus fuerzas de policía para que ellos puedan hacer cumplir sus determinaciones, ya que de otra manera, tendrían que recurrir al apoyo del Estado y/o la federación, y eso evidentemente repercutiría a la larga en otro tipo de problemas, si pensamos que pudiera también intervenir el aspecto político o de diversos intereses. Por ello, la propuesta se encamina más bien a que el mando operativo y administrativo corresponde a una sola entidad (mando único), pero que las policías municipales sigan trabajando para el municipio. Así si se requiere clausurar un local o establecimiento, o bien hacer cumplir el orden y disposiciones de los reglamentos municipales, cada Ayuntamiento podrá ejercer su poder de autoridad a través de su propia policía.

En cualquiera de los casos, sea que se optara por la unificación de las corporaciones policiales, o bien la propuesta de su servidor, se requiere de manera obligada la reestructuración y construcción de una base legislativa que permita que la solución al problema sea instrumentada, pues en términos actuales, las puras bases de homologación y coordinación contenidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no han alcanzado a dar los resultados que de la misma se esperaban.

Así en palabras de González Morfín (Laveaga Coord., 2006), hablando de esa integralidad del sistema en general, observa que: “enfrentar este problema requiere de cambios sustanciales al sistema normativo...” “... es indispensable partir de una visión integral que asocie la seguridad pública, la prevención del delito, el funcionamiento del sistema de enjuiciamiento y control penal; la estructura, organización y desempeño de las

instituciones encargadas de procurar y administrar justicia; las reglas y aparatos institucionales para la ejecución de sentencias y la readaptación social del sentenciado, en pocas palabras, una visión integral la cual entienda que mejorar la seguridad pública exige transformar al sistema de justicia penal.”

Continúa el autor, en el sentido que nos ocupa, que: “una de las principales dificultades que ha venido enfrentando el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, guarda relación con la coordinación de acciones entre las autoridades encargadas de la seguridad pública en los diversos órdenes de gobierno. Desafortunadamente, el sistema de coordinación entre la federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios ha sido cuestionado con severidad en los últimos años en cuanto a su eficacia, ya que no ha logrado constituirse como un factor racionalizador de la acción concurrente entre las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado mexicano.”

“...La responsabilidad gubernamental en materia de seguridad pública no es solamente la de combatir el delito, sino el de diseñar políticas y estrategias destinadas a su prevención, mediante programas científicos, educativos, de divulgación y capacitación que permitan contribuir al combate de los delitos, es necesario contar con una verdadera política de prevención que contribuya y haga más eficiente los esfuerzos de seguridad pública en nuestro país. En virtud, se propone reforzar el contenido y alcance de las disposiciones jurídicas encargadas de regular el sistema de seguridad, a efecto de que la prevención del crimen constituya el eje rector de la política criminal.”

Es de esta manera que la instrumentación de un mando único policial, constituiría pues, una ventaja y/o beneficio en la creación de dicha política única de seguridad pública a nivel nacional. Incluso, y como advierte Juventino V. Castro (Laveaga Coord., 2006), otorgar a las policías más y mejor distribuidas atribuciones, podrían potenciarse las

corporaciones si se les dota (previa capacitación desde luego) de facultades de investigación para todos los órdenes de gobierno (convirtiéndolas en facultadas), y coordinadas y dirigidas por un solo mando.

Para todo lo antes expuesto, Genaro García Luna (Laveaga Coord., 2006), en general, sostiene las siguientes recomendaciones, en atención a la situación predominante en la actualidad en el país en materia de seguridad pública, misma que se aplica (desde luego) a nuestra propuesta de mando único estatal:

- a) México requiere la definición de un modelo integral de policía (cuyo esfuerzo ya inició con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública);
- b) Asumir que en este país existe la capacidad, recursos humanos y tecnológicos para contar con una policía a la altura de las mejores del mundo;
- c) Es necesario establecer que la función de la policía sea completa, sin dividir su esencia básica de prevención e investigación para el combate al crimen;
- d) Es indispensable que todas las capacidades del Estado mexicano estén integradas y alineadas;
- e) El diseño, desarrollo, implementación y operación del modelo debe ser sano y congruente. La teoría debe responder a la lógica operativa. No es posible crear una policía de vanguardia con un personal de perfil inadecuado, con recursos técnicos y materiales de segunda o virtuales;
- f) La policía debe nutrirse de los mejores cuadros de la sociedad;

- g) El modelo de policía debe ser ajeno a las políticas partidistas y periodos de gobierno;
- h) Las corporaciones requieren áreas especializadas de asuntos internos para prevenir y combatir desviaciones;
- i) La formación y especialización de la policía debe ser homologada en todo el país con estándares internacionales;
- j) La estrategia de formación debe partir de la selección y preparación de los mandos medios y superiores como premisa para implementar el nuevo modelo, además de la formación integral de los cuadros básicos de la policía;
- k) El modelo debe crear un proyecto de vida para cada policía (en este caso, idealmente debe asociarse con una vocación y gusto por el servicio activo, que realice al individuo preferentemente);
- l) Contar con un sistema de separación o retiro para aquellos agentes que no se incorporen al nuevo servicio de carrera; y
- m) El modelo debe reconocer la importancia de la interlocución con la sociedad en el combate al delito.

Ahora bien, en adición a las anteriores, la adecuada implementación de un método de investigación (ahora que las policías también tienen la labor de investigación), la obtención y elaboración de datos, y la importancia de sus aspectos terminológicos, así

como la construcción de hipótesis, causas y relaciones⁷⁴ (Göppinger, 1975); también son cuestiones que “un solo mando” puede definir con mayor facilidad, en coadyuvancia a las labores del Ministerio Público.

Cabe aclarar, que estas recomendaciones de García Luna fueron planteadas pensando en una policía centralizada y aglutinada, es decir, se trata de fundir las policías de los tres órdenes de gobierno, e incluso aquellas que están separadas por funciones de prevención e investigación, denominándola “Policía Nacional”. De hecho el modelo de este autor supone que para instrumentar ese modelo (el de García Luna), tendría que retirarse al Ministerio Público la adscripción directa de la policía como auxiliar en la investigación. Para este autor, la Policía Nacional sería la entidad que tendría el control de la policía y comisionaría policías a las fiscalías para las acciones y requerimientos de éstas.

Para este caso, como ya se mencionó, el mando único tendría a su cargo la coordinación y dirección integral de las instituciones de policía de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, pero conservando justamente su adscripción al origen al que pertenecen. Las policías ministeriales por ejemplo, obedecen a una necesidad particular del Ministerio Público para hacer cumplir sus determinaciones, justamente como los Municipios requieren de su policía municipal para lo propio.

La figura para los Municipios sería una especie de “delegados policiales municipales” que están al servicio de los ayuntamientos para cumplir y hacer cumplir los bandos y reglamentos municipales, apoyándolos enteramente en las labores propias de seguridad en los Municipios, pero con la ventaja de que gozan de las atribuciones, cualidades, recursos, prestaciones económicas y capacitación de una policía estatal, con

⁷⁴ El método y el saber acreditado en la Criminología; los problemas en las investigaciones empíricas sobre el hombre, especialmente sobre el criminal en sus relaciones sociales; el proceder metodológico en la Criminología empírica; etcétera

unidad operativa, administrativa, de reacción y reporte de incidencias centralizado. En breves términos: el mando único es del Estado y ejerce su control administrativo y operativo en todos los Municipios, pero cada delegado tiene la función de servir a los Ayuntamientos, para el debido cumplimiento de los ordenamientos y reglamentos municipales en materia de seguridad pública y sanitarios, sobre todo.

Según el Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Nuevo León, en el ejercicio fiscal de 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de abril de 2015⁷⁵, nuestra entidad federativa recibe un apoyo económico por la cantidad de \$101,387,275.00 (Ciento un millones trescientos ochenta y siete mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M. N.); cuya cantidad, dentro del clausulado, no especifica la forma y términos en que deberá ser aplicado, como si fuera una cuestión discrecional y donde sus reglas de operación (publicados el 13 de febrero de 2015) no son enteramente claras para alcanzar el debido cumplimiento de la visión u orientación nacional en materia de mando policial, lo cual nuevamente refleja una falta de interés en lograr cambios significativos para tratar de avanzar en el tema⁷⁶.

El mando único policial, no debe instrumentarse como una alternativa ante el “miedo”⁷⁷ que tiene la sociedad ante el delito o la conducta antisocial, sino como parte de

⁷⁵ Ver anexo de Convenio Específico.

⁷⁶ Ver anexo de Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal 2015

⁷⁷ “.. todo Estado democrático debe contener y proteger a sus habitantes del avance del estado de policía que en permanente tensión convive dentro de él. Es una problemática que se presenta con una apariencia novedosa pero que, sin embargo, ha sido utilizada desde antiguo y a través de distintos mecanismos con un único fin: generar las condiciones sociales y políticas que den lugar a

una política pública integral, que privilegie el orden y que busque ser un factor para el combate frontal a la corrupción y la impunidad en nuestro país. Debe ser la parte final del proceso de homologación iniciado a través de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de que deje de ser la coordinación o colaboración entre autoridades la moneda de cambio, sino que sea una cuestión jurídica la obediencia a las ordenes e instrucciones de una visión panorámica de la realidad, que se apoye en datos confiables y de inteligencia para la toma de decisiones de forma ejecutiva, que eficiente en todo sentido, los recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios del Estado.

La colaboración que debe existir entre las instituciones de seguridad pública (policiales), debe pues ser únicamente vinculatoria con las de procuración de justicia, administración de justicia y penitenciarias (pues son de naturaleza diversa), no así entre ellas mismas. Entre ellas mismas debe haber una unidad de cuerpo.

De la misma manera, las instituciones de seguridad pública en amplio (de policía, de procuración de justicia y penitenciarias) deben estar cercanas a las autoridades

la fabricación de las herramientas legales que de modo encubierto permitan el avance de ese estado de policía, el cual, desgraciadamente, afecta las garantías de los ciudadanos. El estado de situación descrito constituye la emergencia (Sergio G. Torres, 2012).

Las frases más comunes como “plan de emergencia”, “cirugía de emergencia”, “emergencia defensiva”, “situación de emergencia”, son solo ejemplos de las construcciones que representan una limitación o restricción a las garantías o derechos que se atropellan por estas “nuevas” condiciones, que ponen en “riesgo” la seguridad; a lo cual “el mando” no está exento y debe mantenerse independiente de la utilización de esta herramienta que busca reprimir las libertades de la ciudadanía, ya que se hace acompañar de normas que traen aparejadas suspensiones de derechos o de medidas de necesidad y urgencia, las cuales son erigidas como indispensables para garantizar la continuidad del estado de derecho y, a la vez, en beneficio del “interés público” (Sergio G. Torres, 2012).

Así pues con todo esto, los límites del poder penal se ven ampliados por la “emergencia”, por lo que a la hora de circunscribir cuánto se pretende para el derecho penal y su función, se ha de fijar posición en el aspecto vinculado con el respeto de las normas fundamentales que dan forma al estilo de vida que pretendemos y que no pueden ser transgredidas sino por motivos que afecten directamente a las mismas. Ello en el entendimiento de que la libertad de los ciudadanos tiene que ser garantizada frente a razones de seguridad e intereses de control (Sergio G. Torres, 2012).

jurisdiccionales del Estado, orientando su trabajo y resultados a los lineamientos trazados por los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, para cumplir con los objetivos y metas ahí referidos.

De manera que, con la verdadera y real colaboración interinstitucional, los recursos federales y estatales que se impriman en la consecución del “mando único”, la problemática consistente en el notorio crecimiento de los índices del delito en el Estado de Nuevo León de la última década y por ende la de la población en instituciones penitenciarias; la desconfianza general en las instituciones de seguridad pública por parte de la ciudadanía; la precaria y limitada participación de la comunidad en los aspectos de seguridad pública y la evidente antipatía ante la denuncia del delito; el aumento de la violencia en la comisión del delito y a la falta de preparación y estrategia del gobierno para cubrir el servicio de seguridad pública considerando el gran crecimiento demográfico que registra nuestro Estado cada año; agravado por las crisis económicas y sociales que actualmente vive nuestro país, que se traduce en un descontento en el actuar de las instituciones de gobierno en general; se resuelve (de manera racional) en: **la adopción de un modelo de “mando único policial estatal”, que aglutine las capacidades instaladas y competencias instituciones y cuerpos de policía del Estado de Nuevo León, eliminando el factor de disfuncionalidad en el que actualmente operan, debido a la carencia de una visión única e integral, que combine y resalte los esfuerzos individuales de las policías, formando un solo cuerpo, para orientarse a una sola estrategia integral para la investigación, prevención, persecución y reacción en contra del delito; debiendo dicha estrategia ser coherente y alineada con los objetivos de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo en vigor;** pues que las instituciones policiales están debidamente administradas presupuestal y orgánicamente. La finalidad y el objeto principal de los

cuerpos de seguridad pública están orientados al combate a la delincuencia y la conducta antisocial.

Las instituciones de policía, como medio de control social, deben estar organizadas, alineadas y estructuradas para responder a un solo mando o “mando único”, debido a que la necesidad que impera en nuestra realidad en materia de seguridad interior es superior (un bien jurídico tutelado constitucionalmente), y la ley debe ajustarse a responder a los requerimientos de la sociedad, a fin de dar congruencia y pertinencia a un sistema ordenado, como lo es la legislación.

Lo anterior debido a que dichas organizaciones de policía, requieren responder sobre todo al alcance multidimensionalidad de lo que el delito y la conducta antisocial conllevan (desde el punto de vista criminológico), como lo es: 1) la constitución orgánica y psíquica del individuo; 2) el medio social; y 3) el medio geográfico; y tomando en consideración igualmente, la naturaleza multidisciplinaria que el combate y prevención de dicho delito y conducta antisocial reviste (Manzanera, 2011).

“Si la colectividad quiere alcanzar sus objetivos de conservar y desarrollar a los seres humanos, deberá también cuidar de la seguridad del ciudadano. Dicho en términos modernos, se trata de una lucha entre –derecho y orden- por un lado y el –interés por emanciparse- por otro, por conservar el *status quo*, de una parte, y de otra el cambio social. Este conflicto en los objetivos domina la política social y jurídica, así como la Criminología más reciente. Sin embargo no se precisa en absoluto aclarar la cuestión de una necesidad de control de la conducta. La explicación científica que importa se limita más bien por el contrario a la cuestión de cómo puede y debe resolverse el problema del control de la conducta sin lesionar en exceso los derechos humanos y la libertad (Kaiser, 1988).

Referencias

- AGUILERA Portales, Rafael (2010); *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*; México, Editorial Porrúa, P. 75 y 76
- AGUILERA Portales, Rafael, et. al. (2012); *El uso legítimo de la fuerza pública y la garantía de los derechos humanos*; México, Lazcano Garza Editores, P. 9, 27, 28, 53 y 153
- AGUILERA Portales, Rafael, Coord. (2011); *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*; México, Editorial Porrúa, P. 91 a 119
- AMUCHATEGUI Requena, I. Griselda, Ignacio Villasana Díaz (2009); *Diccionario de Derecho Penal*; México, Editorial Oxford. Primera reimpresión, Diccionarios jurídicos, P. 40, 51, 52 y 134
- BARATTA, Alessandro (2009); *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*; México; Siglo XXI Editores, Octava reimpresión, P. 165 y siguientes
- BECERRA Muñoz, José (2013); *La toma de decisiones en la política criminal. Bases para un análisis multidisciplinar*; Valencia; Tirant Lo Blanch “Criminología y Educación Social” Serie mayor; P. 31 a 34, 174 y siguientes

CAMP Ai, Roderic; trad. Susana Guardado y del Castro (2010); *Las fuerzas armadas en el México democrático*; México, Siglo XXI Editores, P. 480 y siguientes

CCAZA Zapana, Joseph Emerson (2013); *Diccionario elemental de criminalística, criminología y ciencias forenses*; México, Editorial Flores, P. 96, 282, 283 y 328

CIENFUEGOS Salgado, David, Coord. (2007); *Política criminal y justicia penal. Reflexiones para una reforma urgente*; México; Editorial FEJ, Serie Reforma del Estado; P. 123 y siguientes

CORDNER, Gary W. (2014); *Police Administration*; Waltham, MA, USA; Elsevier; Department of Criminal Justice, Kutztown University and Division of Public Safety Leadership, Johns Hopkins University; Eight edition; P. 3 y siguientes

(https://books.google.com.mx/books?id=ywUkdOg-gyAC&printsec=frontcover&dq=GOOGLE+BOOKS+POLICE&hl=es-419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=GOOGLE%20BOOKS%20POLICE&f=false)

DE LA BARREDA Solórzano, Luis (1988); *La democratización del derecho penal*; México, Revista Topodrilo, Núm. 3, Universidad Autónoma Metropolitana, P. 58 y 59

DE PINA, Rafael; Rafael De Pina Vara (1994); *Diccionario de Derecho*; México, Editorial Porrúa, Vigésima edición, P. 114, 184, 276, 296, 297, 299, 353, 391, 411, 418, 453 y 454

DEL OLMO, Rosa (1999); *América Latina y su Criminología*; México, Siglo XXI Editores, Cuarta edición.

(https://books.google.com.mx/books?id=0fFz0FZQXE8C&printsec=frontcover&dq=criminolog%C3%ADa&hl=es-419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=criminolog%C3%ADa&f=false)

FATTAH, Ezzat A. (1999); *Algunas reflexiones sobre educación y entrenamiento de la policía en los países en desarrollo en el siglo XXI*; Chile, Instituto de Criminología de Chile, Cuadernos de Criminología, P. 25 y siguientes

FERRAJOLI, Luigi (2010); *Derechos y garantías. La ley del más débil*; Madrid, Editorial Trotta. Séptima edición, P. 15 a 19 y 37

FERRAJOLI, Luigi (1995); *Derecho y razón*; Madrid, Editorial Trotta, P. 764 a 767

FERRAJOLI, Luigi (2009); *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*; Madrid, Editorial Trotta. Segunda edición, P. 47

FRAGA, Gabino (1994); *Derecho Administrativo*; México, Editorial Porrúa, 33ª edición, P. 13, 14, 26

GABALDÓN, Luis Gerardo; Christopher H. Birkbeck (2003); *Policia y fuerza física en perspectiva intercultural*; Venezuela, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Editorial Nueva Sociedad, P. 125 y siguientes

GARCÍA-PABLOS De Molina, Antonio (2008); *Criminología, fundamentos y principios para el estudio científico del delito, la prevención de la criminalidad y el tratamiento del delincuente*; Lima, INPECCP

GARCÍA-PABLOS De Molina, Antonio (2006); *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos*; Perú, Iuris Consulti Editores, Instituto Peruano de Criminología y Ciencias Penales; Edición castellana para Latinoamérica, Quinta edición.

GARCÍA Pelayo, Ramón (1988); *Diccionario Escolar*; México; Larousse, S.A.; 66ª reimpresión, P. 220

Gobierno del Estado de Nuevo León (2013); *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León*; publicada el 22 de septiembre de 2008. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 19 de enero de 2013. H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Gobierno del Estado de Nuevo León (2012); *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León*; publicada el 19 de julio de 2008. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 17 de septiembre de 2012. H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Gobierno Federal (2014); *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; publicada el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de julio de 2015; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Gobierno Federal (2015); *Código Penal Federal*; publicado el 4 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de marzo de 2015; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Gobierno Federal (2015); Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); consultado el 29 de agosto de 2015; <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=19>

Gobierno Federal (2015); *Ley de Seguridad Nacional*; publicada el 31 de enero de 2005. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 26 de diciembre de 2015; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Gobierno Federal (2013); *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*; publicada el 2 de enero de 2009. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 29 de octubre de 2013; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Gobierno Federal (2014); *Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*; México; SEDENA / SEMAR.

Gobierno Federal (2013); *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*; México; Presidencia de la República.

GONZÁLES Ruíz, Samuel, López Portillo, V. Ernesto y Yañez, José Arturo; *Seguridad Pública en México. Problemas perspectivas y propuestas* (1994); México, Serie Justicia, UNAM. Coordinación de Humanidades.

GONZÁLEZ Vidaurri, Alicia y Augusto Sánchez Sandoval (2013); *Criminología*; México; Editorial Porrúa; Tercera edición; Primera reimpresión; P. 4 y siguientes

GÖPPINGER, Hans; Trad. María Luisa Schwarck e Ignacio Luzarraga Castro (1975); *Criminología*; España; Instituto Editorial Reus, S. A.; Edición Española; P. 62 y siguientes

GOTTLOBS De Justi, Trad. D. Antonio Francisco Puig (1784); *Elementos Generales de Policía*; <http://books.google.com>; Barcelona; P. 2 y 3

HASSEMER, Winfried, Francisco Muñoz Conde (2012); *Introducción a la Criminología y a la Política Criminal*; Valencia; Tirant lo Blanch libros; P. 24 a 26

HERNÁNDEZ Franyuti, Regina (2005); *Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la Ciudad de México. Siglos XVI-XIX*; México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, Ulúa, enero-junio 2005; P. 9 a 34 (<http://cdigital.uv.mx/handle/123456789/8990>)

KAISER, Günter; Trad. José Arturo Rodríguez Nuñez (1988); *Introducción a la Criminología*; Madrid; Editorial Dykinson, 7ª. Edición reelaborada y completada, P. 109 y siguientes

KÁRAM Beltrán, Hugo Adolfo (2012); *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública. Hacia un nuevo modelo de policía federal en México*; México, Editorial Porrúa, P. 159 y siguientes

KENNEY, John P. (1980); *Planeación y dirección administrativa de la policía*; México, Editorial Limusa México, Primera reimpresión, P. 17, 18 y 19

LAVEAGA, Gerardo, Coord. (2006); *65 propuestas para modernizar el sistema penal en México*; México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), P. 209, 210, 344, 345, 346, 424 y 425

LORENCES, Valentín H. (1997); *Poder de policía. Edictos policiales, justicia contravencional y de faltas*; Buenos Aires, Editorial Universidad, P. 31 y siguientes

LOZANO Tovar, Eduardo (2010); *Seguridad pública y justicia. Una visión político criminológica integral*; México, Editorial Porrúa, Primera reimpresión, P. 35 y 36

MAGUIRE, Mike, Rod Morgan y Robert Reiner (2002); *Manual de Criminología*; México, Editorial Oxford, Segunda edición, P. 525, 526, 532 y 533

MARTÍNEZ Garnelo, Jesús (2005); *Sistema Nacional de Seguridad Pública*; México; Editorial Porrúa; Segunda Edición; P. 34, 42, 43, 47 y 56

MARTÍNEZ Morales, Rafael I. (2000); *Derecho Administrativo. 1er. y 2o. cursos*; México, Editorial Oxford University Press, Cuarta edición; P. 28, 29 y 56

MARTÍNEZ Morales, Rafael I. (2000); *Derecho administrativo. 3er y 4o cursos*; México, Editorial Oxford, Tercera edición, P. 121 a 126, 157 y siguientes

- MARTÍNEZ Vera, Rogelio (2003); *Fundamentos de Derecho Público*; México, Editorial McGraw-Hill, Tercera edición, P. 7
- MARX, G. T. (1988); *Undercover: Police Surveillance in America*; California; Berkley: University California Press.
- MARX, G. T. (1992); *When the guards guard themselves: undercover tactics turned inward in Policing and Society*. Vol 2. P. 151-172
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro (2006); *Estudio sobre garantías individuales*; México, Editorial Porrúa, Séptima edición facsimilar, P. 21
- MUÑOZ Conde, Francisco (1999); *Teoría General del Delito*; Santa Fe de Bogotá; Editorial Temis; Segunda edición; P. 77
- NEWUBURN, Tim (1999), *Understanding and preventing police corruption: lessons form literature*; London; Home Office, Policing and Reducing Crime Unit; Research, Development and Statics Directorate; Police Research Series-Paper 110, P. 20 y siguientes
- NOVOA Monreal, Eduardo (1985); *¿Desorientación epistemológica en la criminología crítica?*; Buenos Aires; Doctrina Penal, Año 8, No. 30, P. 21 y siguientes
- NOVOA Monreal, Eduardo (2007); *El derecho como obstáculo al cambio social*; México, Siglo veintiuno editores, Decimosexta edición, P. 13
- PEÑALOZA, Pedro José, Coord. (2006); *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*; México; Editorial Porrúa; Segunda edición aumentada; P. 31 y siguientes y 77 y siguientes

PÉREZ Porras, Arnoldo Francisco (1986); *Organización y administración de la policía*; México; Facdyc.

PLATA Luna, América (2012); *Criminología, criminalística y victimología*; México, Editorial Oxford University Press, Sexta reimpresión, P. 26 a 28

ORELLANA Wiarco, Octavio A. (2010); *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*; México, Editorial Porrúa, P. 5, 30, 31, 75, 73 y 74

ORTÍZ Ortíz, Serafín (1999); *Función policial y seguridad pública*; México, Editorial McGraw-Hill, P. 1, 2, 3, 46, 47, 97 a 103

Real Academia de la Lengua Española (2006); *Diccionario Esencial de la Lengua Española*; Espasa Calpe, P. 1172.

RECASENS Siches, Luis (2001); *Tratado General de Sociología*; México, Editorial Porrúa, Vigésima octava edición, P. 1, 4, 225 y 226

REYES Echandía, Alfonso (1999); *Criminología*; Santa Fe de Bogotá; Editorial Temis; Octava edición

RODRÍGUEZ Manzanera, Luis (2011); *Clásicos de la Criminología*; México, Editorial UBIJUS, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), Segunda coedición, P. 335 y siguientes

RODRÍGUEZ Manzanera, Luis; *Criminología* (2011); México, Editorial Porrúa, Vigésima quinta edición, P. 11

RODRÍGUEZ Manzanera, Luis (2000); *Criminología*; México, Editorial Porrúa, Quinceava edición, P. 114

SÁNCHEZ Sandoval, Augusto, Coord. (2007); *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*; México; Editorial Porrúa; P. 11 y ss.

SERRA Rojas, Andrés (2001); *Derecho Administrativo. Primer Curso*; México, Editorial Porrúa, Vigésima segunda edición, P. 20, 237 y 238

SERRA Rojas, Andrés (2000); *Teoría del Estado*; México, Editorial Porrúa, Decimoquinta edición, P. 167 y 168

SIRIMARCO, Mariana, compiladora (2010); *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*; Buenos Aires, Editorial Teseo; P. 27 y siguientes.

(https://books.google.com.mx/books?id=p00U6IPQoXAC&printsec=frontcover&dq=polic%C3%ADa&hl=es-419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=polic%C3%ADa&f=false)

SOLÍS Espinoza, Alejandro (2004); *Criminología, panorama contemporáneo*; Lima, B&B Editores, Cuarta edición

TENA Ramírez, Felipe (1994); *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Editorial Porrúa, Vigésima octava edición, P. 151.

WILSON, O. W. (1969); *Planeación de la Policía*; México; Editorial Limusa-Wiley, S. A.; Segunda reimpresión; P. 49, 50, 91 y 94

WILSON, O. W. (1989); *Policía. Planeación y métodos modernos*; México; Ediciones Ciencia y Tecnología; Editorial Limusa, S. A.; P. 261 y ss.

ZAFFARONI, E. RAÚL, Luigi Ferrajoli, Sergio G. Torres y Ricardo Basílico (2012); *La emergencia del miedo*; Buenos Aires; Editorial EDIAR; P. 77 y siguientes

DOF: 16/04/2015

CONVENIO Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Nuevo León.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CONVENIO ESPECÍFICO DE ADHESIÓN, EN LO SUCESIVO "CONVENIO", PARA EL OTORGAMIENTO DEL "SUBSIDIO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SUS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE MANDO POLICIAL", EN LO SUCESIVO "SUBSIDIO", QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DEL SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LO SUCESIVO "EL SECRETARIADO", REPRESENTADO POR EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, EL C. JORGE CARLOS HURTADO VALDEZ, Y EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, EN LO SUCESIVO "LA ENTIDAD FEDERATIVA", REPRESENTADA POR SU GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, EL C. RODRIGO MEDINA DE LA CRUZ, ASISTIDO POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, EL C. ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, EL SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERO GENERAL DEL ESTADO, C. RODOLFO GÓMEZ ACOSTA Y EL ENCARGADO DE DESPACHO DEL SECRETARIADO EJECUTIVO DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO, C. MIGUEL ÁNGEL CASIO PIÑA; A QUIENES CONJUNTAMENTE SE LES DENOMINARÁ "LOS PARTICIPANTES" DE CONFORMIDAD CON EL MARCO LEGAL, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS SIGUIENTES:

MARCO LEGAL

"LOS PARTICIPANTES" protestaron cumplir y hacer cumplir en el ámbito de sus respectivas competencias, lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como 7 y 9 apartado A, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, en lo sucesivo, "PRESUPUESTO DE EGRESOS", y las demás disposiciones jurídicas aplicables al presente "CONVENIO", razón por la cual se obligan a él como si estuviera inserto a la letra en este documento, con todos los efectos legales y administrativos conducentes.

DECLARACIONES

I. DECLARA "EL SECRETARIADO", A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE QUE:

Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, operativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, de conformidad con los artículos 17 de la Ley General del Sistema Nacional

de Seguridad Pública, en lo subsecuente "LEY GENERAL"; 2, apartado C, fracción XI y 120 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y 1 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Su Titular fue designado como Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por el C. Presidente de la República en su carácter de Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, ratificado por el Senado de la República el 29 de abril de 2014, de conformidad con los artículos 17, párrafo segundo de la "LEY GENERAL"; 27, párrafo último de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Está facultado para celebrar el presente "CONVENIO", de conformidad con los artículos 17 y 18, fracciones VII y XXV de la "LEY GENERAL"; 9 del "PRESUPUESTO DE EGRESOS"; 69, párrafo segundo y 70, fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; 5 y 8, fracción XII del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y 17 de los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal 2015, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 2015, en lo sucesivo "LINEAMIENTOS".

Para todos los efectos legales relacionado con este "CONVENIO", señala como su domicilio el ubicado en avenida General Mariano Escobedo número 456, piso 12, colonia Nueva Anzures, delegación Miguel Hidalgo, Código Postal 11590, México, Distrito Federal.

Para efectos de operación, funcionamiento y seguimiento del "SUBSIDIO" designa a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, sita en: avenida General Mariano Escobedo número 456, piso 1, colonia Nueva Anzures, delegación Miguel Hidalgo, código postal 11590, México, Distrito Federal.

II. DECLARA "LA ENTIDAD FEDERATIVA", A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE QUE:

Es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, con territorio y población, libre y soberano en cuanto a su régimen interior, constituido como gobierno republicano, representativo y popular, como lo preceptúan los artículos 40, 42, fracción I, 43 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 y 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Asumió el cargo de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a partir del 4 de octubre de 2009; por lo que cuenta con facultades para celebrar el presente "CONVENIO"; en términos de los artículos 81, 85, fracción I y 87 segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y, 2 y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y demás disposiciones aplicables.

-); Los CC. Álvaro Ibarra Hinojosa, Secretario General de Gobierno; Rodolfo Gómez Acosta, Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado y Miguel Ángel Casio Piña, Encargado de Despacho del Secretariado Ejecutivo del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado; cuentan con facultades para suscribir

el "CONVENIO" de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87, primer párrafo y 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 1o., 4o., 8o., 18, fracciones I y II, 20, fracciones II y XXXI, 21, fracción XLI de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; 33 y 34 fracción X de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León; 5o., fracción d), 20 Bis y 20 Bis 1, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y demás disposiciones locales aplicables.

Para todos los efectos legales relacionados con este "CONVENIO", señala como su domicilio el ubicado en Palacio de Gobierno, ubicado en la calle Zaragoza, esquina 5 de Mayo, Zona Centro, Código Postal 64000, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Para efectos de operación, funcionamiento y seguimiento del "SUBSIDIO" designa al Secretariado Ejecutivo del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado, sito en: Washington No. 2000, Torre Administrativa Piso 24, Colonia Obrera, Código Postal 64010, Monterrey, Nuevo León.

III. DECLARAN "LOS PARTICIPANTES", A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES QUE:

1. Se reconocen mutuamente la personalidad que ostentan.
2. Celebran el presente "CONVENIO" de acuerdo con el marco jurídico aplicable adhiriéndose a las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA. OBJETO Y NATURALEZA DE LOS RECURSOS. El presente "CONVENIO" tiene por objeto que "EL SECRETARIADO" transfiera recursos presupuestarios federales del "SUBSIDIO" a "LA ENTIDAD FEDERATIVA", por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, para apoyar sus programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial y con ello, contribuir a fortalecer sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, conforme a los Programas con Prioridad Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9, apartado A del "PRESUPUESTO DE EGRESOS".

Los recursos del "SUBSIDIO" a que se refiere el objeto del presente "CONVENIO", son no regularizables, parcialmente concursables, y no pierden el carácter federal al ser transferidos según lo dispuesto en el artículo 4 de los "LINEAMIENTOS". "LA ENTIDAD FEDERATIVA" libera a "EL SECRETARIADO" de la obligación de ministrarlos en ejercicios fiscales subsecuentes, aun y cuando los requiera para completar las acciones derivadas del presente "CONVENIO", o para cubrir cualquier otro concepto vinculado con el objeto del mismo, conforme lo previsto en el "PRESUPUESTO DE EGRESOS".

SEGUNDA. MONTOS Y DESTINOS DE GASTO DEL "SUBSIDIO". De conformidad con el "PRESUPUESTO DE EGRESOS" y los "LINEAMIENTOS", "LA ENTIDAD FEDERATIVA" podrá recibir la cantidad de \$101,387,275.00 (CIENTO UN MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.) de los recursos del "SUBSIDIO", salvo que participe en la bolsa de recursos concursables, en cuyo caso podrá recibir recursos adicionales. Recursos que deberán ser

depositados en una cuenta bancaria específica productiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que permita su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización a que se refiere el inciso B) de la Cláusula Tercera del presente "CONVENIO".

Los destinos de gasto, rubros, acciones, metas, cuadros de conceptos y montos, así como cronogramas de trabajo de los recursos convenidos, se incluirán en el Anexo Único, el cual una vez firmado por los servidores públicos normativamente facultados formará parte integrante del presente "CONVENIO".

TERCERA. OBLIGACIONES DE "LA ENTIDAD FEDERATIVA".

Cumplir con lo señalado en los artículos 7 y 9 del "PRESUPUESTO DE EGRESOS", la normativa en materia presupuestaria, de adquisiciones y de rendición de cuentas que correspondan a los distintos órdenes de gobierno, la "LEY GENERAL" y demás disposiciones aplicables;

En términos de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, establecer una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del "SUBSIDIO" que le sean transferidos, para efectos de su fiscalización, a que se refiere el artículo 9, cuarto párrafo, fracción I del "PRESUPUESTO DE EGRESOS";

Ejercer los recursos del "SUBSIDIO" para el objeto del presente "CONVENIO";
Registrar los recursos que por el "SUBSIDIO" reciba en su respectivo presupuesto e informar para efectos de la cuenta pública local y demás informes previstos en la legislación local y federal;

Informar trimestralmente a la Secretaría de Gobernación a través de "EL SECRETARIADO", lo siguiente:

La información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del "SUBSIDIO";

Las disponibilidades financieras del "SUBSIDIO" con las que cuente en su momento, y

El presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente.

Incorporar en el sistema de información que opere "EL SECRETARIADO", la fecha en que recibió los recursos del "SUBSIDIO", en la que éstos fueron finalmente ejercidos, así como los destinos y conceptos específicos en los cuales fueron aplicados;

Entregar a "EL SECRETARIADO" toda la información que solicite en los términos, plazos y formatos que al efecto establezca;

Reportar a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, mediante la entrega de informes mensuales y trimestrales, el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del "SUBSIDIO"; las disponibilidades financieras con las que en su caso cuente, el presupuesto comprometido, devengado y/o pagado, e

Para transparentar el ejercicio de los recursos, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" publicará en su página de internet, el avance en el ejercicio de los recursos que le fueron asignados.

CUARTA. TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS. "EL SECRETARIADO" iniciará los trámites para la primera ministración, la cual corresponderá al 40 (cuarenta) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$40,554,910.00 (CUARENTA MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS 00/100 M.N.), previo cumplimiento de "LA ENTIDAD FEDERATIVA" a lo dispuesto por los artículos 16, 17 y 19 de los "LINEAMIENTOS".

"LA ENTIDAD FEDERATIVA" podrá solicitar la segunda ministración a más tardar el 30 de junio de 2015, previo cumplimiento a lo establecido en los artículos 20 y 22 de los "LINEAMIENTOS", la cual corresponderá al 40 (cuarenta) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$40,554,910.00 (CUARENTA MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS 00/100 M.N.).

"LA ENTIDAD FEDERATIVA" podrá solicitar la tercera ministración a más tardar el 31 de agosto de 2015, cumpliendo con lo establecido en los artículos 21 y 22 de los "LINEAMIENTOS", la cual corresponderá al 20 (veinte) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$20,277,455.00 (VEINTE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.).

"EL SECRETARIADO" se sujetará a la disponibilidad presupuestaria y a la calendarización del gasto dispuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la transferencia de recursos.

QUINTA. OPERACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SEGUIMIENTO. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento y el Secretariado Ejecutivo del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado, en el ámbito de su respectiva competencia, serán las Unidades Administrativas responsables de reportar la operación, funcionamiento y seguimiento del "SUBSIDIO".

En caso de que "LA ENTIDAD FEDERATIVA" incumpla con alguna de las obligaciones establecidas en el presente "CONVENIO" o su Anexo Único, se estarán a lo dispuesto por el Capítulo VII de los "LINEAMIENTOS".

SEXTA. VIGENCIA. El presente "CONVENIO" tendrá vigencia a partir de la fecha de suscripción al 31 de diciembre de 2015, con excepción de los plazos correspondientes a las obligaciones de "LA ENTIDAD FEDERATIVA" en cuanto a informar y documentar la aplicación y evaluación de los recursos federales ministrados.

SÉPTIMA. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. El cumplimiento de las obligaciones establecidas en los "LINEAMIENTOS", el presente "CONVENIO" y su Anexo Único, serán suspendidas sin responsabilidad para "LOS PARTICIPANTES" cuando ocurra un caso fortuito o de fuerza mayor, debidamente demostrado por la parte correspondiente. Dichas obligaciones podrán reanudarse en el momento que desaparezcan las causas que dieron origen a la suspensión.

OCTAVA. TRANSPARENCIA. Con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los

recursos federales del "SUBSIDIO", "EL SECRETARIADO" hará públicos el diseño, ejecución, montos asignados, criterios de acceso y los resultados de la evaluación del desempeño de los recursos.

"EL SECRETARIADO" y "LA ENTIDAD FEDERATIVA" harán públicos el presente instrumento y su Anexo Único, conforme a los "LINEAMIENTOS" y la normatividad aplicable.

NOVENA. RELACIÓN LABORAL. "LOS PARTICIPANTES" reconocen que el personal que comisionen o asignen para el desarrollo de las acciones que les correspondan en el cumplimiento del presente "CONVENIO", estará bajo la dirección y responsabilidad directa del participante que lo haya comisionado o asignado; y por consiguiente, en ningún caso generará relaciones de carácter laboral, ni de patrón sustituto, intermediario o solidario, asumiendo cada uno de ellos la responsabilidad laboral que le sea propia.

DÉCIMA. JURISDICCIÓN. "LOS PARTICIPANTES" resolverán de común acuerdo, en el ámbito de sus respectivas competencias, todo lo relativo a la ejecución y cumplimiento del presente "CONVENIO" y de su Anexo Único, de conformidad con las leyes federales.

Es voluntad de "LOS PARTICIPANTES" que los conflictos que se llegasen a presentar en relación con la interpretación, formalización y cumplimiento del presente "CONVENIO" y de su Anexo Único, serán resueltos de mutuo acuerdo. En el supuesto de que subsista discrepancia, "LOS PARTICIPANTES" están de acuerdo en someterse a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes con residencia en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Estando enterados los participantes del contenido y alcance jurídico del presente Convenio, y por no existir dolo, lesión, error, mala fe o cualquier otro vicio del consentimiento que pudiera afectar su validez, lo firman en cinco tantos, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de febrero de dos mil quince.- Por el Secretariado: el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **Jorge Carlos Hurtado Valdez**.- Rúbrica.- Por la Entidad Federativa: el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, **Rodrigo Medina de la Cruz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, **Álvaro Ibarra Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, **Rodolfo Gómez Acosta**.- Rúbrica.- El Encargado de Despacho del Secretariado Ejecutivo del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública, **Miguel Ángel Casio Piña**.- Rúbrica.

ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal 2015.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG, Secretario de Gobernación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21, párrafos noveno y décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 4 y 12, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 27, fracciones VIII, X, XIII bis, XVIII y XLIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7 y 9, apartado A del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, así como 5, fracción XLI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo noveno, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas;

Que en términos del artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo;

Que el eje en torno al cual se desarrolla el Sistema Nacional de Seguridad Pública, es la coordinación entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con lo cual se hace necesario contar con las instancias, instrumentos, políticas y acciones tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública, en término del artículo 4 de la Ley General citada en el considerando anterior;

Que la seguridad pública se realiza por conducto de las autoridades que en razón de sus atribuciones, contribuyen directa o indirectamente a regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con el artículo 3 de la citada Ley General;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como objetivos estratégicos Mejorar las condiciones de seguridad pública y garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente a fin de contribuir en la Meta Nacional de un México en Paz;

Que el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 tiene como uno de sus objetivos el mejorar las condiciones de seguridad y justicia, en concordancia con los objetivos estratégicos antes mencionados del Plan Nacional de Desarrollo;

Que la nueva política pública de seguridad y justicia, definida por el Gobierno Federal, tiene dentro de sus propósitos impulsar la profesionalización y homologación de la carrera policial, a través de diversas acciones coordinadas en los tres órdenes de gobierno;

Que el artículo 74, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables;

Que el artículo 9, apartado A, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 establece que se destinan \$2,759'125,600.00 (Dos mil setecientos cincuenta y nueve millones ciento veinticinco mil seiscientos pesos 00/100), para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, los cuales, de conformidad con el tercer párrafo de dicho artículo 9, se otorgarán a aquellas entidades federativas que cumplan los lineamientos que para

tal efecto emita el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación;

Que el artículo señalado en el párrafo anterior establece que los Lineamientos contendrán, por lo menos, la distribución de los recursos a las entidades federativas bajo criterios de población beneficiada, incidencia delictiva y cobertura territorial de las instituciones estatales de seguridad pública, así como las bases para la evaluación de la aplicación de dichos recursos y sus resultados;

Que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su Trigésima Primera Sesión celebrada el 31 de octubre de 2011, mediante Acuerdo 10/XXXI/11, aprobó los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su estructura y los Programas con Prioridad Nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio de fondos, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a las entidades federativas en materia de seguridad pública;

Que el artículo 4 del Anexo III del Acuerdo referido en el párrafo anterior, establece que el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su carácter de instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, instruye en un marco de respeto a las atribuciones de la Federación, a las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para que en el ejercicio de los recursos tanto federales como locales, se atienda a la implementación de los Ejes Estratégicos a través del desarrollo de los Programas con Prioridad Nacional, y

Que por lo anteriormente señalado, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SUS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE MANDO POLICIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015

**CAPÍTULO I
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. Los Lineamientos tienen por objeto establecer las disposiciones para la planeación, programación, presupuestación, asignación, ejercicio, vigilancia, seguimiento y cancelación de los recursos federales del Subsidio a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, con los cuales se podrán implementar los Ejes Estratégicos, aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante Acuerdo 10/XXXI/11, a través del desarrollo de los Programas con Prioridad Nacional.

Artículo 2. Para efectos de estos Lineamientos, además de las definiciones establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que resulten aplicables, se entenderá por:

I. Ahorro presupuestario.- Los remanentes de recursos convenidos en los Anexos Únicos, o derivado del presupuesto modificado una vez cumplidas las metas establecidas;

II. Ampliación de metas.- El aumento en la meta convenida en el Anexo Único, utilizando los ahorros o los rendimientos financieros;

III. Anexo Único.- El instrumento jurídico que forma parte del Convenio Específico de Adhesión, el cual deberá estar acorde a los Programas con Prioridad Nacional, en el que se detallan los compromisos asumidos por la entidad federativa, y los destinos de gasto, rubros, acciones, metas, cuadros de conceptos y montos, así como los cronogramas de trabajo;

IV. Anexo Complementario.- El instrumento jurídico que forma parte del Convenio Específico de Adhesión y del Anexo Único, suscrito a partir de la asignación de recursos adicionales a los convenidos, en el que se detallan los compromisos asumidos por la entidad federativa, destinos de gasto, rubros, acciones, metas, cuadros de conceptos y montos, así como los cronogramas de trabajo, para dichos recursos;

V. Áreas Administrativas.- El Centro Nacional de Información, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, la Dirección General de Apoyo Técnico, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento para impulsar las acciones necesarias para la implementación de las Unidades de Policía Estatal Acreditada, y/o de Policía de Investigación Acreditada y/o de Oficiales de Guarda y Custodia Acreditadas de conformidad con los Programas con Prioridad Nacional;

VI. Bolsa de recursos concursables.- Los recursos del Subsidio no asignados que serán distribuidos a las entidades federativas en términos de los presentes Lineamientos;

VII. Carta bancaria.- La constancia que expide una institución financiera sobre la existencia de la cuenta productiva específica abierta a nombre del beneficiario, que incluya el número de cuenta con 11 posiciones, así como la Clave Bancaria Estandarizada (CLABE) con 18 posiciones, que permita realizar transferencias electrónicas de recursos, a través de sistemas de pago;

VIII. Catálogo.- El documento que clasifica e identifica los bienes y servicios que pueden ser adquiridos o contratados con los recursos del Subsidio por las entidades federativas;

IX. Conceptos.- Los bienes y servicios que refiere un proyecto de inversión asociado a los Programas con Prioridad Nacional aplicables al Subsidio, los cuales se encuentran alineados al Clasificador por Objeto del Gasto vigente;

X. Convenios Específicos de Adhesión.- a los que se celebren entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo, y los gobiernos de las entidades federativas en términos de los presentes Lineamientos;

XI. Equipamiento.- Los bienes para la operación policial que se comprenden en el Catálogo;

XII. Elementos: El concepto que integra a los policías estatales, policías de investigación y oficiales de guarda y custodia;

XIII. Formación continua.- El proceso para desarrollar al máximo las competencias de los integrantes de las instituciones policiales, de procuración de justicia y del sistema penitenciario, conforme al Programa Rector de Profesionalización;

XIV. Formación inicial.- El proceso de preparación teórico-práctica basado en conocimientos sociales, jurídicos y técnicos para capacitar al personal de nuevo ingreso a las instituciones policiales, de procuración de justicia y del sistema penitenciario, conforme al Programa Rector de Profesionalización;

XV. Ley de Presupuesto.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

XVI. Lineamientos.- Los presentes Lineamientos;

XVII. Meta parcial.- a obligación cuyo cumplimiento está en desarrollo y que forma parte de la meta total para el cumplimiento de las acciones acordadas y definidas en los cronogramas del Anexo Único;

XVIII. Metas.- Las obligaciones de las entidades federativas que deben cumplir y que se encuentran detalladas en los Anexos Únicos que reflejan las acciones a realizar o bienes y servicios a adquirir en los plazos convenidos;

XIX. Ministración.- La transferencia de recursos del Subsidio que realice el Secretariado Ejecutivo a la entidad federativa, previo cumplimiento de lo dispuesto en los presentes Lineamientos;

XX. Modelo Policial Acreditado.- El esquema de organización policial o de guarda y custodia con un perfil específico basado en competencias, un adiestramiento intenso y mayor grado de especialización teórico-práctico en el desarrollo de habilidades y conocimientos para el cumplimiento de funciones de investigación, análisis táctico o de operaciones, que se integra por elementos de Policía Estatal, Policía de Investigación, y Oficiales de Guarda y Custodia, que actúan de forma coordinada para contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos;

XXI. Nivelación Académica.- El proceso que tiene por objeto garantizar que los elementos policiales cuenten con el mismo grado de conocimientos y habilidades adquiridos a través de la preparación teórica y la experiencia profesional;

XXII. Policía Acreditada.- Los elementos policiales y oficiales de guarda y custodia que han cumplido con los requisitos que establece la Ley para ingresar y/o permanecer en una Institución de Seguridad Pública, que adicionalmente han cursado y aprobado los programas de capacitación especializada acorde a la función que desarrollarán en las Unidades de la Policía Estatal Acreditada, de Policía de Investigación Acreditada o de Oficiales de Guarda y Custodia Acreditadas, y que han recibido el equipamiento personal, de protección e institucional necesario para cumplirla;

XXIII. Presupuesto de Egresos.- El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015;

XXIV. Presupuesto Modificado.- El momento contable que comprende las variaciones que afectan al presupuesto original autorizado durante su ejercicio, lo cual se sustenta en un proceso de modificaciones programático-presupuestarias por medio de una reprogramación, ahorros, rendimientos financieros o Bolsa de recursos concursables;

XXV. Programas con Prioridad Nacional.- Los programas de carácter nacional aplicables a la federación, las entidades federativas y los Municipios, aprobados por el Consejo Nacional mediante acuerdo 10/XXXI/11, en su Trigésima Primera Sesión, celebrada el 31 de octubre de 2011, que por su relevancia serán prioridad en el destino de los recursos del Subsidio, a fin de dar cumplimiento a los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que servirán de base para dotar a las entidades federativas en equipamiento y reorganización de sus estructuras;

XXVI. Programa Rector de Profesionalización.- El conjunto de contenidos encaminados a la profesionalización de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, el cual fue aprobado mediante acuerdo CNPJ-CNSSP/I/04/2014 en la primera sesión conjunta de las Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia, y ratificado por el Consejo Nacional mediante Acuerdo 06/XXXVI/14 en su Trigésima Sexta Sesión, celebrada el 22 de agosto de 2014;

XXVII. Red Nacional de Telecomunicaciones.- El sistema de interconexión de redes de comunicación para el intercambio, suministro y consulta de información de las bases de datos, entre los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conformada por la red de transporte de datos, telefonía y radiocomunicación, garantizando los medios de comunicación a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en los tres órdenes de gobierno;

XXVIII. Reprogramación.- Las modificaciones que se realicen a las metas, conceptos y/o montos de los programas convenidos, salvo los casos previstos en el artículo 32 de los presentes Lineamientos;

XXIX. Subsidio.- El recurso económico que se otorga a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial;

XXX. Unidades.- Las Unidades de Policía Estatal Acreditable, de Policías de Investigación Acreditable, y de Oficiales de Guarda y Custodia Acreditables;

XXXI. Unidad de Policía Estatal Acreditable de Análisis Táctico.- La organización policial integrada con elementos de policías acreditables adscritos a la institución de seguridad pública estatal que ha adoptado la jerarquización terciaria prevista en la Ley, que se encarga de recopilar e integrar la información de los sistemas y de la operación; elaborar redes técnicas, de vínculos; generar líneas de investigación, y procesar la información captada a través de la investigación de campo;

XXXII. Unidad de Policía Estatal Acreditable de Investigación.- La organización policial integrada con elementos de policías acreditables adscritos a la institución de seguridad pública estatal que ha adoptado la jerarquización terciaria prevista en la Ley, que se encarga de suministrar la información a las áreas de análisis táctico, realizar las tareas de vigilancia, seguimiento y técnicas de manejo de fuentes, en el ámbito de su respectiva competencia;

XXXIII. Unidad de Policía Estatal Acreditable de Operaciones.- La organización policial integrada con elementos de policías acreditables adscritos a la institución de seguridad pública estatal que ha adoptado la jerarquización terciaria prevista en la Ley, que se encarga de realizar operativos con unidades de fuerza para objetivos de alto impacto, intervención en situación de crisis y restablecimiento del orden público;

XXXIV. Unidad de Policía de Investigación Acreditable.- La organización policial integrada con policías acreditables adscritos a la institución de procuración de justicia estatal, encargada de la investigación de los delitos, que suministra la información a las áreas de análisis táctico, así como de realizar las tareas de vigilancia, seguimiento y técnicas de manejo de fuentes, en el ámbito de su respectiva competencia;

XXXV. Unidad de Policía de Investigación Acreditable de Análisis Táctico.- La organización policial integrada con elementos de policías acreditables adscritos a la institución de procuración de justicia estatal, encargada de la investigación de los delitos, que recopila e integra la información de los sistemas y de la operación; elabora redes técnicas, de vínculos; genera líneas de investigación, y procesa la información captada a través de la investigación de campo;

XXXVI. Unidad de Oficiales de Guarda y Custodia Acreditables de Operaciones.- La organización integrada con oficiales acreditables, responsables del manejo, traslado y vigilancia de las personas procesadas y sentenciadas que se encuentren en los establecimientos penitenciarios, que se encarga de realizar operativos con

unidades de fuerza para objetivos de alto impacto, intervención en situación de crisis y restablecimiento del orden público, y

XXXVII. Verificación.- La actividad que permite comprobar física y documentalmente, por medios electrónicos u otros, así como a través de revisiones de gabinete, el avance tanto de metas, como el físico y financiero de la ejecución de una acción realizada con los recursos del Subsidio.

Artículo 3. El objetivo general del Subsidio es apoyar a las entidades federativas que decidan adoptar el modelo policial acreditable previsto en los presentes Lineamientos y cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial para el fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública, conforme a los Programas con Prioridad Nacional.

Son objetivos específicos del Subsidio los siguientes:

- I.** Incentivar la consolidación de las Instituciones de Seguridad Pública en términos de la Ley;
- II.** Implementar las Unidades;
- III.** Concluir las metas asignadas a las Unidades para aquellas entidades federativas que hayan iniciado su implementación en el ejercicio fiscal 2014;
- IV.** Las entidades federativas que hayan implementado las Unidades en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, podrán fortalecer las mismas en el presente ejercicio fiscal.

Artículo 4. Los recursos federales del Subsidio no son regularizables, son parcialmente concursables y no pierden su carácter federal al ser transferidos a las entidades federativas; por lo tanto, su asignación, ejercicio, vigilancia y control, se sujetará a las disposiciones del Presupuesto de Egresos, la Ley de Presupuesto y su Reglamento, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, los acuerdos del Consejo Nacional, los Lineamientos, el Convenio Específico de Adhesión, su Anexo Único y demás normativa aplicable.

Artículo 5. El monto total de los recursos presupuestarios federales del Subsidio asciende a la cantidad de \$2,759'125,600.00 (Dos mil setecientos cincuenta y nueve millones ciento veinticinco mil seiscientos pesos 00/100), para ser otorgados a las entidades federativas bajo los criterios establecidos en estos Lineamientos y bajo las obligaciones que, en su caso, se lleguen a formalizar en el Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único, recursos que deberán ser ejercidos durante el ejercicio fiscal 2015.

Del total de recursos presupuestarios, se destinará hasta el 0.25 (cero punto veinticinco) por ciento, correspondiente a \$6'897,814.00 (Seis millones ochocientos noventa y siete mil ochocientos catorce pesos 00/100) que dispondrá la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, para ejercerlos a nivel central, en gastos indirectos y de operación del Subsidio, los cuales incluirán conceptos como el pago de personas físicas y/o morales que proporcionen asesorías, capacitaciones, servicios, visitas, evaluaciones y supervisiones externas del Subsidio, así como estudios e investigaciones y seguimientos, viáticos y pasajes del personal del Secretariado Ejecutivo, así como para sistemas informáticos que sean de utilidad para llevar un seguimiento puntual del cumplimiento de las metas comprometidas y del recurso ejercido. En caso de existir remanentes de gastos de operación, se destinarán a la Bolsa de recursos concursables, en términos de los presentes Lineamientos.

El monto asignado a las entidades federativas se establece en el Anexo 1 de estos Lineamientos, el cual contiene los criterios para la distribución de los recursos previstos en el artículo 9 del Presupuesto de Egresos.

Artículo 6. Para el ejercicio de este Subsidio las entidades federativas deberán considerar lo siguiente:

- I.** Los recursos del Subsidio son adicionales y complementarios a los proporcionados por otros programas federales y locales vigentes, destinados a fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, por lo que deberá evitarse la duplicidad de su aplicación con los recursos de otros fondos, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorgan a las entidades federativas en materia de seguridad pública;
- II.** En caso de que la fecha límite para presentar la información o dictar una resolución, sea un día inhábil, la misma se recorrerá al día hábil siguiente;
- III.** La Ley Federal de Procedimiento Administrativo será de aplicación supletoria a los presentes Lineamientos;
- IV.** Los destinos de gasto deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en los presentes Lineamientos, en el Catálogo y demás normativa aplicable;

V. Los recursos asignados a las entidades federativas se considerarán devengados para el Secretariado Ejecutivo, a partir de que éste realice la entrega de los mismos, y

VI. Los anexos únicos deberán establecer la programación cronológica para concluir las metas durante el ejercicio fiscal 2015.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales, derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal, en que incurran los servidores públicos, así como los particulares, serán sancionadas en los términos de la legislación aplicable.

CAPÍTULO II DE LA POLICÍA ACREDITABLE

Artículo 7. Las entidades federativas deberán destinar recursos para implementar las Unidades en este ejercicio fiscal, de acuerdo al presupuesto asignado para la entidad federativa de que se trate.

Las entidades federativas que hayan creado Unidades durante los ejercicios 2011, 2012 y 2013, podrán destinar recursos del presente Subsidio para cursos de actualización, para elementos acreditables, de al menos cuarenta horas, siempre y cuando los mismos, hayan aprobado las evaluaciones de control de confianza y tengan vigente el certificado correspondiente.

Artículo 8. Las entidades federativas que no hayan concluido con el proceso de implementación de las Unidades en el ejercicio fiscal 2014, deberán destinar los recursos necesarios de este Subsidio para concluir con la capacitación de los elementos comprometidos.

Artículo 9. Las entidades federativas que hayan cumplido con la conformación de las Unidades correspondientes a policía estatal, policía de investigación y oficiales de guarda y custodia, podrán destinar los recursos restantes para la integración de nuevos elementos a las Unidades existentes.

Artículo 10. Para la conformación de las Unidades, las entidades federativas seleccionarán el número de elementos que requieran, atendiendo a su estado de fuerza, para lo cual deberán tomar en cuenta como referente las metas comprometidas en el ejercicio inmediato anterior.

Las Unidades de Policía Estatal Acreditable deberán integrarse adoptando la jerarquización terciaria prevista en la Ley.

La suma de los costos por el cumplimiento de las metas definidas por las entidades federativas con base en los recursos provenientes del Subsidio, deberá ajustarse a la cantidad determinada en el Anexo 1 de estos Lineamientos.

Artículo 11. Los elementos en activo podrán integrarse a las Unidades siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Cuenten con evaluaciones de control de confianza aprobadas y vigentes, y

II. Hayan cursado y aprobado la formación inicial prevista en el Programa Rector de Profesionalización.

Para la contratación del personal de mando de las Unidades, las entidades federativas seleccionarán preferentemente, personal con experiencia en el desempeño policial que cubra los requisitos antes mencionados.

Artículo 12. El personal de nuevo ingreso deberá cursar y aprobar los cursos de formación inicial previstos en el Programa Rector de Profesionalización como requisito previo para que puedan ser integrados a cualquiera de las Unidades.

Excepcionalmente y sólo a solicitud debidamente justificada por la entidad federativa, el personal en activo que no cumpla con el perfil académico establecido para integrar las Unidades, podrá cursar programas de nivelación académica de manera simultánea a los cursos de especialización del Subsidio, siempre que haya cursado al menos un año de educación media superior o su equivalente, con excepción de la unidades de

Operación que requieren educación básica.

Para ser inscrito al programa de nivelación académica, deberá considerarse que la misma, concluya en 2015.

En el supuesto de que los elementos no acrediten el programa de nivelación académica, no serán considerados elementos acreditables.

Los elementos que sean integrados a las Unidades deberán cursar y acreditar los cursos específicos y de especialización que el Secretariado Ejecutivo establezca para cada Unidad.

CAPÍTULO III DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

Artículo 13. En la planeación del ejercicio de los recursos que se otorguen mediante el Subsidio, se deberá considerar el cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional, que serán la base para que cada entidad federativa asigne los recursos del Subsidio, de conformidad con el artículo 4 del Anexo III del Acuerdo 10/XXXI/11 del Consejo Nacional.

Particularmente con este Subsidio, se atenderán los siguientes Programas con Prioridad Nacional:

- I.** Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza;
- II.** Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública;
- III.** Red Nacional de Telecomunicaciones;
- IV.** Sistema Nacional de Información;
- V.** Nuevo Sistema de Justicia Penal, y
- VI.** Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional.

Los destinos de gasto de los Programas referidos en las fracciones V y VI estarán contenidos en el Programa de Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública en los rubros señalados en el artículo 14, fracción II de estos Lineamientos, según aplique.

Artículo 14. Para la conformación de las Unidades el Subsidio tiene como destinos de gasto, los siguientes:

I. El Fortalecimiento de Capacidades de Evaluación en Control de Confianza, mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza para los aspirantes o elementos en activo de las Instituciones de Seguridad Pública que pretendan ser integrantes de la Policía Acreditada, con base en los perfiles establecidos para las Unidades. El Centro de Evaluación y Control de Confianza de cada entidad federativa evaluará a los aspirantes o elementos en activo, sin perjuicio de solicitar apoyo a los centros de evaluación y control de confianza federales o, en su caso, subrogar servicios de evaluación de acuerdo con la normativa emitida por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

El presente rubro representa un 20 (veinte) por ciento de avance en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en el Anexo Único;

II. La Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de:

- a) La convocatoria, reclutamiento y selección de los elementos que integrarán la Policía Acreditada, los cuales representan un 10 (diez) por ciento de avance en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en el Anexo Único;
- b) La formación inicial y continua de los integrantes de las policías acreditadas, las cuales representan un 50 (cincuenta) por ciento de avance en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en el Anexo Único, y
- c) El equipamiento personal, de protección e institucional de conformidad con el Catálogo, el cual representa un 10 (diez) por ciento de avance en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en el Anexo Único;

III. En materia de la Red Nacional de Telecomunicaciones, el equipamiento institucional de conformidad con el Catálogo, el cual representa un 5 (cinco) por ciento de avance en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en el Anexo Único, y

IV. En materia del Sistema Nacional de Información, el equipamiento institucional de conformidad con el Catálogo, el cual representa un 5 (cinco) por ciento de avance en el cumplimiento de las metas parciales

establecidas en el Anexo Único.

En caso de que la entidad federativa no destine recursos del Subsidio a los programas referidos en las fracciones II, inciso c), III y/o IV, el porcentaje que representan los mismos se sumará al programa establecido en la fracción I del presente artículo.

Las entidades federativas destinarán los recursos del Subsidio en función del grado de avance de la creación, implementación o fortalecimiento de las Unidades.

Los rendimientos financieros generados en las cuentas bancarias productivas específicas serán utilizados exclusivamente para alcanzar y/o ampliar las metas programadas y acciones previstas en el Anexo Único, así como a los destinos de gasto establecidos en los presentes Lineamientos que no hayan sido considerados en el mismo.

Los bienes y servicios para la profesionalización y el equipamiento estarán establecidos en el Catálogo, el cual será publicado a más tardar el último día hábil de febrero de 2015, en la página de Internet del Secretariado Ejecutivo (www.secretariadoejecutivo.gob.mx).

De manera previa a la impartición de los cursos de capacitación sufragados con recursos del subsidio, las entidades federativas deberán obtener la validación de los mismos por parte del Secretariado Ejecutivo. Las capacitaciones realizadas sin contar con dicha validación no acreditarán el cumplimiento de metas.

Artículo 15. Las entidades federativas, a través de sus Instituciones de Seguridad Pública y en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública o equivalente, elaborarán sus propuestas de inversión del ejercicio fiscal 2015 con base en la asignación de los recursos establecida en el Anexo 1 y las presentarán al Secretariado Ejecutivo a más tardar el 13 de marzo de 2015, a través de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, conforme los mecanismos que determine dicho Secretariado, las cuales deberán observar lo siguiente:

I. Contemplar el destino de gasto, rubros, acciones, metas, cuadros de conceptos, montos y cronogramas de trabajo.

La propuesta de inversión deberá de presentarse de acuerdo al formato que para tal efecto emita la Dirección General de Vinculación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo;

II. Utilizar el Catálogo con la finalidad de homologar y estandarizar los conceptos que se contratan.

En caso de que las entidades federativas prevean en sus propuestas conceptos que no se encuentren contemplados en el Catálogo, el Secretariado Ejecutivo a través de sus Áreas Administrativas, resolverá la procedencia de su incorporación en la propuesta de inversión;

III. Definir la inversión requerida por programa a través de la estructura programática presupuestal, en la que se establezca la distribución de los recursos del Subsidio con base en el Catálogo, que será la base para generar los cuadros de conceptos, metas y montos del Anexo Único, y

IV. Determinar las metas que se pretenden alcanzar de acuerdo a lo dispuesto en los Capítulos II y III de los presentes Lineamientos.

CAPÍTULO IV

DE LA MINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS

SECCIÓN I

DEL ACCESO AL SUBSIDIO

Artículo 16. Las entidades federativas interesadas en recibir los recursos del Subsidio deberán entregar a más tardar el 13 de marzo de 2015, a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, lo siguiente:

I. Oficio de solicitud del Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa o quien cuente con facultades en términos de las disposiciones locales, en el que manifieste su aceptación de adherirse al Subsidio, y

II. Carta bancaria que acredite la apertura de la cuenta productiva específica destinada para la administración de los recursos del Subsidio, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, acompañada de los documentos siguientes:

a) Copia de la hoja de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual contenga la clave

respectiva de la entidad federativa, expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

b) Constancia de domicilio fiscal de la entidad federativa, y

c) Copia del oficio de designación o nombramiento del o los servidores públicos responsables del manejo de la cuenta productiva específica.

En caso de que la entidad federativa no anexe la carta bancaria al oficio de solicitud, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento iniciará el procedimiento a que hace referencia el Capítulo VII del Incumplimiento de estos Lineamientos, dentro de los 5 (cinco) días hábiles siguientes a la recepción del oficio de referencia, comunicando a la entidad federativa la omisión en la entrega de dicho documento.

En caso de que las entidades federativas no presenten la solicitud de adhesión en los términos previstos en el presente numeral, se tendrá por precluido su derecho para acceder al Subsidio y se considerará que la incorporación al mismo ha sido declinada.

SECCIÓN II DE LOS CONVENIOS ESPECÍFICOS DE ADHESIÓN Y ANEXO ÚNICO

Artículo 17. Los Convenios Específicos de Adhesión y los Anexos Únicos deberán estar formalizados a más tardar el 31 de marzo de 2015. Los Convenios Específicos de Adhesión serán suscritos por el Secretario Ejecutivo y las autoridades estatales que correspondan en razón de su competencia, en los términos de las disposiciones aplicables.

Los Anexos Únicos serán suscritos por el Secretario Ejecutivo Adjunto y el titular de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, y hasta por dos funcionarios estatales, según corresponda por razón de competencia y/o designación del titular del Ejecutivo Estatal.

El modelo de Convenio Específico de Adhesión señalado en este artículo, está establecido en el Anexo 2.

SECCIÓN III DE LA ASIGNACIÓN Y MINISTRACIÓN DE RECURSOS

Artículo 18. Las entidades federativas y el Secretariado Ejecutivo se sujetarán a las siguientes disposiciones para la asignación y ministración de recursos:

I. Las entidades federativas participantes, podrán recibir en tres ministraciones la cantidad asignada que se establece en el Anexo 1 de estos Lineamientos;

II. Las ministraciones podrán ser solicitadas por el Titular del Poder Ejecutivo y/o por el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública o su equivalente en la entidad federativa;

III. Las entidades federativas podrán concursar por recursos adicionales a través de las bolsas concursables, conforme a los términos que establezcan los presentes Lineamientos;

IV. El Secretariado Ejecutivo se sujetará a la disponibilidad presupuestaria y a la calendarización del gasto dispuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la transferencia de recursos. Si existiera demora en la transferencia de las ministraciones por causas ajenas a las entidades federativas, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento podrá prorrogar los plazos y obligaciones.

En caso de que exista una reducción presupuestaria al Subsidio que afecte las ministraciones programadas en los presentes Lineamientos, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento determinará el mecanismo que aplicará para reducir los montos respectivos, considerando en primera instancia afectar los recursos de las bolsas concursables;

V. Las Áreas Administrativas en el ámbito de su competencia deberán elaborar la metodología para la medición del avance en el cumplimiento de metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional previstos en el Anexo Único, los cuales formarán parte del convenio que se llegase a pactar, metodología que será difundida en el portal institucional del Secretariado Ejecutivo a más tardar el 27 de febrero de 2015, y

VI. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento determinará el monto de la ministración que se trate, con base en los dictámenes que emitan para tal efecto las Áreas Administrativas en el ámbito de su competencia.

Artículo 19. La primera Ministración corresponderá al 40 (cuarenta) por ciento del monto total convenido por entidad federativa, y deberá destinarse al cumplimiento de las metas parciales establecidas en el Anexo Único.

En caso de que la entidad federativa presente los documentos establecidos en el artículo 16 de estos Lineamientos, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento iniciará los trámites para la transferencia de los recursos de la primera Ministración a la entidad federativa dentro de los cinco días hábiles siguientes de que cuente con el Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único formalizado por las partes.

Artículo 20. La segunda Ministración corresponderá hasta el 40 (cuarenta) por ciento del monto total convenido por la entidad federativa y estará condicionada a que se acredite el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único y haber comprometido, devengado o pagado por lo menos el 25 (veinticinco) por ciento del monto transferido en la primera Ministración.

Las entidades federativas presentarán a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, a más tardar el 30 de junio 2015, lo siguiente:

- I.** Oficio mediante el cual solicite la segunda Ministración;
- II.** Escrito firmado bajo protesta de decir verdad, donde se manifiesten los avances obtenidos en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único;
- III.** Documentación que acredite haber comprometido, devengado o pagado por lo menos el 25 (veinticinco) por ciento del monto transferido de la primera Ministración, y
- IV.** Documentación que acredite haber cumplido las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, en los formatos que establezca el Secretariado Ejecutivo para tal efecto.

La documentación que remitan las entidades federativas para acreditar el cumplimiento de metas parciales deberá corresponder al mes que anteceda a la fecha en que se solicita formalmente la segunda Ministración al Secretariado Ejecutivo.

Cuando las entidades federativas cumplan una parte de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, se podrá ministrar la parte proporcional de los recursos de la segunda Ministración que corresponda al porcentaje del cumplimiento determinado por las Áreas Administrativas competentes.

Cuando las entidades federativas no hayan acreditado el cumplimiento de las metas parciales establecidas en todos los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, o no hayan comprometido, devengado o pagado los recursos en el porcentaje señalado en este artículo, perderán el derecho de acceder a los recursos de esta Ministración, pero subsistirá su derecho a solicitar la tercera Ministración.

Artículo 21. La tercera Ministración corresponderá al 20 (veinte) por ciento del monto total convenido por la entidad federativa y estará condicionada a que se acredite el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único y haber comprometido devengado o pagado por lo menos el 60 (sesenta) por ciento de los recursos ministrados.

Para la tercera Ministración, no serán considerados como ministrados los recursos adicionales provenientes de la primera Bolsa de recursos concursables ni el acreditamiento de las metas parciales que se hayan establecido, según corresponda.

Las entidades federativas podrán solicitar la tercera Ministración a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, a más tardar el 31 de agosto 2015, para lo cual deberán adjuntar lo siguiente:

- I.** Oficio mediante el cual solicite la tercera Ministración;
- II.** Escrito firmado bajo protesta de decir verdad, donde se manifiesten los avances obtenidos en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único;
- III.** Documentación que acredite haber comprometido, devengado o pagado por lo menos el 60 (sesenta) por ciento de los recursos ministrados, sin considerar los recursos adicionales provenientes de la primera Bolsa Concursable, y

IV. Documentación que acredite haber cumplido las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, en los formatos que establezca el Secretariado Ejecutivo para tal efecto.

Cuando las entidades federativas cumplan una parte de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, se podrá ministrar la parte proporcional de los recursos de la tercera Ministración que corresponda al porcentaje del cumplimiento determinado por las Áreas Administrativas competentes.

Cuando las entidades federativas no hayan acreditado el cumplimiento de las metas parciales establecidas en todos los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, o no hayan comprometido, devengado o pagado los recursos en el porcentaje señalado en este artículo, perderán el derecho de acceder a los recursos de esta Ministración.

Artículo 22. El procedimiento para solicitar la segunda y tercera Ministración, se sujetará a lo siguiente:

I. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento enviará a las Áreas Administrativas la solicitud con la documentación comprobatoria en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de dicha solicitud, para que en el ámbito de sus competencias, remitan en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles siguientes a la recepción de esta última, el dictamen respecto del avance en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único.

La Área Administrativa competente, previo a la emisión del dictamen, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, informará a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento si la entidad federativa cumple o no con el porcentaje y las metas parciales referidas en el Anexo Único, o no cuenta con la documentación suficiente para emitir su dictamen.

En el caso de que no cumpla se iniciará el procedimiento a que hace referencia el Capítulo VII del Incumplimiento;

II. En caso de que la solicitud sea procedente, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento notificará a las entidades federativas el resultado obtenido con base en los dictámenes proporcionados por las Áreas Administrativas respecto de la solicitud de Ministración en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles siguientes a la recepción del último dictamen;

III. Una vez notificada la procedencia de la solicitud de Ministración correspondiente, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento iniciará los trámites para la transferencia de los recursos a las entidades federativas por medio de la Dirección General de Administración a partir del día hábil siguiente de su notificación;

IV. Los recursos de la segunda y tercera Ministración de aquellas entidades federativas que no hayan sido transferidos por no haber acreditado el avance en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único y/o el porcentaje comprometido, devengado o pagado de los recursos, serán destinados a la Bolsa de recursos concursables, y

V. Los recursos no devengados al 31 de diciembre de 2015 deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación, para lo cual aplicarán las formalidades del Capítulo VI, Sección II de los Reintegros, de estos Lineamientos.

SECCIÓN IV DE LA CONCURSABILIDAD

Artículo 23. La Bolsa de recursos concursables se conformará cuando se actualice cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Por declinación total o parcial de una entidad federativa a su participación en el Subsidio;

II. Por no haber suscrito una entidad federativa el Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único en la fecha prevista en estos Lineamientos, o por haber precluido su derecho a solicitar la segunda y tercera Ministración;

III. Por incumplimiento de la entidad federativa respecto de las obligaciones contenidas en los Lineamientos, el Convenio Específico de Adhesión, su Anexo Único y demás normativa aplicable, por lo cual la Dirección General de Vinculación y Seguimiento haya realizado el procedimiento para la cancelación del referido Convenio;

- IV. Por terminación anticipada del Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único, y
- V. Por incumplimiento parcial o total de la entidad federativa, en el avance de metas parciales y/o el porcentaje de recursos comprometidos, devengados, o pagados de la segunda y/o tercera Ministración.

Artículo 24. El Secretariado Ejecutivo publicará en su página de Internet el monto de la Bolsa de Recursos Concursables a más tardar en las fechas siguientes:

I. La Primera Bolsa de Recursos Concursable el 24 de julio de 2015, se dará a conocer el monto obtenido con la información que se tenga disponible al 20 julio de 2015, y podrá ampliarse con los resultados que se obtengan de la fracción V del artículo anterior;

II. La Segunda Bolsa de Recursos Concursable el 23 de septiembre de 2015, se dará a conocer el monto obtenido con la información que se tenga disponible al 17 de septiembre de 2015, y podrá ampliarse con los resultados que se obtengan de la fracción V del artículo anterior, y

III. Sin perjuicio de lo señalado en las fracciones anteriores, el Secretariado Ejecutivo podrá efectuar publicaciones parciales de montos de la Bolsa de recursos concursables.

Artículo 25. Las solicitudes para acceder a las Bolsas de recursos concursables serán registradas y analizadas, de acuerdo al orden en que hayan sido presentadas en la Dirección General de Vinculación y Seguimiento. Para tal efecto, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento al momento de hacer la publicación de Bolsa de recursos concursables dará a conocer el formato de solicitud que deberán utilizar las entidades federativas interesadas en realizar su solicitud.

Las entidades federativas deberán presentar proyectos que contengan los siguientes apartados:

- I.** Nombre del proyecto;
- II.** Monto total del proyecto;
- III.** Objetivo;
- IV.** Metas;
- V.** Antecedentes;
- VI.** Descripción del proyecto;
- VII.** Cuadro de montos y Cronogramas de los destinos de gasto adicionales para el cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional, y
- VIII.** La documentación que indique, en su caso, las especificaciones, características técnicas y/o estándares tecnológicos del equipamiento.

Cada proyecto que se presente será analizado de manera integral conforme al orden de prioridad que presente la entidad federativa, cuando sea más de un proyecto el que incluya en su solicitud.

Las solicitudes para acceder a la Bolsa de recursos concursables no podrán exceder del 20 (veinte) por ciento del monto total de cada una de ellas, salvo que no se hayan presentado solicitudes que agoten los recursos o las entidades federativas que hayan solicitado el recurso concursable incumplieran los requisitos de los presentes Lineamientos, en cuyo caso podrá ampliarse el monto referido, siempre que la entidad federativa lo haya requerido en la misma solicitud.

Los recursos que no se hayan agotado en cada una de las bolsas, serán distribuidos de manera proporcional y en igualdad de partes entre las entidades federativas que formularon propuestas que rebasaron el porcentaje referido en este artículo, conforme al orden de prioridad que la propia entidad presentó en su solicitud y que el comité de recursos concursables haya dictaminado como procedentes.

Si en el proceso de la Bolsa de recursos concursables existieran recursos que no se hubieran agotado, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento determinará los mecanismos para su asignación, entre los cuales considerará la pertinencia de realizar una nueva convocatoria de Bolsa de recursos concursables, la cual deberá seguir las mismas disposiciones antes señaladas.

En caso de que la Bolsa de recursos concursables no cubra la totalidad de la propuesta aprobada, la entidad federativa ajustará las metas al monto autorizado.

Artículo 26. El Secretariado Ejecutivo contará con un Comité de Recursos Concursables, cuya función

principal será dictaminar la procedencia o improcedencia de la solicitud presentada por las entidades federativas y establecer los criterios de distribución del recurso. Dicho Comité estará conformado por los titulares de las siguientes Áreas Administrativas:

- I. Centro Nacional de Información;
- II. Centro Nacional de Certificación y Acreditación;
- III. Dirección General de Vinculación y Seguimiento, quien lo presidirá;
- IV. Dirección General de Apoyo Técnico;
- V. Dirección General de Administración;
- VI. Dirección General de Asuntos Jurídicos, quien contará con voz pero sin voto, y
- VII. El servidor público de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, responsable del Subsidio, cuyo cargo no podrá ser inferior a Director de Área, quien fungirá como Secretario Técnico.

El funcionamiento del Comité de Recursos Concursables se regirá por los estatutos de organización y funcionamiento, los cuales deberán ser aprobados por dicho Comité en su primera sesión ordinaria.

Artículo 27. Las solicitudes para el acceso a la primera Bolsa de recursos concursables estarán condicionadas a que se acredite el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, las cuales deberán corresponder al mes que anteceda a la fecha en que se solicita formalmente la Bolsa de recursos concursables al Secretariado Ejecutivo; y deberá acreditar haber comprometido, devengado, o pagado el 25 (veinticinco) por ciento de los recursos recibidos en la primera Ministración.

Para acceder a la segunda Bolsa de recursos concursables, las solicitudes estarán condicionadas a que se acredite el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, las cuales deberán corresponder al mes que anteceda a la fecha en que se solicita formalmente la Bolsa de recursos concursables al Secretariado Ejecutivo; y deberá acreditar haber comprometido, devengado o pagado el 60 (sesenta) por ciento de los recursos ministrados, no serán considerados como ministrados los recursos adicionales provenientes de la primera Bolsa de recursos concursables para la determinación del porcentaje del comprometido, devengado, o pagado de recursos, ni las metas parciales establecidas para tal efecto.

Las solicitudes para el acceso a las Bolsas de recursos concursables deberán remitirse en los periodos siguientes:

- I. Para la primera bolsa será del 27 al 31 de julio de 2015, y
- II. Para la segunda bolsa será del 24 al 30 de septiembre de 2015.

Artículo 28. Las entidades federativas entregarán a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, para acceder a cualquiera de las Bolsas de recursos concursables, lo siguiente:

- I. La solicitud de ministración para el acceso de la Bolsa de recursos concursables de que se trate;
- II. Documentación que acredite haber cumplido las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único, con fecha de corte al mes inmediato anterior a la solicitud;
- III. Documentación que acredite haber comprometido, devengado, o pagado los recursos ministrados del Subsidio, en los porcentajes establecidos en el artículo 27 de estos Lineamientos, y
- IV. El proyecto con sus objetivos y alcances, que incluya la propuesta de metas, cuadro de montos y cronogramas de los destinos de gastos adicionales para el cumplimiento de los Programas con Prioridad Nacional que se pretendan alcanzar con el monto de los recursos concursables.

Artículo 29. El procedimiento para emitir el dictamen de procedencia o improcedencia de las solicitudes para el acceso a las Bolsas de recursos concursables, es el siguiente:

- I. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento revisará de manera cuantitativa si la entidad federativa presentó completa la documentación prevista en el artículo 28 de los presentes Lineamientos. En caso de no encontrarse el total de la misma, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento desechará la solicitud remitida notificando dicho incumplimiento a la entidad federativa dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes

a que se presentó la solicitud;

II. De encontrarse completa, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento convocará al Comité de Recursos Concursables dentro de los 10 (diez) días hábiles posteriores a las fechas límite previstas en el artículo 27, tercer párrafo, fracciones I y II de los presentes Lineamientos, según corresponda, para que dictamine la procedencia o improcedencia de la solicitud respectiva.

Dicha Dirección General establecerá los mecanismos para entregar copia de la documentación que permita realizar el análisis a las Áreas Administrativas competentes con al menos 10 (diez) días hábiles antes de que se reúna el Comité de Recursos Concursables;

III. La resolución del Comité de Recursos Concursables será notificada a la entidad federativa por la Dirección General de Vinculación y Seguimiento en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles siguientes a la fecha en que haya efectuado el último dictamen el citado Comité. Las resoluciones que emita el Comité serán firmes e inapelables;

IV. La asignación del recurso concursable deberá formalizarse en un Anexo Único Complementario dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes a la notificación de la procedencia del otorgamiento del recurso de la Bolsa de recursos concursables. Este procedimiento estará sujeto a la disponibilidad presupuestal, y

V. En caso de ser improcedente la asignación del recurso, se tomará en cuenta la solicitud para la Bolsa de recursos concursables de la entidad federativa subsecuente, en virtud de que no hay prevención para este procedimiento.

CAPÍTULO V DE LAS REPROGRAMACIONES

Artículo 30. El Secretariado Ejecutivo contará con un Comité de Reprogramaciones, cuya función principal es dictaminar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de Reprogramación. Dicho Comité estará conformado por los titulares de las Áreas Administrativas señaladas en el artículo 26 de estos Lineamientos, con excepción de la Dirección General de Administración.

El funcionamiento del Comité de Reprogramaciones se regirá por los estatutos de organización y funcionamiento, los cuales deberán ser aprobados por dicho Comité en su primera sesión ordinaria.

Artículo 31. Las Reprogramaciones se sujetarán a los siguientes criterios:

I. En caso de situaciones extraordinarias de alteración del orden y la paz públicos en las entidades federativas, se podrán autorizar las Reprogramaciones necesarias para ser orientadas a su atención, siempre que los recursos se apliquen a los objetivos del Subsidio. En este supuesto no aplican los criterios a que se refieren las fracciones II y VI del presente artículo, y se podrá solicitar en cualquier momento del presente ejercicio fiscal, siempre y cuando existan las condiciones para el ejercicio oportuno de los recursos;

II. No se autorizarán las Reprogramaciones respecto de las metas, conceptos y/o montos establecidos en el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza, hacia los demás Programas con Prioridad Nacional, salvo que haya cumplimiento del 100 (cien) por ciento de las metas acordadas en el Anexo Único, o se encuentre en el supuesto de la fracción I de este artículo;

III. No procederán las Reprogramaciones en materia de capacitación, a excepción de que la entidad federativa demuestre que no es posible alcanzar la meta comprometida en razón de una disminución en el estado de fuerza, por dificultad para reclutar a los aspirantes necesarios, por falta de perfil, por no haber aprobado las evaluaciones de control de confianza, o se encuentren en el supuesto de la fracción I de este artículo;

IV. Las Reprogramaciones que efectúe la entidad federativa no podrán ser superiores al 30 (treinta) por ciento del monto total convenido;

V. Los recursos obtenidos de las Bolsas de recursos concursables no podrán reprogramarse, y

VI. Podrán realizarse hasta tres solicitudes de Reprogramación por entidad federativa para el ejercicio fiscal 2015.

Artículo 32. No se considerará Reprogramación a los siguientes casos:

I. A la ampliación de metas que se hayan convenido en el Anexo Único;

II. A la transferencia de recursos para dar suficiencia presupuestaria que permita alcanzar las metas

convenidas, siempre que éstos provengan de ahorros presupuestarios o rendimientos financieros, y

III. Los recursos provenientes de ahorros presupuestarios o rendimientos financieros aplicados a los destinos de gasto establecidos en los presentes Lineamientos. Los recursos referidos podrán destinarse a cualquiera de los Programas con Prioridad Nacional definidos en el artículo 13.

Los supuestos previstos en las fracciones anteriores, deberán ser notificados mediante oficio por las entidades federativas a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento para su registro, previa opinión favorable de las Áreas Administrativas competentes, acompañando, en su caso, la documentación que acredite el cumplimiento de las metas comprometidas de donde derivan los ahorros respectivos.

Artículo 33. Los casos no previstos en materia de Reprogramación, serán resueltos por la Dirección General de Vinculación y Seguimiento.

Las Reprogramaciones autorizadas por el Comité de Reprogramaciones, quedarán formalizadas con el registro que se haga en los formatos de avance físico-financiero que las entidades federativas remiten.

Artículo 34. Las solicitudes de Reprogramación deberán ser remitidas al Secretariado Ejecutivo, a partir de junio y a más tardar el último día hábil de octubre de 2015, adjuntando lo siguiente:

I. Informe en el que se señale:

- a) El origen y destino de los recursos objeto de la Reprogramación, en el formato establecido por el Secretariado Ejecutivo;
- b) Si hubo cumplimiento parcial o nulo de metas y, en su caso, la afectación de las mismas por la Reprogramación en el formato que se establezca, y
- c) Los Programas con Prioridad Nacional a los que transferirían los recursos derivados de la Reprogramación;

II. Cuadros de montos y metas originales del Anexo Único y de sus modificaciones, en donde se detallen los movimientos o transferencias que se solicitan a los Programas con Prioridad Nacional correspondientes, y las nuevas acciones que se pretendan llevar a cabo con los recursos derivados de las Reprogramaciones, y

III. Justificación detallada de la solicitud de Reprogramación.

En caso de que la Reprogramación solicitada consista en transferir recursos a una meta que implique la adquisición o contratación de conceptos que no se encuentren contemplados en el Catálogo, la Unidad Administrativa competente determinará sobre la viabilidad de los conceptos; de ser viable, lo manifestará, en la sesión del Comité de Reprogramaciones que corresponda, y en caso de no ser viable, deberá informarlo a la entidad federativa y notificarlo a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, a efecto de no realizar la convocatoria para llevar a cabo la Sesión del Comité de Reprogramaciones.

Artículo 35. El procedimiento de Reprogramaciones se sujetará a lo siguiente:

I. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento, en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud de Reprogramación, determinará si la misma cumple cuantitativamente con los requisitos necesarios para ser presentada al Comité de Reprogramaciones;

II. En el caso de que la documentación presentada por la entidad federativa no cumpla con los requisitos establecidos en estos Lineamientos, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento notificará en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles de su determinación. Cabe señalar que dicha solicitud no será considerada dentro de las tres Reprogramaciones a que tiene derecho la entidad federativa;

III. En caso de cumplir con los requisitos la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, convocará al Comité de Reprogramaciones dentro de los 10 (diez) días hábiles posteriores a la determinación de cumplimiento de requisitos, para que determine la procedencia o improcedencia de la solicitud de reprogramación.

Dicha Dirección General establecerá los mecanismos para entregar copia de la documentación que permita realizar el análisis a las Áreas Administrativas competentes con al menos cinco días hábiles antes de que se reúna el mismo, y

IV. El Comité de Reprogramaciones determinará la procedencia o improcedencia de la solicitud de la Reprogramación. La resolución definitiva del comité, es inapelable y será notificada por la Dirección General de Vinculación y Seguimiento a la entidad federativa en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles a partir del

cierre de la Sesión de dicho Comité.

Se exceptuará la aplicación del procedimiento establecido en este artículo, cuando se presente el supuesto previsto en el artículo 31, fracción I de estos Lineamientos, en cuyo caso la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, podrá convocar al Comité de Reprogramaciones al día hábil siguiente de haber recibido la solicitud.

CAPÍTULO VI

DEL CIERRE DEL EJERCICIO

SECCIÓN I

DEL CIERRE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL

Artículo 36. Para el cierre del ejercicio presupuestal, las entidades federativas deberán entregar a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, a más tardar el 29 de enero de 2016, la siguiente documentación:

- I.** Acta de cierre con corte al 31 de diciembre de 2015, firmada por las autoridades correspondientes en el formato que al efecto establezca el Secretariado Ejecutivo en su página de Internet (www.secretariadoejecutivo.gob.mx);
- II.** Reporte de avance en la aplicación de los recursos del Subsidio, en los formatos y/o sistemas establecidos por el Secretariado Ejecutivo en su página de Internet (www.secretariadoejecutivo.gob.mx);
- III.** En su caso, comprobantes de reintegro a la Tesorería de la Federación de los recursos que no fueron devengados o pagados al 31 de diciembre de 2015;
- IV.** Constancia de cancelación de la cuenta bancaria productiva específica aperturada para la administración de los recursos del Subsidio en el Ejercicio Fiscal 2015;
- V.** Listado en el cual se indique el nombre, Clave Única de Identificación Policial (CUIP), institución de adscripción y capacitación obtenida de los elementos acreditados en este ejercicio fiscal, y
- VI.** Reporte que acredite el cumplimiento de las metas comprometidas en el Anexo Único, en los formatos que el Secretariado Ejecutivo establezca para tal efecto.

La Dirección General de Vinculación y Seguimiento verificará la consistencia de las cifras establecidas en las actas de cierre, con los datos del ejercicio de los recursos establecidos en el reporte de avance físico financiero con corte al 31 de diciembre de 2015 y con los saldos establecidos en el estado de cuenta bancaria específica del Subsidio de la entidad federativa.

Artículo 37. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento podrá prevenir a las entidades federativas cuando se identifiquen posibles inconsistencias, errores de cálculo u otros similares en la información proporcionada por las mismas, en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles siguientes a la recepción de la documentación referida en el artículo 36.

La entidad federativa deberá desahogar la prevención en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la misma.

De no desahogar la prevención, el Secretariado Ejecutivo por conducto de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, procederá a notificar a los órganos fiscalizadores competentes, para los efectos conducentes.

En el caso de que la Dirección General de Vinculación y Seguimiento no identifique incumplimientos o inconsistencias en la documentación de cierre presentada por la entidad federativa, le notificará dicha determinación en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles a la misma.

SECCIÓN II

DE LOS REINTEGROS

Artículo 38. Los recursos no devengados al finalizar el ejercicio fiscal deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación incluyendo los rendimientos financieros que se hayan generado por no haberse aplicado a los objetivos de estos Lineamientos.

Asimismo, las entidades federativas para las cuales se haya dado por terminado el Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único de forma anticipada por incumplimiento a los Lineamientos o por declinación, y que hayan recibido ministraciones, deberán reintegrar los recursos que no hayan sido devengados, con sus respectivos rendimientos financieros, acreditando que los recursos devengados fueron erogados en los términos convenidos.

En caso contrario, estos recursos también deberán ser reintegrados, y la entidad federativa tendrá la obligación de cubrir las cargas financieras a la Tesorería de la Federación, determinadas con base en las disposiciones aplicables.

Las entidades federativas que se encuentren en los supuestos señalados en el párrafo anterior, deberán solicitar mediante oficio a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento la línea de captura para el reintegro de recursos ministrados, así como el procedimiento para el reintegro de rendimientos financieros.

CAPÍTULO VII DEL INCUMPLIMIENTO

Artículo 39. En caso de que la entidad federativa incumpla con alguna de las obligaciones establecidas en los Lineamientos, en el Convenio Específico de Adhesión, en su Anexo Único, o bien, que los recursos del Subsidio los destine a rubros distintos a los previstos en estos Lineamientos sin la autorización correspondiente, así como en cualquier otra disposición legal aplicable, se estará al siguiente procedimiento, sin perjuicio de que el Secretariado Ejecutivo realice las demás acciones legales correspondientes:

I. Se notificará a la entidad federativa por escrito cuando se detecte el incumplimiento en que incurrió, en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles siguientes a la fecha en que la Dirección General de Vinculación y Seguimiento tuvo conocimiento del incumplimiento. En este caso, procederá la suspensión de la ministración de los recursos, hasta en tanto se concluya el procedimiento previsto en el presente artículo;

II. La entidad federativa deberá subsanar o, en su caso, justificar el incumplimiento o manifestar lo que a su derecho convenga a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles siguientes a la fecha de notificación del incumplimiento detectado;

III. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento, enviará la respuesta a las Áreas Administrativas correspondientes con la documentación comprobatoria en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles, siguientes a la recepción de la respuesta de la entidad federativa, para que en el ámbito de sus competencias, determinen si subsanaron o justificaron el incumplimiento, lo cual deberán manifestar en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles posteriores a la recepción de la información;

IV. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento notificará a la entidad federativa acerca de la procedencia de su justificación e iniciará los trámites para la transferencia de los recursos suspendidos dentro de un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles siguientes a la emisión de su determinación.

En caso contrario, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento resolverá la terminación del Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único, cancelará la transferencia de los recursos y ordenará la restitución de los mismos y sus rendimientos financieros, en caso de que hubiesen sido ministrados, y procederá a notificar a la autoridad correspondiente;

V. No será motivo de terminación del Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único, cuando la entidad federativa cumpla parcialmente en el avance en el cumplimiento de las metas, y

VI. En el caso de la terminación anticipada del Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único la entidad federativa deberá entregar a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento el acta de cierre con corte a la fecha de dicha terminación, cancelación de la cuenta bancaria productiva específica y documentación que acredite los recursos devengados y/o pagados dentro de los 10 (diez) días hábiles posteriores a la fecha de dicha terminación anticipada.

Artículo 40. La entidad federativa podrá recurrir la resolución a que se refiere el artículo 39, fracción IV, segundo párrafo de los presentes Lineamientos, argumentado lo que su derecho convenga ante el Secretario Ejecutivo Adjunto, por conducto de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Si la entidad federativa no recurre la resolución de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento

dentro del término antes referido, dicha resolución surtirá todos sus efectos legales.

El Secretario Ejecutivo Adjunto dentro de un plazo de 20 (veinte) días hábiles contados a partir de la recepción del escrito de la entidad federativa confirmará la resolución inicial emitida por la Dirección General de Vinculación y Seguimiento o, en su caso, desechará por improcedencia, sobreseerá, declarará la inexistencia, nulidad o anulabilidad o revocará total o parcialmente el acto o modificará u ordenará la modificación del mismo, dictará u ordenará expedir un nuevo acto, según sea el caso.

Para cualquier caso, una vez determinado el incumplimiento en los términos del presente artículo, la Dirección General de Vinculación y Seguimiento dará vista a las autoridades competentes para los fines a que haya lugar.

Artículo 41. En caso de que alguna de las entidades federativas adherentes decline su participación en el Subsidio en cualquier momento del año, deberán notificarlo por oficio al Secretariado Ejecutivo, quien dará por terminado el Convenio Específico de Adhesión sin realizar trámite alguno. En este supuesto, las entidades federativas deberán observar lo señalado en el artículo 38 de los presentes Lineamientos.

Artículo 42. En caso de suspensión de las obligaciones y derechos establecidos en los Lineamientos, el Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único, con motivo de caso fortuito o fuerza mayor, éstas podrán reanudarse en el momento que desaparezcan las causas que dieron origen a la suspensión.

No será imputable al Secretariado Ejecutivo ni a las entidades federativas, las consecuencias derivadas con motivo de la suspensión, siempre que se trate de un caso fortuito o fuerza mayor.

CAPÍTULO VIII

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

SECCIÓN I

DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Artículo 43. Son obligaciones de las entidades federativas adherentes al Subsidio:

I. Destinar y ejercer los recursos para el cumplimiento de las metas convenidas en el Anexo Único para la implementación de las Unidades, a más tardar el 31 de diciembre de 2015. La aplicación del recurso es responsabilidad plena de la entidad federativa;

II. Entregar los informes trimestrales y mensuales de avance físico-financiero en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles posteriores a la conclusión del periodo correspondiente, a través del formato, sistema informático o mecanismo que dé a conocer mediante oficio el Secretariado Ejecutivo, a través de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, el cual contendrá como mínimo la siguiente información:

- a. Datos sobre el Gasto Comprometido, devengado y/o pagado a la fecha de corte del periodo que corresponda, así como la información comprobatoria que acredite el estado que guardan los recursos del Subsidio;
- b. Disponibilidad presupuestal y financiera del Subsidio con la que cuenten a la fecha de corte del reporte, y
- c. Estado de la cuenta bancaria productiva específica y la documentación comprobatoria de los recursos ejercidos.

III. Informar, en términos de los Lineamientos y demás normativa aplicable, el cumplimiento de las metas comprometidas en el Anexo Único;

IV. Atender en tiempo y forma las solicitudes de información que realice el Secretariado Ejecutivo sobre la administración y avances del Subsidio, de cualquier ejercicio fiscal, en el que la entidad federativa haya sido apoyada con el mismo; toda documentación que se remita al Secretariado Ejecutivo deberá estar dirigida a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, la cual fungirá como ventanilla única;

V. Contar con el total de los integrantes de la Policía acreditables, aprobados y vigentes en materia de control de confianza, en los términos de lo establecido en la Ley;

VI. Contar con Altos Mandos en las Instituciones de Seguridad Pública con evaluación aprobatoria y vigente expedida por un Centro de Evaluación y Control de Confianza Federal, conforme a la normatividad aplicable;

VII. Adquirir el equipamiento de personal, de protección e institucional para los elementos que conformarán las Unidades de conformidad con el Catálogo;

- VIII.** Cumplir con los Programas con Prioridad Nacional presentados para el cumplimiento del Subsidio, conforme al cronograma que se establezca en el Anexo Único;
- IX.** En caso de revisión por parte de una autoridad auditora, deberá:
- a. Dar todas las facilidades a dicha instancia para realizar en el momento en que lo juzgue pertinente, las auditorías que consideren necesarias;
 - b. Atender en tiempo y forma los requerimientos de auditoría, así como dar seguimiento y solventar las observaciones planteadas por los órganos de control, y
 - c. Dar total acceso a la información documental, contable y de otra índole, relacionada con los recursos del Subsidio.
- X.** Resguardar, en términos de la legislación aplicable, la documentación que ampare la comprobación de los recursos fiscales recibidos;
- XI.** Apoyar al Secretariado Ejecutivo en el desarrollo de las visitas y acciones de verificación sobre la aplicación de los recursos del Subsidio que estime pertinentes;
- XII.** Registrar los recursos que reciban del Subsidio en sus respectivos presupuestos e informar para efectos de la cuenta pública local y demás informes previstos en la legislación local;
- XIII.** Cancelar la documentación comprobatoria del gasto con la leyenda "Operado SPA 2015", o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del Subsidio;
- XIV.** Solicitar a la Dirección General de Apoyo Técnico, por conducto de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, con 15 quince días naturales previos al inicio del curso de capacitación convenido en el Anexo Único, y de manera oficial, la validación de los programas de capacitación que serán impartidos, de acuerdo a los esquemas de formación inicial o continua, contenidos en el Programa Rector de Profesionalización, los cuales deberán incluir, entre otros aspectos, aquellos relativos a la formación inicial, continua y especializada de la Policía Acreditable;
- XV.** Comprobar en los casos de nivelación académica, que los elementos concluyeron con el nivel de estudios convenido en el Anexo Único durante el presente ejercicio fiscal;
- XVI.** Cumplir con los lineamientos de evaluación que para tal efecto emita el Secretariado Ejecutivo;
- XVII.** Presentar al Secretariado Ejecutivo, en caso de cambio del Titular del Poder Ejecutivo Estatal durante el ejercicio 2015, con 15 días hábiles de anticipación al mismo, un pre cierre donde la administración saliente informe el estado que guarda la aplicación del recurso, con base a lo establecido en este Capítulo, y
- XVIII.** Observar lo dispuesto tanto en la legislación local como federal en materia electoral, en lo que refiere a la difusión del recurso asignado.

Artículo 44. Son derechos de las entidades federativas adherentes al Subsidio:

- I.** Acceder a los recursos del Subsidio, una vez que cumplan los requisitos establecidos en los Lineamientos, así como lo establecido en el Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único;
- II.** Recibir asesoría y asistencia técnica de manera continua y permanente del Secretariado Ejecutivo a través de sus Áreas Administrativas, en razón de su competencia para el ejercicio de los recursos del Subsidio, y
- III.** Solicitar las Ministraciones, la Bolsa de recursos concursables, Reprogramaciones y la validación de los cursos de capacitación en los plazos establecidos.

SECCIÓN II

DEL SECRETARIADO EJECUTIVO

Artículo 45. Son obligaciones del Secretariado Ejecutivo:

- I.** Emitir los criterios y demás disposiciones referidas en los Lineamientos, así como los criterios necesarios como guía para la creación, implementación y fortalecimiento de la Policía Acreditable;
- II.** Proceder en los términos de los Lineamientos y demás normatividad aplicable, en caso de incumplimiento de las obligaciones a que están sujetas las entidades federativas;
- III.** Brindar a través de sus Áreas Administrativas, asesoría y asistencia técnica para el debido ejercicio de los

recursos del presente Subsidio, de manera continua y permanente a las entidades federativas;

IV. Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades federativas respecto a lo establecido en los Convenios Específicos de Adhesión y sus Anexos Únicos;

V. Establecer, en su caso, los mecanismos de coordinación con las Áreas Administrativas competentes de la Secretaría de Gobernación, de la Procuraduría General de la República y otras instancias, para impulsar las acciones necesarias para la creación, implementación y fortalecimiento de la Policía Acreditada, y

VI. Las demás referidas en el Convenio Específico de Adhesión y las disposiciones aplicables.

Artículo 46. El Centro Nacional de Información deberá:

I. Apoyar en la integración del Catálogo del Subsidio correspondiente a los Programas con Prioridad Nacional de la Red Nacional de Telecomunicaciones y del Sistema Nacional de Información;

II. Verificar y validar las metas, montos y cronogramas que serán incorporados en el Anexo Único del Convenio Específico de Adhesión, con la finalidad de que sean congruentes con los Programas con Prioridad Nacional de la Red Nacional de Telecomunicaciones y del Sistema Nacional de Información, así como de los objetivos del Subsidio;

III. Brindar apoyo y asesoría a las entidades federativas que así lo soliciten en materia de la Red Nacional de Telecomunicaciones y del Sistema Nacional de Información;

IV. Diseñar y establecer la metodología para el seguimiento y dictamen del avance en el cumplimiento de los compromisos establecidos por las entidades federativas en los Programas con Prioridad Nacional correspondientes a la Red Nacional de Telecomunicaciones y del Sistema Nacional de Información convenidos en el Anexo Único;

V. Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades federativas respecto a lo establecido en los Convenios Específicos de Adhesión y sus Anexos Únicos;

VI. Dictaminar sobre los avances en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único correspondientes a la Red Nacional de Telecomunicaciones y del Sistema Nacional de Información, conforme a la metodología establecida para tal efecto, y

VII. Dictaminar sobre la procedencia de las solicitudes de incorporación de conceptos al Catálogo relativos a los programas de su competencia.

Artículo 47. El Centro Nacional de Certificación y Acreditación deberá:

I. Apoyar en la integración del Catálogo del Subsidio correspondientes al Programa con Prioridad Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza;

II. Brindar apoyo y asesoría a las entidades federativas que así lo soliciten en materia Evaluación en Control de Confianza;

III. Diseñar y establecer la metodología para el seguimiento y dictamen del avance en el cumplimiento de los compromisos establecidos por las entidades federativas en el Programa con Prioridad Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza convenido en el Anexo Único;

IV. Verificar y validar las metas, montos y cronogramas que serán incorporados en el Anexo Único del Convenio Específico de Adhesión, con la finalidad de que sean congruentes con el Programa con Prioridad Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza y los objetivos del Subsidio;

V. Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades federativas respecto lo establecido en los Convenios Específicos de Adhesión y sus Anexos Únicos;

VI. Dictaminar sobre los avances en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único correspondientes al Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza, y

VII. Dictaminar sobre la procedencia de las solicitudes de incorporación de conceptos al Catálogo relativos al programa de su competencia.

Artículo 48. La Dirección General de Apoyo Técnico deberá:

- I.** Apoyar en la integración del Catálogo del Subsidio correspondientes a los programas de Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública, el Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional, y el Nuevo Sistema de Justicia Penal;
- II.** Establecer los programas de capacitación que deberán cursar los integrantes de las Unidades, en coordinación con las instancias correspondientes;
- III.** Verificar y validar las metas, montos y cronogramas que serán incorporados en el Anexo Único del Convenio Específico de Adhesión, con la finalidad de que sean congruentes con los objetivos del Subsidio y al Programa con Prioridad Nacional de Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública (este programa integrará las metas, montos y cronogramas relativos a los programas de Nuevo Sistema de Justicia Penal y de Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional, por lo que podrá apoyarse con la instancia federal competente);
- IV.** Dar seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades federativas respecto lo establecido en los Convenios Específicos de Adhesión y sus Anexos Únicos;
- V.** Validar y registrar los programas de capacitación que las entidades federativas remitan al Secretariado Ejecutivo, en términos de lo dispuesto por el Programa Rector de Profesionalización;
- VI.** Dictaminar sobre los avances en el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Único correspondientes a la Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública, al Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional, y al Nuevo Sistema de Justicia Penal;
- VII.** Dictaminar sobre la procedencia de las solicitudes de incorporación de conceptos al Catálogo relativos a los programas antes referidos, y
- VIII.** Brindar la asesoría relativa a los Modelos de la Policía Acreditada, en coordinación con las Áreas Administrativas e instancias federales competentes, y en su caso, resolver las solicitudes de modificación requeridas a los modelos de referencia.

Artículo 49. La Dirección General de Administración deberá:

- I.** Realizar los registros correspondientes en la cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- II.** Realizar las acciones necesarias para solicitar la transferencia de los recursos federales a las entidades federativas, en las cuentas bancarias productivas específicas de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos, e
- III.** Informar a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, a través de la Dirección de Finanzas, la fecha de transferencia a las entidades federativas de los recursos de las ministraciones señaladas en los presentes Lineamientos, a más tardar al tercer día hábil siguiente de su realización.

Artículo 50. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento deberá:

- I.** Aplicar e interpretar los Lineamientos y, en su caso, resolver lo no previsto en ellos, respecto de la administración del Subsidio;
- II.** Coordinar con las Áreas Administrativas competentes, la elaboración de los Convenios Específicos de Adhesión y sus Anexos Únicos;
- III.** Integrar el Catálogo en coordinación con las Áreas Administrativas correspondientes a los Programas con Prioridad Nacional;
- IV.** Dictaminar sobre el porcentaje de avance de los recursos comprometidos, devengados y pagados en los procedimientos de la segunda y tercera ministración, así como de las Bolsas de recursos concursables;
- V.** Autorizar y gestionar las ministraciones del Subsidio otorgado a las entidades federativas, previo cumplimiento de los requisitos y obligaciones previstos en estos Lineamientos, el Convenio Específico de Adhesión y el Anexo Único;
- VI.** Realizar las notificaciones y actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los Lineamientos mediante correo certificado, correo electrónico institucional o cualquier medio con validez jurídica;
- VII.** Fungir como enlace entre el Secretariado Ejecutivo y las entidades federativas;
- VIII.** Realizar visitas y acciones de verificación y revisión a las entidades federativas, según se considere

pertinente, por los motivos siguientes:

- a) Por falta, atraso o inconsistencia en la información remitida al Secretariado Ejecutivo;
- b) A solicitud de los Centros Nacionales y Direcciones Generales del Secretariado Ejecutivo;
- c) Para conciliación de cifras y cierre de ejercicio, o
- d) De manera aleatoria.

IX. Solicitar a las entidades federativas la información necesaria relacionada con los recursos del Subsidio;

X. Dar seguimiento a la aplicación por parte de las entidades federativas de los lineamientos de evaluación del desempeño del Subsidio;

XI. Solicitar en todo momento la comprobación y revisión de la información proporcionada por las entidades federativas, así como el reintegro de los recursos;

XII. Suspender y, en su caso, cancelar las ministraciones en los términos previstos en los Lineamientos, y

XIII. Revisar la documentación correspondiente al cierre del ejercicio de las entidades federativas adherentes al Subsidio.

Artículo 51. La Dirección General de Planeación deberá:

I. Elaborar los Lineamientos de evaluación del desempeño del Subsidio de los Programas con Prioridad Nacional aplicables los cuales se darán a conocer a las entidades federativas a más tardar el mes de septiembre de 2015, en la página del Secretariado Ejecutivo (www.secretariadoejecutivo.gob.mx), y

II. Apoyar en la elaboración de los criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Subsidio.

CAPÍTULO IX DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo 52. Las entidades federativas deberán contar con Observatorios Ciudadanos para la evaluación y seguimiento de las funciones de las unidades de la Policía Estatal Acreditable, de Policía de Investigación Acreditable o en su caso, de Oficiales de Guarda y Custodia en términos del artículo 132 de la Ley.

Para efecto de contraloría social, los interesados y la población en general podrán recurrir a la Secretaría de la Función Pública y a las instancias equivalentes en las entidades federativas, a presentar sus quejas, denuncias, sugerencias o reconocimientos respecto a la operación del Subsidio.

Artículo 53. De acuerdo con lo establecido en los artículos 7 y 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 8, 9, 10, 11 y 12 de su Reglamento, los Lineamientos estarán disponibles en el sitio de Internet del Secretariado Ejecutivo (www.secretariadoejecutivo.gob.mx).

Artículo 54. El Secretariado Ejecutivo y las entidades federativas deberán publicar conforme a la normatividad aplicable en materia de transparencia, los Convenios Específicos de Adhesión en medio de difusión oficial y los Anexos Únicos, en sus páginas de Internet.

Con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los recursos federales del Subsidio, el Ejecutivo Federal, a través del Secretariado Ejecutivo, conforme a lo dispuesto en los artículos 85, 106 y 110 de la Ley de Presupuesto, 7 y 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 19 de su Reglamento, hará públicos el diseño, ejecución, montos asignados, criterios de acceso del Subsidio a las entidades federativas y los resultados de la evaluación de la aplicación y destino de los recursos.

Lo anterior, en el entendido de que la información que se haga pública, no comprometa las acciones en materia de seguridad pública en los términos de las disposiciones aplicables.

Se deberán atender las medidas para la comprobación y transparencia en los términos de las disposiciones aplicables, sin que ello implique limitaciones o restricciones a la administración y erogación de los recursos entregados a las entidades federativas. Para tal efecto, se deberán usar los sistemas y herramientas electrónicas establecidas para ello.

Artículo 55. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento realizará el seguimiento físico-financiero

de la aplicación del Subsidio, así como de las metas convenidas, a través de la información remitida por las entidades federativas. Asimismo, dará seguimiento al cumplimiento de los presentes Lineamientos por parte de las entidades federativas, para lo cual se apoyará de las distintas Áreas Administrativas del Secretariado Ejecutivo.

Las entidades federativas permitirán al Secretariado Ejecutivo, a través del personal autorizado de sus Áreas Administrativas, el acceso a equipo, material, información, registros y documentos requeridos para ejecutar el seguimiento de las acciones realizadas con el Subsidio.

Artículo 56. La evaluación de los procesos de implementación de las estrategias para cubrir las metas, se enfocará a estimar el impacto de los resultados alcanzados en materia de seguridad pública, derivados de la ejecución de los Programas con Prioridad Nacional financiados con recursos del Subsidio.

Dicha evaluación se llevará a cabo conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Secretariado Ejecutivo a través de la Dirección General de Planeación, en los cuales se establecerán las directrices, mecanismos y metodologías que deberán observar las entidades federativas.

Artículo 57. Los recursos presupuestarios federales asignados al Subsidio no pierden su carácter federal, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, los órganos de las entidades federativas de Control y los órganos técnicos de fiscalización locales, podrán realizar actividades de fiscalización y auditoría, correspondientes al ejercicio de los recursos del Subsidio, en el ámbito de sus respectivas competencias, sujetándose a la legislación aplicable en la materia.

La Secretaría de la Función Pública, con base en el Acuerdo de Coordinación y en el Programa Anual de Trabajo que suscriba con las entidades federativas, realizará en coordinación con los órganos de las entidades federativas de control, las acciones señaladas en el párrafo anterior.

El órgano de la entidad federativa de control, podrá realizar directamente las revisiones acordadas a los recursos, y deberá:

- II.** Informar a la Secretaría de la Función Pública del resultado de sus revisiones y, en su caso, fincar responsabilidades y aplicar sanciones a que haya lugar contra servidores públicos locales, y promover en su caso, la realización de las mismas acciones contra servidores públicos municipales, y
- II.** Presentar las acciones civiles, administrativas y/o penales que deriven del resultado de las auditorías practicadas y, en su caso, apoyar a los órganos de fiscalización, en el caso de que éstos las presenten.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Los Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Tratándose de entidades federativas cuyo cambio de gobierno tenga lugar durante los seis primeros meses de 2015, la administración entrante podrá suscribir un Convenio Modificadorio del Convenio Específico de Adhesión, así como el Anexo Único correspondiente, siempre y cuando existan las condiciones para el ejercicio oportuno de los recursos.

Dado en la Ciudad de México, a 13 de febrero de 2015.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.

ANEXO 1

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN, FÓRMULAS Y VARIABLES PARA LA ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SUS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE MANDO POLICIAL.

1. Criterios de Distribución del Subsidio

Los criterios conforme a los cuales se distribuyen los recursos del Subsidio, son los siguientes:

- I. Población;
- II. Combate a la Delincuencia;
- III. Cobertura Territorial, y
- IV. Evaluación de la Aplicación del Subsidio.

2. Ponderación de los Criterios de Distribución

El Subsidio a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, aprobado en el artículo 9, apartado A, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, es de \$2,759'125,600.00 (DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.).

Del total de los recursos aprobados para el Subsidio, se destinará hasta el 0.25 (cero punto veinticinco) por ciento, correspondiente a \$6'897,814.00 (SEIS MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS CATORCE PESOS 00/100 M.N.), para ejercerlos a nivel central, en gastos indirectos y de operación del Subsidio.

La diferencia correspondiente a \$2,752'227,786.00 (DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS 00/100 M.N.), se asigna conforme a los criterios y ponderaciones siguientes:

- I. Quince (15) por ciento para el criterio de Población;
- II. Veinticinco (25) por ciento para el criterio de Combate a la Delincuencia;
- III. Veinte (20) por ciento para el criterio de Cobertura Territorial, y
- IV. Cuarenta (40) por ciento para el criterio de Evaluación de la Aplicación del Subsidio.

3. Fórmula de Distribución

Los recursos a repartir del Subsidio se distribuyen entre cada una de las treinta y dos entidades federativas de acuerdo al monto resultante de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$M_{ef} = A + B + C + D$$

Donde cada una de las cuatro variables, son las siguientes:

M_{ef} = Monto asignado por entidad federativa.

A = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de Población;

B = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de Combate a la Delincuencia;

C = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de Cobertura Territorial, y

D = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de Evaluación de la Aplicación del Subsidio.

a) Fórmulas y variables del Criterio de Población (A).

El resultado de la aplicación de las fórmulas y variables del criterio de Población se obtiene a través de los tres indicadores siguientes:

I. Población de la entidad federativa.- refleja la proporción de la población que habita en la entidad federativa respecto a la población total del país con base en la proyección de la población por entidad federativa en el año 2014 como dato oficial de referencia disponible, ponderado al cuarenta y cinco (45) por ciento;

II. Población urbana marginada.- considera el número de habitantes concentrados en zonas urbanas de la entidad federativa que se encuentran en condiciones de marginación respecto de la población de dicha entidad en el año 2010 como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al treinta (30) por ciento, y

III. Población flotante turística.- considera a la población que visita a la entidad federativa respecto del total nacional en el año 2013 como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al veinticinco (25) por ciento.

La suma ponderada de los tres indicadores se multiplica por la ponderación que le corresponde al criterio de Población:

$$A = (X_1 \times 0.45 + X_2 \times 0.30 + X_3 \times 0.25) \times PSA$$

Donde:

A = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de Población;

X1 = Proporción del número de habitantes de la entidad federativa respecto de la población total del país. **Fuente de información:** Consejo Nacional de Población (Proyección de la Población por Entidad Federativa 2014);

X2 = Proporción de la población urbana marginada de la entidad federativa respecto de la población de dicha entidad. **Fuente de información:** Consejo Nacional de Población (Población según grado alto y muy alto de marginación urbana, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010);

X3 = Proporción de la población flotante turística de la entidad federativa respecto al total de la población flotante turística a nivel nacional. **Fuente de información:** Secretaría de Turismo (Llegada de turistas nacionales y extranjeros en el año 2013), y

PSA = Quince (15) por ciento del recurso a distribuir del Subsidio.

b) Fórmulas y Variables del Criterio de Combate a la Delincuencia (B).

El resultado de la aplicación de las fórmulas y variables del criterio de Combate a la Delincuencia se obtiene a través de los dos indicadores siguientes:

I. Incidencia delictiva.- se refiere a los delitos de alto impacto social relativos a homicidios dolosos, secuestros, extorsiones y robos(1) denunciados, y refleja la proporción que representan en la entidad

federativa con respecto al total nacional en el periodo 1 de diciembre de 2013 al 30 de noviembre de 2014 como últimos datos oficiales de referencia disponibles, ponderado al treinta (30) por ciento, y

II. Disminución de delitos.- considera la disminución del número de delitos de alto impacto social relativos a homicidios dolosos, secuestros, extorsiones y robos denunciados de un año a otro tomando los periodos del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2013 y del 1 de diciembre de 2013 al 30 de noviembre de 2014, como últimos datos oficiales de referencia disponibles, ponderado al setenta (70) por ciento.

El porcentaje de distribución de cada entidad federativa estará en función del grado de disminución de delitos logrado en los periodos correspondientes, y no podrá ser superior al techo que corresponde a la proporción obtenida en el criterio de Población. Los remanentes que en su caso existan de este indicador, serán repartidos con base en ponderaciones jerarquizadas conforme al porcentaje de disminución obtenido.

La suma ponderada de los dos indicadores se multiplica por la ponderación que le corresponde al criterio de Combate a la Delincuencia:

$$B = (X_1 \times 0.3 + X_2 \times 0.7) \times PS_B$$

Donde:

B = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de

Combate a la Delincuencia;

X1 = Proporción de la incidencia delictiva de la entidad federativa respecto de la incidencia delictiva nacional. **Fuente de información:** Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas a través del Comité Interinstitucional de Estadística e Información de Seguridad Pública por conducto del Centro Nacional de Información;

$$X_1 = (Hd + S + E + R) / \left(\sum_{j=1}^{32} ID_j \right)$$

Hd = Homicidios dolosos ocurridos en la entidad federativa en el periodo referido;

S = Secuestros ocurridos en la entidad federativa en el periodo referido;

E = Extorsiones ocurridas en la entidad federativa en el periodo referido;

R = Robos con y sin violencia (a casa habitación, a negocio, a transeúntes, a transportistas, de vehículos y a instituciones bancarias) ocurridos en la entidad federativa en el periodo referido;

ID = Incidencia delictiva de la entidad federativa que corresponde a la sumatoria de los homicidios dolosos (**Hd**), secuestros (**S**), extorsiones (**E**) y robos (**R**) en el periodo referido.

X2 = Proporción del grado de disminución de los delitos de alto impacto social en la entidad federativa en los periodos considerados. **Fuente de información:** Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas a través del Comité Interinstitucional de Estadística e Información de Seguridad Pública por conducto del Centro Nacional de Información, y

PSB = Veinticinco (25) por ciento del recurso a distribuir del Subsidio.

c) **Fórmulas y Variables del Criterio de Cobertura Territorial (C).**

El resultado de la aplicación de las fórmulas y variables del Criterio de Cobertura Territorial se obtiene a través de un indicador:

I. Despliegue policial.- refleja la proporción en la cobertura que tiene el estado de fuerza por cada mil habitantes de la entidad, respecto a la cobertura total del país. Dicha proporción por entidad federativa no podrá ser superior al techo que corresponde a la proporción obtenida en el criterio de Población. Los remanentes que en su caso existan de este indicador, serán repartidos con base en ponderaciones jerarquizadas conforme al porcentaje de cobertura obtenido.

$$C = (X_1 / X_2) \times PS_c$$

Donde:

C = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de Cobertura Territorial;

X1 = Proporción de la cobertura del estado de fuerza por cada mil habitantes de la entidad federativa. **Fuente de Información:** para el estado de fuerza; Centro Nacional de Información conforme al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS), con corte al 31 de diciembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible. Para el número de habitantes; Consejo Nacional de Población (Proyección de la Población por Entidad Federativa 2014).

$$X_1 = (EF / Pe) \times 1000$$

EF = Estado de fuerza en la entidad federativa a la fecha de corte, y

Pe = Población que habita en la entidad federativa.

X2 = Sumatoria de las proporciones de la cobertura del estado de fuerza por cada mil habitantes de las treinta y dos entidades federativas (nacional).

$$X_2 = \sum_{j=1}^{32} X_{1j}$$

PSC = Veinte (20) por ciento del recurso a distribuir del Subsidio.

d) Fórmulas y Variables del Criterio de Evaluación de la Aplicación del Subsidio (D)

El resultado de la aplicación de las fórmulas y variables del criterio de Evaluación de la Aplicación del Subsidio en 2014, se obtiene a través de los dos indicadores siguientes:

I. Implementación de la Policía Acreditable.- refleja la proporción por entidad federativa con respecto al total nacional, del avance en la implementación de la Policía Acreditable convenida en los Anexos Únicos del subsidio de la Policía Acreditable para el ejercicio fiscal 2014, ponderado al cincuenta (50) por ciento, y

II. Ejercicio de Recursos.- se refiere a la proporción a nivel nacional, obtenida de la suma de los recursos pagados, ejercidos y devengados respecto del financiamiento convenido para el ejercicio 2014 por la entidad federativa, ponderado al cincuenta (50) por ciento.

La suma ponderada de los dos indicadores se multiplica por la ponderación que le corresponde al criterio de Avance en la Implementación de la Policía Acreditable.

$$D = (X_1 \times 0.5 + X_2 \times 0.5) \times PS_D$$

Donde:

D = Resultado de la aplicación de las fórmulas y variables por entidad federativa relativas al criterio de Evaluación de la Aplicación del Subsidio;

X1 = Proporción del Avance en la implementación de la Policía Acreditable de la entidad federativa respecto al avance a nivel nacional, conforme a los 6 indicadores siguientes:

I. Convocatoria, reclutamiento y selección.- se refiere al proceso de convocatoria, reclutamiento y selección de los elementos tanto de nuevo ingreso como elementos en activo de la Policía Acreditable, que la entidad ha considerado implementar.

La información de este indicador es con corte al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al treinta (30) por ciento;

II. Formación y capacitación.- se refiere al proceso de formación y capacitación de los elementos de nuevo ingreso, de los elementos en activo y mandos de la Policía Acreditable, que la entidad ha considerado implementar.

La información de este indicador es con corte al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al treinta (30) por ciento;

III. Equipamiento personal, de protección e institucional.- se refiere al proceso de equipamiento de los elementos de la Policía Acreditable, que la entidad ha considerado implementar.

La información de este indicador es con corte al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al diez (10) por ciento;

IV. Fortalecimiento de capacidades de evaluación de control de confianza.- se refiere al proceso de evaluación y acreditación de los elementos de la Policía Acreditable, que la entidad ha considerado implementar.

La información de este indicador es con corte al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al veinte (20) por ciento;

V. Equipamiento institucional en materia de la Red Nacional de Telecomunicaciones.- se refiere al proceso de equipamiento institucional de la Red Nacional de Telecomunicaciones, conforme a las necesidades requeridas para operación de la Policía Acreditable, que la entidad ha considerado implementar.

La información de este indicador es con corte al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al cinco (5) por ciento, y

VI. Equipamiento institucional en materia del Sistema Nacional de Información.- se refiere al proceso de equipamiento institucional del Sistema Nacional de Información, conforme a las necesidades requeridas para operación de la Policía Acreditable, que la entidad ha considerado implementar.

La información de este indicador es con corte al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible, ponderado al cinco (5) por ciento.

Los índices estatal y nacional se obtienen a partir de la proporción obtenida de la suma de los seis indicadores ponderados.

$$X_1 = A_E / A_N$$

Donde:

AE = Índice estatal de avance en la implementación de la Policía Acreditable 2014, que se obtiene de la suma de la proporción de los niveles de avance ponderados de cada uno de los rubros del proceso de implementación de la Policía Acreditable por entidad federativa. **Fuente de información:** Unidades Administrativas responsables de operar el Subsidio en las entidades federativas, por conducto de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento:

$$A_E = (R_1 \times 0.3 + R_2 \times 0.3 + R_3 \times 0.1 + R_4 \times 0.2 + R_5 \times 0.05 + R_6 \times 0.05)$$

R1 = Proporción del nivel de avance en el rubro de convocatoria, reclutamiento y selección del proceso de implementación de la Policía Acreditable en la entidad federativa;

R2 = Proporción del nivel de avance en el rubro de formación y capacitación del proceso de implementación de la Policía Acreditable en la entidad federativa;

R3 = Proporción del nivel de avance en el rubro de equipamiento personal, de protección e institucional del proceso de implementación de la Policía Acreditable en la entidad federativa;

R4 = Proporción del nivel de avance en el rubro de fortalecimiento de capacidades de evaluación de control de confianza del proceso de implementación de la Policía Acreditable en la entidad federativa;

R5 = Proporción del nivel de avance en el rubro de equipamiento institucional en materia de la Red Nacional de Telecomunicaciones del proceso de implementación de la Policía Acreditable en la entidad federativa, y

R6 = Proporción del nivel de avance en el rubro de equipamiento institucional en materia del Sistema Nacional de Información del proceso de implementación de la Policía Acreditable en la entidad federativa.

AN = Índice nacional de avance en la implementación de la Policía Acreditable 2014, que se obtiene de la suma de la proporción de los índices estatales de avance de todas las entidades federativas (nacional). **Fuente de información:** Unidades Administrativas responsables de operar el Subsidio en las entidades federativas, por conducto de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento:

$$A_N = \sum_{j=1}^{32} A_{Ej}$$

X2 = Proporción del ejercicio de recursos del financiamiento convenido para el ejercicio fiscal 2014 por entidad federativa, respecto al total nacional, conforme a los dos indicadores siguientes:

I. Recursos pagados.- se refiere a los recursos ejercidos y pagados de la entidad federativa respecto del financiamiento convenido, en el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible, y

II. Recursos devengados.- considera los recursos devengados de la entidad federativa del financiamiento convenido, en el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de noviembre de 2014, como último dato oficial de referencia disponible.

Los índices estatal y nacional se obtienen a partir de la proporción obtenida de la suma de los dos indicadores respecto del financiamiento convenido.

$$X_2 = IER_{pd} / INR_{pd}$$

Donde:

IERpd = Índice estatal de recursos pagados y devengados que se obtiene de la proporción de la suma de los recursos pagados y devengados por la entidad federativa en el periodo establecido respecto del financiamiento

convenido con la misma en el ejercicio fiscal 2014. **Fuente de información:** Unidades Administrativas responsables de operar el Subsidio en las entidades federativas, por conducto de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento:

$$IER_{pd} = (R_p + R_d) / F_c$$

- R_p** = Recursos pagados por la entidad federativa acumulados en el periodo referido;
R_d = Recursos devengados por la entidad federativa acumulados en el periodo referido, y
F_c = Financiamiento convenido en el ejercicio fiscal referido.

INR_{pd} = Índice nacional de recursos pagados y devengados que se obtiene de la suma de los índices estatales de recursos pagados y devengados de todas las entidades federativas en el periodo establecido. **Fuente de información:** Unidades Administrativas responsables de operar el Subsidio en las entidades federativas, por conducto de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento:

$$INR_{pd} = \sum_{j=1}^{32} IER_{pdj}$$

PSD = Cuarenta (40) por ciento del recurso a distribuir del Subsidio.

e) Elementos Adicionales en la Aplicación de la Fórmula

Se consideran elementos adicionales derivados de los resultados en la aplicación de la fórmula y por la actualización de las bases de datos, conforme a lo siguiente:

- I.** Se considera un piso y un techo estatal de 65 y 190 millones de pesos, respectivamente, y se realizan los ajustes al monto del Subsidio que será asignado, y
- II.** Se ponderan de manera jerarquizada las variaciones obtenidas en la aplicación de la fórmula conforme a los porcentajes de incremento y disminución obtenidos para que ninguna entidad federativa reciba menos recursos al monto asignado en el ejercicio fiscal 2014.

4. Resultado de la Aplicación de la Fórmula de Distribución por Entidad Federativa.

La H. Cámara de Diputados aprobó la cantidad de \$2,759'125,600.00 (DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M.N.) para el otorgamiento de subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, los cuales se distribuyen entre cada una de las treinta y dos entidades federativas, una vez descontados los gastos de operación quedando la asignación de \$2,752'227,786.00 (DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS 00/100 M.N.), conforme al monto resultante de la aplicación de la fórmula en los términos descritos, lo cual da como resultado la siguiente distribución:

Entidades Federativas	Total (Pesos)
Aguascalientes	65,000,000
Baja California	78,126,269
Baja California Sur	67,951,699
Campeche	68,907,805
Coahuila de Zaragoza	81,276,332
Colima	68,458,178
Chiapas	93,834,478
Chihuahua	102,598,162
Distrito Federal	174,004,125

Durango	69,238,836
Guanajuato	85,940,146
Guerrero	82,343,768
Hidalgo	68,480,536
Jalisco	99,991,503
México	190,000,000
Michoacán	83,822,322
Morelos	69,783,852
Nayarit	65,000,000
Nuevo León	101,387,275
Oaxaca	86,204,076
Puebla	97,941,245
Querétaro	68,510,391
Quintana Roo	69,096,460
San Luis Potosí	75,041,710
Sinaloa	70,977,680
Sonora	96,462,709
Tabasco	68,170,371
Tamaulipas	79,397,600
Tlaxcala	65,000,000
Veracruz	119,211,819
Yucatán	71,215,268
Zacatecas	68,853,171
TOTAL	2,752'227,786

ANEXO 2

MODELO DE CONVENIO ESPECÍFICO DE ADHESIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SUS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE MANDO POLICIAL.

CONVENIO ESPECÍFICO DE ADHESIÓN, EN LO SUCESIVO "CONVENIO" PARA EL OTORGAMIENTO DEL "SUBSIDIO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SUS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE MANDO POLICIAL", EN LO SUCESIVO "SUBSIDIO", QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DEL SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LO SUCESIVO "EL SECRETARIADO", REPRESENTADO POR EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, EL C. JORGE CARLOS HURTADO VALDEZ, Y EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____, EN LO SUCESIVO "LA ENTIDAD FEDERATIVA", REPRESENTADA POR SU GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, EL C. _____, ASISTIDO POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO (O EQUIVALENTE), EL C. _____, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (O EQUIVALENTE), EL C. _____ (EN CASO DE APLICAR) Y EL SECRETARIO DE FINANZAS (O EQUIVALENTE), EL C. _____, A QUIENES CONJUNTAMENTE SE LES DENOMINARÁ "LOS PARTICIPANTES" DE CONFORMIDAD CON EL MARCO LEGAL, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS SIGUIENTES:

MARCO LEGAL

"LOS PARTICIPANTES" protestaron cumplir y hacer cumplir en el ámbito de sus respectivas competencias, lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como 7 y 9 apartado A, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, en lo sucesivo, "PRESUPUESTO DE EGRESOS", y las demás disposiciones jurídicas aplicables al presente "CONVENIO", razón por la cual se obligan a él como si estuviera inserto a la letra en este documento, con todos los efectos legales y administrativos conducentes.

DECLARACIONES:

I. DECLARA "EL SECRETARIADO", A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE QUE:

I.1 Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, operativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, de conformidad con los artículos 17 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en lo subsecuente "LEY GENERAL"; 2, apartado C, fracción XI y 120 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y 1 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

I.2 Su Titular fue designado como Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por el C. Presidente de la República en su carácter de Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, ratificado

por el Senado de la República el 29 de abril de 2014, de conformidad con los artículos 17, párrafo segundo de la "LEY GENERAL"; 27, párrafo último de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

1.3 Está facultado para celebrar el presente "CONVENIO", de conformidad con los artículos 17 y 18, fracciones VII y XXV de la "LEY GENERAL"; 9 del "PRESUPUESTO DE EGRESOS"; 69, párrafo segundo y 70, fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; 5 y 8, fracción XII del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y 17 de los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal 2015, publicados en el Diario Oficial de la Federación el ____ de ____ de 2015, en lo sucesivo "LINEAMIENTOS".

I.4 Para todos los efectos legales relacionado con este "CONVENIO", señala como su domicilio el ubicado en avenida General Mariano Escobedo, número 456, piso 12, colonia Nueva Anzures, delegación Miguel Hidalgo, Código Postal 11590, México, Distrito Federal.

I.5 Para efectos de operación, funcionamiento y seguimiento del "SUBSIDIO" designa a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, sita en: avenida General Mariano Escobedo número 456, piso 1, colonia Nueva Anzures, delegación Miguel Hidalgo, código postal 11590, México, Distrito Federal.

II. DECLARA "LA ENTIDAD FEDERATIVA", A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE QUE:

II.1 Es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, con territorio y población, libre y soberano en cuanto a su régimen interior, constituido como gobierno republicano, representativo y popular, como lo preceptúan los artículos 40, 42 fracción I, 43 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y _____ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de _____.

II.2 Asumió el cargo de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de _____, a partir del ____ de _____ de ____; por lo que cuenta con facultades para celebrar el presente "CONVENIO", en términos de los artículos _____ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de _____, de la Ley Orgánica del Administración Pública del Estado de _____, _____ de la Ley de Seguridad Pública del Estado de _____ y demás disposiciones aplicables.

II.3 Para todos los efectos legales relacionados con este "CONVENIO", señala como su domicilio, el ubicado en _____.

II.4 Para efectos de operación, funcionamiento y seguimiento del "SUBSIDIO" designa al Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública (o equivalente), sito en: _____.

III. DECLARAN LOS PARTICIPANTES, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES QUE:

III.1 Se reconocen mutuamente la personalidad que ostentan.

III.2 Celebran el presente "CONVENIO" de acuerdo con el marco jurídico aplicable adhiriéndose a las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- OBJETO Y NATURALEZA DE LOS RECURSOS. El presente "CONVENIO" tiene por objeto que "EL SECRETARIADO" transfiera recursos presupuestarios federales del "SUBSIDIO" a "LA ENTIDAD FEDERATIVA", por conducto de la Secretaría de Finanzas (o equivalente), para apoyar sus programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, y con ello, contribuir a fortalecer sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, conforme a los Programas con Prioridad Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9, apartado A del "PRESUPUESTO DE EGRESOS".

Los recursos del "SUBSIDIO" a que se refiere el objeto del presente "CONVENIO", son no regularizables,

parcialmente concursables, y no pierden el carácter federal al ser transferidos según lo dispuesto en el artículo 4 de los "LINEAMIENTOS". "LA ENTIDAD FEDERATIVA" libera a "EL SECRETARIADO" de la obligación de ministrarlos en ejercicios fiscales subsecuentes, aun y cuando los requiera para completar las acciones derivadas del presente "CONVENIO", o para cubrir cualquier otro concepto vinculado con el objeto del mismo, conforme lo previsto en el "PRESUPUESTO DE EGRESOS".

SEGUNDA.- MONTOS Y DESTINOS DE GASTO DEL "SUBSIDIO". De conformidad con el "PRESUPUESTO DE EGRESOS" y los "LINEAMIENTOS", "LA ENTIDAD FEDERATIVA" podrá recibir la cantidad de \$___ (_____ de pesos ___/100 M.N.) de los recursos del "SUBSIDIO", salvo que participe en la bolsa de recursos concursables, en cuyo caso podrá recibir recursos adicionales. Recursos que deberán ser depositados en una cuenta bancaria específica productiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que permita su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización a que se refiere el inciso B) de la Cláusula Tercera del presente "CONVENIO".

Los destinos de gasto, rubros, acciones, metas, cuadros de conceptos y montos, así como cronogramas de trabajo de los recursos convenidos, se incluirán en el Anexo Único, el cual una vez firmado por los servidores públicos normativamente facultados formará parte integrante del presente "CONVENIO".

TERCERA.- OBLIGACIONES DE "LA ENTIDAD FEDERATIVA".

- A.** Cumplir con lo señalado en los artículos 7 y 9 del "PRESUPUESTO DE EGRESOS", la normativa en materia presupuestaria, de adquisiciones y de rendición de cuentas que correspondan a los distintos órdenes de gobierno, la "LEY GENERAL" y demás disposiciones aplicables;
- B.** En términos de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, establecer una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del "SUBSIDIO" que le sean transferidos, para efectos de su fiscalización, a que se refiere el artículo 9, cuarto párrafo, fracción I del "PRESUPUESTO DE EGRESOS";
- C.** Ejercer los recursos del "SUBSIDIO" para el objeto del presente "CONVENIO";
- D.** Registrar los recursos que por el "SUBSIDIO" reciba en su respectivo presupuesto e informar para efectos de la cuenta pública local y demás informes previstos en la legislación local y federal;
- E.** Informar trimestralmente a la Secretaría de Gobernación a través de "EL SECRETARIADO", lo siguiente:
 - a)** La información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del "SUBSIDIO";
 - b)** Las disponibilidades financieras del "SUBSIDIO" con las que cuente en su momento, y
 - c)** El presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente.
- F.** Incorporar en el sistema de información que opere "EL SECRETARIADO", la fecha en que recibió los recursos del "SUBSIDIO", en la que éstos fueron finalmente ejercidos, así como los destinos y conceptos específicos en los cuales fueron aplicados;
- G.** Entregar a "EL SECRETARIADO" toda la información que solicite en los términos, plazos y formatos que al efecto establezca;
- H.** Reportar a la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, mediante la entrega de informes mensuales y trimestrales, el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del "SUBSIDIO"; las disponibilidades financieras con las que en su caso cuente, el presupuesto comprometido, devengado y/o pagado, e
- I.** Para transparentar el ejercicio de los recursos, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" publicará en su página de internet, el avance en el ejercicio de los recursos que le fueron asignados.

CUARTA.- TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS. "EL SECRETARIADO" iniciará los trámites para la primera ministración, la cual corresponderá al 40 (cuarenta) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$___ (_____ pesos ___/100 M.N.), previo cumplimiento de "LA ENTIDAD FEDERATIVA" a los

dispuesto por los artículos 16, 17 y 19 de los "LINEAMIENTOS".

"LA ENTIDAD FEDERATIVA" podrá solicitar la segunda ministración a más tardar el 30 de junio de 2015, previo cumplimiento a lo establecido en los artículos 20 y 22 de los "LINEAMIENTOS", la cual corresponderá al 40 (cuarenta) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$_____ (_____ pesos ___/100 M.N.).

"LA ENTIDAD FEDERATIVA" podrá solicitar la tercera ministración a más tardar el 31 de agosto de 2015, cumpliendo con lo establecido en los artículos 21 y 22 de los "LINEAMIENTOS", la cual corresponderá al 20 (veinte) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$_____ (_____ pesos ___/100 M.N.).

"EL SECRETARIADO" se sujetará a la disponibilidad presupuestaria y a la calendarización del gasto dispuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la transferencia de recursos.

QUINTA. OPERACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y SEGUIMIENTO. La Dirección General de Vinculación y Seguimiento y el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública (o equivalente), en el ámbito de su respectiva competencia, serán las Unidades Administrativas responsables de reportar la operación, funcionamiento y seguimiento del "SUBSIDIO".

En caso de que "LA ENTIDAD FEDERATIVA" incumpla con alguna de las obligaciones establecidas en el presente "CONVENIO" o su Anexo Único se estarán a lo dispuesto por el Capítulo VII de los "LINEAMIENTOS".

SEXTA. VIGENCIA. El presente "CONVENIO" tendrá vigencia a partir de la fecha de suscripción al 31 de diciembre de 2015, con excepción de los plazos correspondientes a las obligaciones de "LA ENTIDAD FEDERATIVA" en cuanto a informar y documentar la aplicación y evaluación de los recursos federales ministrados.

SÉPTIMA. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. El cumplimiento de las obligaciones establecidas en los "LINEAMIENTOS", el presente "CONVENIO" y su Anexo Único, serán suspendidas sin responsabilidad para "LOS PARTICIPANTES" cuando ocurra un caso fortuito o de fuerza mayor, debidamente demostrado por la parte correspondiente. Dichas obligaciones podrán reanudarse en el momento que desaparezcan las causas que dieron origen a la suspensión.

OCTAVA. TRANSPARENCIA. Con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los recursos federales del "SUBSIDIO", "EL SECRETARIADO" hará públicos el diseño, ejecución, montos asignados, criterios de acceso y los resultados de la evaluación del desempeño de los recursos.

"EL SECRETARIADO" y "LA ENTIDAD FEDERATIVA" harán públicos el presente instrumento y su Anexo Único, conforme a los "LINEAMIENTOS" y la normatividad aplicable."

NOVENA. RELACIÓN LABORAL. "LOS PARTICIPANTES" reconocen que el personal que comisionen o asignen para el desarrollo de las acciones que les correspondan en el cumplimiento del presente "CONVENIO", estará bajo la dirección y responsabilidad directa del participante que lo haya comisionado o asignado; y por consiguiente, en ningún caso generará relaciones de carácter laboral, ni de patrón sustituto, intermediario o solidario, asumiendo cada uno de ellos la responsabilidad laboral que le sea propia.

DÉCIMA. JURISDICCIÓN. "LOS PARTICIPANTES" resolverán de común acuerdo, en el ámbito de sus respectivas competencias, todo lo relativo a la ejecución y cumplimiento del presente "CONVENIO" y de su Anexo Único, de conformidad con las leyes federales.

Es voluntad de "LOS PARTICIPANTES" que los conflictos que se llegasen a presentar en relación con la interpretación, formalización y cumplimiento del presente "CONVENIO" y de su Anexo Único, serán resueltos

de mutuo acuerdo. En el supuesto de que subsista discrepancia, "LOS PARTICIPANTES" están de acuerdo en someterse a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes con residencia en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Estando enterados "LOS PARTICIPANTES" del contenido y alcance jurídico del presente "CONVENIO", y por no existir dolo, lesión, error, mala fe o cualquier otro vicio del consentimiento que pudiera afectar su validez, lo firman en (determinar número) tantos, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los __ días del mes de ____ de dos mil quince.

POR "EL SECRETARIADO"
EL SECRETARIO EJECUTIVO
C. JORGE CARLOS HURTADO VALDEZ

POR "LA ENTIDAD FEDERATIVA "
EL GOBERNADOR
C. _____

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
(O EQUIVALENTE)
C. _____

EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL
CONSEJOESTATAL DE SEGURIDAD
PÚBLICA (OEQUIVALENTE)
C. _____

(EN CASO DE APLICAR)
EL SECRETARIO DE FINANZAS
(O EQUIVALENTE)
C. _____

1 Se consideran los siguientes robos de alto impacto social del fuero común con y sin violencia: robos a casa habitación, a negocio, a transeúntes, a transportistas, de vehículos y a instituciones bancarias.



SEDENA

SECRETARÍA DE
LA DEFENSA NACIONAL



SEMAR

SECRETARÍA DE MARINA

Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas

**Manual del Uso de la Fuerza, de
aplicación común a las tres
Fuerzas Armadas**

HOJA DE FIRMAS DEL MANUAL DEL
USO DE LA FUERZA, DE APLICACIÓN
COMÚN A LAS TRES FUERZAS
ARMADAS.

Con fundamento en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en cumplimiento a lo establecido en el artículo decimotercero de la Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y el artículo segundo ter del acuerdo secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del estado de derecho; se emite el presente manual

México, Distrito Federal, a los 22 días del mes de mayo de dos mil catorce.

EL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL

GENERAL SALVADOR CIENFUEGOS ZEPEDA.

EL SECRETARIO DE MARINA

ALMIRANTE VIDAL FRANCISCO SOBERÓN SANZ.

Índice

	Página
Prólogo.....	iii
Introducción.....	iv
Capítulo I	
Concepto y principios sobre el Uso de la Fuerza	
Primera Sección	
Concepto de la expresión Uso de la Fuerza.....	1
Segunda Sección	
Concepto de la figura de la Legítima Defensa.....	1
Tercera Sección	
Principios aplicables al Uso de la Fuerza.....	3
Cuarta Sección	
Niveles de Resistencia.....	4
Quinta Sección	
Niveles del Uso de la Fuerza.....	5
Capítulo II	
Las circunstancias en que es procedente el Uso de la Fuerza y el tipo de armas y mecanismos	
Primera Sección	
Circunstancias.....	8
Segunda Sección	
Tipo de armas.....	8
Tercera Sección	
Mecanismos.....	9
Capítulo III	
Medidas para disminuir posibles daños a terceros	
Primera Sección	
Adiestramiento.....	10

Segunda Sección	
Actividades a cargo de los Comandantes de Unidad.....	11
Tercera Sección	
Acciones que constituyen uso indebido de la fuerza.....	11
Cuarta Sección	
Aspectos Generales.....	12

Capítulo IV

Protocolos de identificación y métodos de Disuasión y Persuasión

Primera Sección	
Protocolos de Identificación de Personal y Material.....	17
Segunda Sección	
Métodos de Disuasión.....	17
Tercera Sección	
Métodos de Persuasión.....	19

Capítulo V

Responsabilidades

Primera Sección	
Responsabilidades específicas.....	20
Segunda Sección	
Acciones u omisiones que dan lugar a la determinación de responsabilidad legal para los mandos.....	21
Tercera Sección	
Obligaciones de todo el personal.....	22

Anexo

Marco Legal Nacional e Internacional.....	23
---	----

Prólogo

El presente manual, tiene como propósito, dar cumplimiento a lo dispuesto en las directivas sobre uso de la fuerza, a la vez que se constituye en una guía para la actuación del personal integrante de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones, observando siempre un irrestricto respeto a los Derechos Humanos.

Debe recordarse en todo momento, que el uso de la fuerza por parte de quien la ejerce o la ordena, es una decisión que debe tomarse de manera razonada, por lo que es importante que además de la experiencia, se tenga presente el contenido de esta guía de actuación.

Los conceptos vertidos, son de observancia para todo el personal de las fuerzas armadas, que desarrollan operaciones y están sometidos en todo tiempo, lugar y circunstancia al imperio de la ley, debiendo promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Lo anterior, derivará en la legitimidad del uso de la fuerza bajo los principios de oportunidad, proporcionalidad, racionalidad y legalidad, observando en todo momento una conducta de respeto en su interacción con la población en general y demás servidores públicos. También se pretende explicar las consecuencias del exceso o uso indebido de la fuerza, coadyuvando en la toma de decisiones de los mandos de todos niveles.

Introducción

El presente manual se compone de cinco capítulos en los que se desarrollan los aspectos de las directivas que por su naturaleza deben abordar mayor detalle; así el contenido es el siguiente:

Capítulo I, denominado: concepto y principios sobre el uso de la fuerza; mismo que en síntesis hace una descripción elemental sobre los conceptos que constituyen “el uso de la fuerza” y proporcionan una guía asequible para el lector sobre el alcance de la directiva.

El capítulo II, relativo a las circunstancias en que es procedente el uso de la fuerza y el tipo de armas y mecanismos, hace una descripción enunciativa y no limitativa del mandato de las directivas en las que el personal de las fuerzas armadas, puede hacer uso de la fuerza.

El capítulo III, recoge una de las preocupaciones fundamentales de los institutos armados, que es proteger a la población ajena a las acciones de apoyo a las autoridades civiles responsables de la seguridad pública, por lo que se enfatiza el adiestramiento al personal y se enuncian situaciones que son excesos de la autoridad al momento de aplicar la fuerza.

El capítulo IV, establece uno de los deberes fundamentales de la autoridad para con la población, su identificación como tal, a efecto de generar confianza en que, es precisamente la institución armada la que despliega alguna actividad determinada; de igual forma, se privilegia la disuasión y persuasión como los mecanismos de actuación en las actividades de apoyo a las autoridades civiles.

Finalmente el capítulo V, pretende hacer conciencia en el personal que el uso de la fuerza es una de las actividades más delicadas del ejercicio de la autoridad y que existen obligaciones ineludibles que no pueden dejar de cumplirse; ya que en caso contrario generan responsabilidad penal o administrativa en lo individual; o bien incluso para el estado mexicano en el ámbito internacional.

Capítulo I

Concepto y Principios sobre el Uso de la Fuerza

1. Concepto de la expresión Uso de la Fuerza.

Es la utilización de técnicas, tácticas, métodos y armamento, que realiza el personal de las fuerzas armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.

2. Concepto de la figura de la legítima defensa.

A. En términos de lo previsto en el artículo 15 fracción IV, del Código Penal Federal¹, se entenderá por legítima defensa repeler una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de la vida, bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del personal militar o de la persona a quien se defiende.

B. Requisitos para que se constituya la legítima defensa.

a. **Agresión:** es el movimiento corporal del atacante que amenaza lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos y que hace necesaria la objetividad de la violencia por parte de quien la rechaza.

La agresión, es el elemento básico de la excluyente de responsabilidad, sin ésta no se justifica el uso de la fuerza.

b. **Real:** que la agresión no sea hipotética ni imaginaria, debe realizarse ante casos presentes para poder hacer uso de la fuerza.

¹ Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto. de 1931, última reforma publicada en el mismo medio el 26 de diciembre de 2013.

c. **Actual o inminente:** actual, lo que está ocurriendo; inminente, lo cercano o inmediato, se presentan cuando ha dado inicio la actitud del agresor de causar un daño al personal militar o a terceros.

d. **Necesidad racional de defensa:** es el actuar del personal de las fuerzas armadas, después de haber realizado el análisis correspondiente sobre la actitud y características del agresor, así como las capacidades propias, para determinar la proporcionalidad del uso de la fuerza.

e. **No medie provocación suficiente por parte del defensor:** es decir, que el personal al hacer uso de la fuerza, no deberá incitar la reacción violenta del agresor.

De llegar a reunirse los requisitos de la legítima defensa, se estaría ante una causa de probable exclusión del delito y en consecuencia no se podría determinar una responsabilidad penal por daños, lesiones o muerte que se causen; sin embargo, es de hacerse notar que esta causa de exclusión del delito, debe encontrarse plenamente acreditada, a través de medios de prueba, que pueda valorar objetivamente la autoridad.

C. Uso indebido de la fuerza.

a. Cuando la utilización del uso de la fuerza se realiza sin observar los principios y reglas previstas en las directivas y en este manual.

b. En todo caso el personal de las fuerzas armadas que, haya tenido conocimiento de que se hizo uso indebido de la fuerza, lo denunciará ante el ministerio público militar o ministerio público de la federación.

c. El personal de las fuerzas armadas en el desempeño de sus funciones, se abstendrá de hacer uso de la fuerza, excepto en los casos en que sea estrictamente necesario, evitando cometer conductas como: homicidios, detenciones arbitrarias, incomunicación, cateos y visitas domiciliarias ilegales, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, violencia sexual, desapariciones forzadas, entre otros.

3. Principios aplicables al Uso de la Fuerza.

A. La utilización de los niveles de fuerza por los integrantes de las fuerzas armadas, sólo es procedente cuando sea estrictamente inevitable o indispensable para el cumplimiento de la misión que tenga asignada, en apoyo a las autoridades civiles.

B. El uso de la fuerza se realizará con estricto apego a los derechos humanos, independientemente del tipo de agresión, atendiendo a los principios de oportunidad, proporcionalidad, racionalidad y legalidad.

a. **Oportunidad:** cuando se utiliza en el momento en que se requiere, se debe evitar todo tipo de actuación innecesaria cuando exista evidente peligro o riesgo de la vida de las personas ajenas a los hechos. Esto significa que debe procurarse en el momento y en el lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas y sus bienes y en general, la afectación de los derechos de los habitantes.

b. **Proporcionalidad:** cuando se utiliza en la magnitud, intensidad y duración necesarias para lograr el control de la situación, atendiendo al nivel de resistencia o de agresión que se enfrente; se refiere a la relación entre la amenaza al bien jurídico tutelado del personal o de la población civil ajena a los hechos, y el nivel de fuerza utilizada para neutralizarla.

La gravedad de una amenaza se determina por la magnitud de la agresión, la peligrosidad del agresor, sea individual o colectiva, las características de su comportamiento ya conocidas, la posesión o no de armas o instrumentos para agredir y la resistencia u oposición que presenten.

c. **Racionalidad:** cuando su utilización es producto de una decisión en la que se valora el objetivo que se persigue, las circunstancias de la agresión, las características personales y capacidades tanto del sujeto a controlar como del integrante de las fuerzas armadas; lo que implica que, dada la existencia del acto o intención hostil, es necesario la aplicación del uso de la fuerza por no poder recurrir a otro medio alternativo.

d. **Legalidad:** cuando su uso es desarrollado con apego a la normativa vigente y con respeto a los derechos humanos

4. Niveles de resistencia.

A. **Resistencia no agresiva:** conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, exenta de violencia, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por personal de las fuerzas armadas, el cual previamente se ha identificado como tal.

B. **Resistencia agresiva:** conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por personal de las fuerzas armadas, el cual previamente se ha identificado como tal.

C. **Resistencia agresiva grave:** conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza con armas o sin ellas para causar a otra u otras o a personal de las fuerzas armadas, lesiones graves o la muerte, negándose a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por personal de las fuerzas armadas, el cual previamente se ha identificado como tal.

5. Niveles del Uso de la Fuerza.

A. Es la gradualidad del uso de la fuerza que previa evaluación de la situación, debe adoptar el personal de las fuerzas armadas de manera proporcional a la conducta de la persona y/o la resistencia que opone, mediante:

a. **Disuasión:** consiste en la simple presencia física.

Se materializa con la presencia visible de personal de las fuerzas armadas, a petición fundada y motivada de la autoridad civil, donde se ha detectado una situación que afecta la seguridad de la población, que puede derivar en acciones ilícitas generadoras de daños mayores.

Puede estar acompañada por un despliegue de vehículos terrestres, embarcaciones o aeronaves, asimismo, la presencia debe realizarse conforme a un despliegue táctico que responda a la evaluación y control de la situación.

b. **Persuasión:** las acciones que de manera inofensiva desarrolla el integrante de las fuerzas armadas, mediante contacto visual e instrucciones verbales, para conminar al transgresor de la ley a que desista de su conducta.

c. **Fuerza no letal:** se emplea para controlar a una persona o personas en los casos de resistencia no agresiva y agresiva.

El uso de instrumentos no letales tendrá como propósito causar el menor daño posible durante el control físico sin convertirlos en letales, ante un uso de fuerza excesiva, irracional y desproporcional a la resistencia del transgresor o agresor.

d. **Fuerza letal:** consiste en la utilización de medios letales (armas de fuego, contundentes e improvisadas) para proteger la vida propia, de terceros o se vaya a cometer un delito particularmente grave; lo cual puede acontecer, cuando los agresores o transgresores amenacen al personal de las fuerzas armadas o a terceras personas, con arma de fuego, explosivos, vehículo, embarcación o aeronave en que se transporta u otro objeto que ponga en peligro la vida.

6. En el uso de la fuerza, se privilegiará la disuasión o persuasión sobre cualquier otro nivel, salvo que debido a las circunstancias de la situación particular que se viva, se pongan en riesgo la vida o la integridad física de terceros o del personal, en cuyo caso, estos últimos podrán implementar directamente el nivel de uso de la fuerza que sea necesario, en los términos de las directivas y de este manual.

7. No debe perderse de vista que las situaciones que requieren el empleo de la fuerza son dinámicas, que pueden pasar de un tipo de agresión a otro y por ello, el personal que está dentro de la misma debe tomar decisiones correctas aplicando los principios de oportunidad, proporcionalidad, racionalidad y legalidad.

8. El personal de las fuerzas armadas que deba usar la Fuerza tendrá que evaluar la situación, planificar el nivel que empleará y actuar para controlarla; debe tener presente que toda situación es dinámica, las conductas de quienes infringen la ley pueden ir de una actitud cooperativa a presentar una resistencia grave en breve tiempo, sin que necesariamente tengan que pasar por las etapas de oponer una resistencia agresiva o no agresiva; la autoridad debe estar presente y mantener comunicación con la(s) persona(s) durante todo el acontecimiento; ante una resistencia no agresiva se debe emplear métodos disuasivos mismos que pueden convertirse en métodos persuasivos, empleo de la fuerza no letal y fuerza letal, dependiendo de la evolución de la conducta que se presente en el caso particular (fig. No. 1).

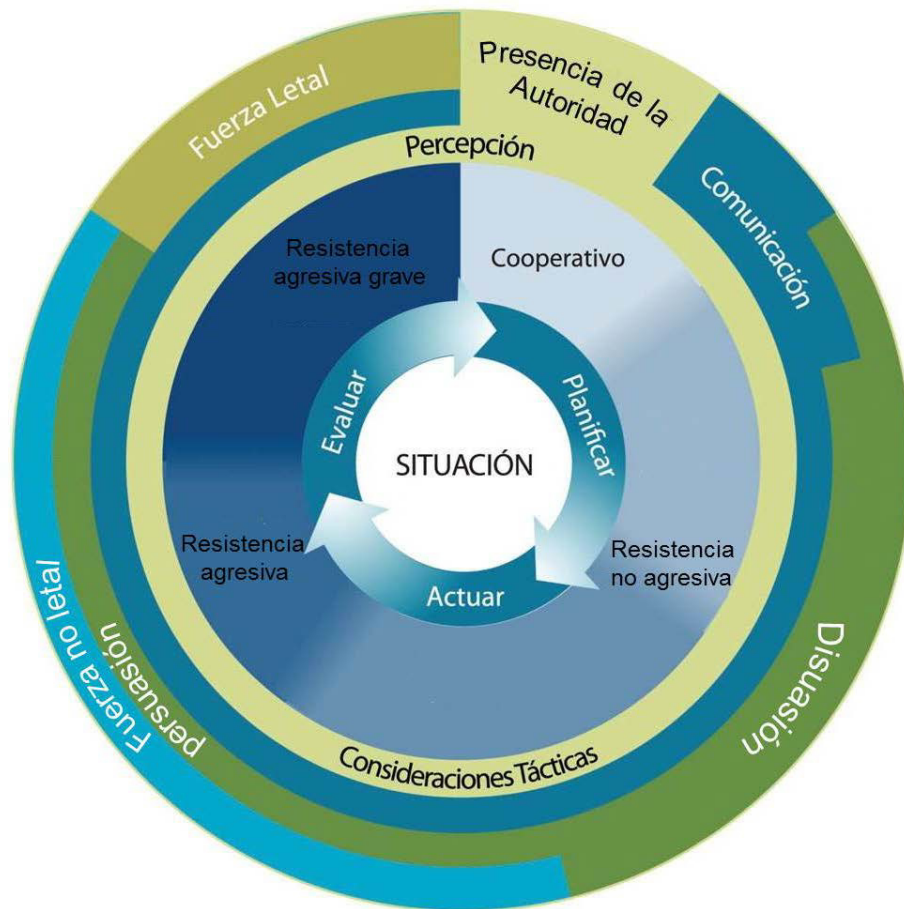


Figura No. 1

Cuadro que representa el continuo del Uso de la Fuerza utilizado por la policía canadiense² con adecuaciones propias de la situación nacional.

² Fuente: Revista "Police Chief", International Association of Chiefs of Police (IACP), Washington, octubre de 2004, disponible en http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=1397&issue_id=102004#Top en: Investigación aplicada Uso de la Fuerza de Fernando Martínez Mercado.

Capítulo II

Las circunstancias en que es procedente el Uso de la Fuerza y el tipo de armas y mecanismos

9. Circunstancias.

Los integrantes de las fuerzas armadas podrán hacer uso de la fuerza, para:

A. Cumplir un deber actuando en apoyo de las autoridades civiles.

B. Contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.

C. Impedir la comisión inminente o real de delitos.

D. Proteger de una agresión, bienes jurídicos tutelados.

E. Su legítima defensa.

F. Controlar a una persona que se resista a la detención en los casos de flagrancia

10. Tipo de armas.

A. Contundentes³.

Objeto de consistencia dura de bordes obtusos no cortantes o cosa manipulada que al impactarse en el cuerpo humano, actúa como agente contundente; como pueden ser los toletes y bastones policiales.

Si el sujeto opone resistencia y agrede al personal, este podrá utilizar el tipo de armas a que se hace referencia, aplicando el principio de proporcionalidad, ya que las armas contundentes pueden ser potencialmente letales.

³ Hikal W. (2011). *Glosario de Criminología y Criminalística*. México, D.F.: Flores Editor, S.A. de C.V. p. 44

B. Improvisadas.

Cualquier objeto, herramienta o accesorio que es usado como arma de manera proporcional y racional.

C. De fuego.

Armamento orgánico del personal y el previsto en La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

11. Mecanismos.

Para efectos de este manual, se entenderán por mecanismos, todos aquellos dispositivos que sin ser considerados como armas contundentes, improvisadas o de fuego, se empleen para controlar, detener o restringir los movimientos tanto de individuos como de vehículos, y que su empleo no representen un riesgo potencialmente letal; dichos dispositivos pueden ser: esposas, trampas israelitas, trampas de detención (stop stick), estrellas poncha llantas, etc.

Capítulo III

Medidas para disminuir posibles daños a terceros

12. Adiestramiento.

Cuando sea necesario la aplicación del uso de la fuerza para el cumplimiento de las funciones que se encuentra desarrollando el personal de las fuerzas armadas, debe usarse siempre el nivel de intensidad de fuerza que logre el objetivo, acorde a las disposiciones legales vigentes para el caso; y con el menor daño posible, siempre considerando la gravedad del hecho; por lo cual dentro de los planes de adiestramiento de las unidades deberá incluir conferencias y efectuar prácticas de todos los ordenamientos asentados en este manual, haciendo énfasis en los siguientes temas:

A. Respeto y protección de los derechos humanos, incluyendo a los grupos en situación de especial vulnerabilidad (niños, niñas, personas con algún tipo de capacidad diferente o condición médica específica, mujeres embarazadas y adultos mayores entre otros).

B. Conducta de respeto en la interacción con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

C. Principios del uso de la fuerza, niveles del uso de la fuerza y niveles de resistencia.

D. Conocimiento de la responsabilidad legal individual resultante, cuando se hace uso indebido de la fuerza.

E. Tipos de armas y mecanismos.

F. Uso indebido de la fuerza.

G. Uso gradual de la fuerza.

H. Protocolos de identificación.

I. Métodos de disuasión y persuasión.

J. Preservación del lugar de los hechos.

K. Partes e informes detallados.

L. La asistencia médica de emergencia a personas heridas o afectadas.

M. Disposiciones legales vigentes para las personas detenidas hasta su puesta a disposición de las autoridades competentes.

N. Los procedimientos para realizar denuncias a la autoridad correspondiente por actos manifiestamente ilegales o violaciones a los derechos humanos.

O. Coordinación con las autoridades civiles.

P. Lecciones aprendidas sobre el uso de la fuerza en actividades navales y militares.

Q. Otros que se consideren convenientes para un mejor desempeño de las operaciones.

13. Actividades a cargo de los comandantes de unidad:

A. Prever que la totalidad de su personal haya efectuado su adiestramiento sobre el uso de la fuerza.

B. Concienciarán a su personal, mediante pláticas, talleres y conferencias, sobre el uso de la fuerza, privilegiando el respeto a los derechos humanos.

14. Acciones que constituyen uso indebido de la fuerza.

A. Las siguientes acciones que se listan, se encuentran prohibidas por constituir un uso indebido de la fuerza.

a. Controlar a una persona con la aplicación de técnicas de defensa personal que restrinjan la respiración o la irrigación de sangre al cerebro.

b. Colocar a una persona esposada en una posición que restrinja su respiración.

c. Disparar desde o hacia vehículos en movimiento, excepto en aquellos casos en que, de no hacerlo, resulte evidente y notorio que el personal de las fuerzas armadas o terceros resultarán gravemente afectados y no hay otra alternativa para evitarlo.

d. Disparar a través de ventanas, puertas, paredes y otros obstáculos, hacia un objetivo que no esté plenamente identificado.

e. Disparar cuando hay un riesgo inminente para terceros.

f. Disparar para controlar a personas que solamente se encuentran causando daños a objetos materiales.

g. Disparar para neutralizar a personas cuyas acciones únicamente puedan producir lesiones o daños a sí mismas.

15. Aspectos generales.

A. En todas las operaciones que realizan las fuerzas armadas al tenerse conocimiento de la existencia de una situación en la que potencialmente se podría llegar a emplear la fuerza, deberán llevarse a cabo las acciones siguientes:

a. Acciones previas.

1. Identificar aquellos sitios dentro del área de operaciones que presenten el mayor grado de conflictividad derivado de altos índices delictivos y la presencia de los grupos de la delincuencia organizada. Sin embargo, el nivel de fuerza que se usará debe responder siempre a la amenaza que se enfrenta, y no al lugar o territorio donde se lleve a cabo la operación.

2. Contar con cámara de videograbación, fotográfica o instrumentos de grabación de sonido, para estar en condiciones de aportar medios de prueba fehacientes sobre la actuación del personal de las fuerzas armadas en operaciones.

3. Al inicio de cada operación, girar instrucciones precisas del uso de la fuerza, actividades a realizar, función específica que le corresponde a cada individuo y los planes de defensa correspondientes (reacción a una agresión durante el movimiento, estacionados y desde diferentes direcciones).

4. Concienciar al personal para que evite mostrar actitudes agresivas o provocadoras, tomando en cuenta que en todo momento, se deberán respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

5. Contar con órdenes de operaciones, establecer medidas de protección a la población civil y dispositivos de seguridad adecuados según la operación, asimismo, coordinarse con las autoridades civiles involucradas en la operación.

b. Acciones a realizar durante una agresión con armas letales.

1. Hacer uso de sus armas de fuego sólo en legítima defensa o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito grave que entrañe una seria amenaza para la vida y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.

2. Se pondrá énfasis en la atención de la infancia y adolescencia (menores de 18 años), los cuales requieren de un cuidado y protección especializada partiendo de la base de que la primera acción para protegerlos es su resguardo físico, independientemente de su condición jurídica.

c. Acciones posteriores a la agresión.

1. Cuando en el lugar de los hechos resultaran personas civiles o militares muertos o heridos, y se encuentre presente la autoridad civil, se procederá:

i. Procurar o permitir su atención médica y en su caso su evacuación a la instalación sanitaria más cercana, tomando en consideración la situación que prevalezca y los medios disponibles.

ii. Coordinar con las autoridades civiles correspondientes para apoyarlos en la preservación del lugar de los hechos, absteniéndose de alterarlo y evitar se tergiverse la verdad histórica y jurídica de los mismos.

iii. Elaborar un informe detallado del evento donde se efectuó uso de la fuerza de conformidad con las disposiciones que sobre el particular emitan ambas secretarías.

2. Cuando en el lugar de los hechos resultaran personas civiles o militares muertos o heridos, y no se cuente con presencia de la autoridad civil se procederá:

i. Procurar o permitir su atención médica y en su caso su evacuación a la instalación sanitaria más cercana, tomando en consideración la situación que prevalezca y los medios disponibles.

ii. Abstenerse de alterar la escena de los hechos y evitar se tergiverse la verdad histórica y jurídica de los mismos; lo anterior, en razón de que lo asegurado puede representar indicios, que justifiquen el uso legítimo de la fuerza por parte del personal militar, por lo que para preservar el lugar de los hechos, se debe proceder considerando, entre otros aspectos, los siguientes:

(1). Seguridad periférica del lugar.

(2). Fijar el lugar mediante tomas fotográficas, videográficas o en su caso elaborar un croquis, sin alterar el lugar de los hechos.

iii. Evitar el acceso a personas no autorizadas.

iv. Informar al ministerio público correspondiente y al escalón militar superior, debiendo permanecer en el lugar hasta que arribe la autoridad ministerial.

v. El personal de las fuerzas armadas participante en la operación hará entrega de los objetos asegurados mediante la cadena de custodia.

3. Cuando en el lugar de los hechos sólo se encuentran detenidos y objetos constitutivos de delito:

i. En caso de que estén físicamente las autoridades civiles, el personal de las fuerzas armadas se limitará a proporcionar seguridad periférica al lugar de los hechos.

ii. En caso de que no haya autoridades civiles se procederá de la siguiente manera:

(1). Establecer seguridad periférica.

(2). Detener y asegurar a los agresores, poniéndolos sin demora a disposición de las autoridades competentes, quedando prohibido utilizar las instalaciones militares como centros de detención o retención.

(3). Efectuar su revisión corporal para verificar que no porten algún arma o instrumento con el que puedan causar o causarse daño.

(4). El personal de las fuerzas armadas participante en la operación pondrá sin demora a disposición de las autoridades correspondientes las armas, objetos o instrumentos constitutivos del delito, presentando la denuncia de hechos, observando los lineamientos sobre cadena de custodia.

(5). Cuando no sea posible detener al agresor o agresores, es conveniente no llevar a cabo una persecución ni accionar las armas de fuego para evitar daños a terceros, salvo que el agresor realice actos de resistencia agresiva grave, en cuyo caso el uso de la fuerza letal será dirigido precisamente hacia dicho agresor o agresores.

4. Elaborar el informe detallado describiendo el tiempo, modo y lugar en el que ocurrieron los hechos, con la mayor cantidad de información posible.

5. Para el control de los grupos vulnerables (niños, niñas, personas con algún tipo de capacidad diferente o condición médica específica, mujeres embarazadas, adultos mayores e indígenas, entre otros), en tanto se ponen a disposición de la autoridad, los menores continuarán con sus padres si la situación lo permite, se separan hombres de las mujeres, si hay menores se considera dejarlos en el grupo de las mujeres.

6. En caso de menores infractores; en donde se tenga implementado el sistema de justicia penal para adolescentes, deberán ser puestos a disposición de la autoridad especializada; en caso contrario, a disposición de la autoridad estatal o federal en calidad de presentados, limitando el contacto físico.

7. En caso de menores que tengan la calidad de víctimas, resguardarlos físicamente, reunirlos en un lugar seguro, separarlos de los adultos cuando no sean sus familiares, proporcionarles atención médica en caso de que lo requieran, mantener la confidencialidad de su identidad, coordinar la localización de familiares en la escena de los hechos, así como entregarlos con algún familiar, adulto responsable o autoridad competente.

8. En caso de que se presenten reporteros de los medios de comunicación, se les exhortará en forma respetuosa a que no invadan la periferia del lugar de los hechos, sin que por ello se les obstaculice su labor periodística.

Capítulo IV

Protocolos de identificación y métodos de Disuasión y Persuasión

16. Protocolos de identificación de personal y material.

Con la finalidad de facilitar la identificación del personal de las fuerzas armadas y garantizar su seguridad en todas las actividades que realice, es necesario que en todo momento cumpla lo siguiente:

- A. Portar el uniforme correspondiente.
- B. Llevar consigo su credencial de identificación.
- C. Emplear vehículos oficiales con las siglas y pintura correspondientes.
- D. Utilizar el material y armamento de cargo.
- E. Cuando se actúe en apoyo a la autoridad civil, se cerciorará que dichas autoridades estén identificados (uniforme, gafetes, tarjetones, placas, etc.), en caso contrario informará al escalón superior.

17. Métodos de disuasión.

- A. A petición de las autoridades civiles a las que se proporciona apoyo, el personal de las fuerzas armadas podrá emplear uno o varios de los métodos de disuasión siguientes:
 - a. Reconocimientos.
 - b. Patrullajes mixtos (con autoridades civiles).
 - c. Establecimiento de puestos de seguridad.

- d. Establecimiento de bases de operaciones móviles.
- e. Establecimiento de bases de operaciones fijas.
- f. Establecimiento de partidas.
- g. Establecimiento de destacamentos de seguridad.
- h. Establecimiento de puestos de vigilancia.
- i. Escoltas de seguridad.
- j. Otros servicios de seguridad.

B. En el empleo de los métodos de disuasión referidos, se pueden utilizar las técnicas siguientes:

- a. Emplear voz fuerte y decidida para dar instrucciones al personal mediante términos adecuados, comprensibles y respetuosos, utilización de frases cortas y enérgicas.
- b. Uso correcto de silbatos y otros dispositivos de alarma.
- c. Utilizar altavoces y luces estroboscópicas.
- d. Emplear de manera intensiva cámaras fotográficas y de videograbación, grabación de audio, para documentar los incidentes e interacciones con la población civil y contar con las evidencias de que la actuación del personal de las fuerzas armadas es respetuosa de los derechos humanos.
- e. Emplear vehículos blindados, buques o aeronaves.

f. Identificar la presencia del personal de las fuerzas armadas, acorde con el método disuasivo que se aplique, mediante la señalización por medio de letreros de advertencia, precaución e información que sean legibles tanto en el día como en la noche.

18. Métodos de persuasión.

A petición de las autoridades civiles a las que se proporciona apoyo, el personal de las fuerzas armadas podrá llevar a cabo las acciones siguientes:

A. Informar a los presentes en el lugar, el motivo de la presencia del personal de las fuerzas armadas, invitándolos para que no se coloquen en una situación de riesgo.

B. Identificarse, tomar el control de la situación, mostrar firmeza y seguridad en su actitud y dar órdenes e instrucciones verbales, de lo que se desea de manera puntual y clara.

C. En su caso advertir claramente que de no cesar los actos de resistencia, se hará uso legítimo de la fuerza.

D. Evitar en todo momento los actos de provocación.

E. Emplear de manera intensiva cámaras fotográficas y de videograbación, grabación de audio, para documentar los incidentes e interacciones con la población civil y contar con las evidencias de que la actuación del personal de las fuerzas armadas es respetuosa de los derechos humanos.

Capítulo V

Responsabilidades

19. El uso indebido de la fuerza, genera responsabilidad penal y administrativa para el personal de las fuerzas armadas, en términos de lo dispuesto en el Código de Justicia Militar⁴, Código Penal Federal⁵, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁶ y demás normativa vigente; además podría implicar responsabilidad para el Estado Mexicano en el ámbito internacional.

20. No se podrá argumentar el cumplimiento de una orden, si se tiene conocimiento que es ilícita y tuvo la oportunidad razonable de negarse a cumplirla.

21. Incorre en responsabilidad el superior que ordene el uso indebido de la fuerza o que teniendo conocimiento de que sus subordinados incurrieron en dicha conducta, no haya adoptado las medidas a su disposición para impedir o denunciar ese hecho ante la autoridad competente.

22. Además de la responsabilidad penal y/o administrativa para el personal y la posible de carácter internacional para el Estado Mexicano, las consecuencias de privar de la vida a terceros, ocasionarles lesiones graves o simplemente dañar sus bienes, origina la pérdida de confianza de los ciudadanos.

23. Responsabilidades específicas.

A. Obligaciones de los mandos.

a. Emitir órdenes verbales o escritas de manera clara, concisa, completa, oportuna y que tengan relación con actos del servicio.

b. Analizar y evaluar la situación para determinar el nivel del uso de la fuerza que se aplicará dependiendo del nivel de resistencia de la o las personas.

4 C.J.M. publicado en el D.O.F. el 31 ago. 1933, última reforma publicada en el mismo medio el 9 abr. 2012

5 C.P.F. publicado en el D.O.F. el 14 ago. 1931, última reforma publicada en el mismo medio el 26 dic. 2013

6 L.F.R.A.S.P. publicado en el D.O.F. el 13 mar. 2002, última reforma publicada en el mismo medio el 15 jun. 2012

c. Evitar dar órdenes que impliquen el uso indebido de la fuerza.

d. Concebir, preparar y conducir las actividades a desarrollar, tomando las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de las personas ajenas a los hechos.

e. Prever que el personal bajo su mando, en actividades de apoyo a las autoridades civiles, cuente con el armamento, equipo, adiestramiento y demás medios necesarios y autorizados para poder emplear el uso de la fuerza.

B. Acciones u omisiones que dan lugar a la determinación de responsabilidad legal para los mandos.

a. Tener conocimiento que personal bajo su mando hará uso indebido de la fuerza y contando con los medios necesarios para evitarlo, no lo impida.

b. Ordenar el uso de la fuerza letal, fuera de los casos de legítima defensa.

c. Omitir verificar que el uso de la fuerza sea justificada aplicando los principios de oportunidad, proporcionalidad, racionalidad y legalidad.

d. Omitir rendir los informes correspondientes de manera inmediata al escalón superior, en todos los casos donde su personal haga uso de la fuerza.

e. Omitir disponer se preserve el lugar de los hechos, cuando su personal haya hecho uso de la fuerza y, se esté en presencia de un ilícito.

f. Participar en actos contrarios a la ley.

g. Obstruir la investigación de los actos que se atribuyan al personal bajo su mando.

C. Obligaciones de todo el personal.

- a. Apegarse a lo establecido en este manual al hacer uso de la fuerza, teniendo como premisa el respeto a la vida y a los derechos humanos.
- b. Evitar hacer uso indebido de la fuerza, pues se incurre en responsabilidades que determinen las leyes aplicables.
- c. Hacer uso de la fuerza letal, sólo en legítima defensa.

Anexo

Marco Legal Nacional e Internacional

Marco Jurídico Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1/o:

“...en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”.

Artículo 14:

“...A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata...”

Artículo 16:

“...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del ministerio público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Artículo 17:

“...Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Artículo 89:

“... las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

...VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación...”

Artículo 133:

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

Ley Orgánica de la Armada de México**Artículo 1/o.**

La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.

Artículo 2.- Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

- I. Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;
- II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;
- I. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en las zonas marinas mexicanas, aguas interiores navegables y donde el Mando Supremo lo ordene, así como establecer las áreas restringidas a la navegación, incluidos los espacios aéreos correspondientes, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional;

II. Proteger instalaciones estratégicas del país en su ámbito de competencia y donde el Mando Supremo lo ordene;

III. Participar en los órganos del Fuero de Guerra, y

Artículo 3/o.

La armada de México ejecutara sus atribuciones por si o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del ejecutivo federal, cuando lo ordene el mando supremo o cuando las circunstancias así lo requieran.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

ARTÍCULO 1/o:

“...El ejército y fuerza aérea mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas...”

Artículo 2/o:

Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la armada o con otras dependencias de los gobiernos federal, estatales o municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

Artículo 3/o:

“...El Ejército y Fuerza Aérea mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones...”

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Artículo 2/o:

“...La aplicación de esta ley corresponde a:

III.- La Secretaría de la Defensa Nacional, y...”.

Código Penal Federal

Artículo 15:

“...El delito se excluye cuando:

...IV.- se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Se presumirá como defensa legítima (sic), salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

...V.- Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;

VI.- La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro...”

Artículo 16:

“...Al que se exceda en los casos de defensa legítima, estado de necesidad, cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho a que se refieren las fracciones IV, V, VI del artículo 15, se le impondrá la pena del delito culposo...”

Internacional

Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la asamblea general de la organización de las naciones unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

Principios básicos sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado en el octavo congreso de las naciones unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, en la habana, cuba, el 7 de septiembre de 1990.

PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

Fecha de adopción: 7 de septiembre de 1990

Considerando que la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios,

Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad.

Considerando que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Teniendo presente que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos prevén las circunstancias en las que los funcionarios de establecimientos penitenciarios podrán recurrir a la fuerza en el ejercicio de sus funciones,

* *De conformidad con el comentario al artículo 1 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley, la expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía, autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" comprende los funcionarios de esos servicios.*

Teniendo presente que el artículo 3 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estipula que esos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas,

Teniendo presente que en la reunión preparatoria del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Varenna, Italia, se convino en los elementos que debían tenerse en cuenta en la continuación de los trabajos sobre las limitaciones en el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,

Teniendo presente que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los Derechos Humanos,

Teniendo presente que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10, sección IX, de 21 de mayo de 1986, invitó a los Estados Miembros a que prestaran especial atención en la aplicación del Código a la cuestión del uso de la fuerza y armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y que la Asamblea General, en su resolución 41/149, de 4 de diciembre de 1986, entre otras cosas, acogió con satisfacción esta recomendación formulada por el Consejo,

Considerando que es oportuno, teniendo debidamente en cuenta su seguridad personal, atender al papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta,

Los principios básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y deben señalarse a la atención de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros de poder ejecutivo y legislativo, y del público en general.

Disposiciones generales

1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.
2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego.

Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

3. Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas.
4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.
5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

-
-
- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
 - b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
 - c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
 - d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.
6. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.
 7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
 8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos principios básicos.

Disposiciones especiales

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

10. En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

11. Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:
 - a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
 - b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
 - c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
 - d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
 - e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
 - f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Actuación en caso de reuniones ilícitas

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.
14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

Vigilancia de personas bajo custodia o detenidas

15. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.
16. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9.
17. Los principios precedentes se aplicarán sin perjuicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios de establecimientos penitenciarios, tal como se enuncian en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sobre todo las reglas 33, 34 y 54.

Calificaciones, capacitación y asesoramiento

18. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico.
19. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.
20. En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y Derechos Humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.
21. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones.

Procedimientos de presentación de informes y recursos

22. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11. Para los casos con respecto a los cuales se informe de

conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.

23. Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial. En caso de muerte de esas personas, esta disposición se aplicará a sus herederos.
24. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieron haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.
25. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos principios básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios.
26. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas