



DERECHOS RESERVADOS

© Genaro García Luna

© GLAC Consulting



© Booktique. Art Books and Publishing SA de CV  
[www.booktiqueart.com](http://www.booktiqueart.com)



Diseño de portada e interiores: Ana Laura Alba

Primera edición: abril de 2018

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Impreso y hecho en México.

# segu ridad con bien nes tar

Un nuevo  
modelo integral  
de seguridad

Genaro García Luna

*Este libro está dedicado a:*

*Todos los mexicanos cuyo honor  
más alto es servir a su país.*

*Todos aquellos que perdieron  
la vida por la Nación.*

*Todos aquellos que, a través del sacrificio  
personal y el de sus familias,  
aún trabajan para México.*

# Contenido

<b>Prólogo, por Tony Payan, P.h.D</b> .....	/8
<b>01. Introducción</b> .....	/11
<b>02. Transformación del fenómeno delictivo</b> .....	/12
Evolución delictiva .....	/14
<b>03. Prontuario histórico de la Policía en México</b> .....	/15
Fuerzas Armadas .....	/17
<b>04. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad</b> .....	/20
Objetivos y tareas del Poder Ejecutivo Federal .....	/20
Objetivos y tareas del Poder Legislativo Federal .....	/22
Objetivos y tareas del Poder Judicial de la Federación .....	/23
Objetivos y tareas de los gobiernos de las entidades federativas .....	/23

Objetivos a promover por las asociaciones de alcaldes .....	/24
Objetivos y tareas de los integrantes del sector productivo .....	/25
Objetivos y tareas de las asociaciones religiosas .....	/25
Objetivos y tareas de las organizaciones de la sociedad civil .....	/25
Objetivos y tareas de los medios de comunicación .....	/25
Signatarios del acuerdo .....	/26

## **05. Nuevo Modelo de Seguridad Pública ..... /29**

Ley de la Policía Federal .....	/30
Plataforma México .....	/32
Reingeniería de la Policía Federal .....	/37
Centro de Inteligencia de la Policía Federal .....	/39
Sistema Integral de Desarrollo Policial .....	/41
Fortalecimiento de la policía estatal-municipal (Mando Único) .....	/46
Glosa del Tercer Informe de Gobierno, 2009 .....	/47
Estadísticas para 2015 y 2017, de los registros más destacados de policía en los tres órdenes de gobierno .....	/59
Nuevo Modelo de Policía .....	/65
Sistema Penitenciario Mexicano .....	/68
Crecimiento de la infraestructura penitenciaria .....	/73

## **06. Análisis comparativo de la violencia ..... /78**

Índices máximos de homicidios por ciudades .....	/79
Nueva York, Estados Unidos .....	/81
Chicago, Estados Unidos .....	/83
Medellín, Colombia .....	/85
Palermo, Italia .....	/87
Ciudad Juárez, México .....	/89

**07.**  
**Involución de la seguridad pública** ..... /101

Involución .....	/104
Autodefensas .....	/104
Sistema Penitenciario .....	/109
Plataforma México .....	/109
Policía Federal .....	/110

**08.**  
**Modelo de Seguridad con Bienestar – ÍNDICE GLAC®** ..... /112

1) Violencia - estructura delictiva .....	/114
2) Componentes directos .....	/116
3) Componentes indirectos .....	/117
ÍNDICE GLAC® .....	/119
Plataforma de Información y Análisis Predictivo .....	/122

**09.**  
**Seguridad como política de Estado** ..... /135

Planteamiento general .....	/135
Seguridad con Bienestar .....	/135
Instituto Nacional para la Seguridad (INS) .....	/137
Centro Nacional de Atención de Denuncia .....	/139
La perspectiva de Estado .....	/141

<b>Fuentes</b> .....	<b>/143</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>/145</b>
<b>Sobre Genaro García Luna</b> .....	<b>/146</b>

# Prólogo

Tony Payan, Ph.D.

El año 2018 se antoja como un parteaguas en la vida nacional de México. Con casi 90 millones de electores y 3,406 puestos de elección —ambos máximos históricos, 9 partidos políticos en franca competencia por el poder—, y un contexto internacional muy complejo, la vida política está a punto de sufrir una transformación sin precedentes. En materia de políticas públicas, las encuestas muestran 3 claras preocupaciones: corrupción e impunidad, pobreza e inequidad, y violencia e inseguridad. Estos son y han sido los grandes retos nacionales durante las 2 primeras décadas del siglo xxi. En este contexto se publica el libro que el lector tiene en sus manos: *Seguridad con Bienestar. Un nuevo modelo integral de seguridad*, un texto profundamente oportuno, en un momento extraordinariamente pertinente, y por la persona que conoce de forma más amplia e íntima el problema de la seguridad pública y la violencia en México, y que ha dedicado ya casi un sexenio a reflexionar en torno a ello: Genaro García Luna, exsecretario de Seguridad Pública bajo la administración del expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

El autor de este libro presenta un análisis único, que comienza con un breviarío de la historia del delito en México a través de lo que él llama la “pirámide de la evolución delictiva”, sin la cual no se puede entender cómo México llegó hasta este momento crítico en relación con el importante concepto del Estado de derecho. Desde el comienzo, el texto se enfoca en un breve recuento de la evolución de la delincuencia y la inseguridad en el país, anotando correctamente que el Estado mexicano en realidad nunca se ha preocupado por crear instituciones para el Estado de derecho y que, por el contrario, el propio Estado mexicano ha alentado su evolución al priorizar el desarrollo económico —primero el desarrollo nacionalista y luego la apertura neoliberal— y al buscar meramente administrar la violencia y el delito. El libro documenta de manera breve pero metódica cómo todas las instituciones encargadas de la justicia han sufrido y continúan sufriendo un abandono profundo —como muestra, el hecho de que 417 de los 2,446 municipios del país ni siquiera cuentan con una policía local— y una subinversión importante para dichos fines. Desde pronto, el lector puede concluir que la evolución del combate a la delincuencia y el crimen organizado en México se antoja más bien improvisada y azarosa. Es más, el autor intuye de forma correcta que el involucramiento de las fuerzas armadas no es propiamente un símbolo de fuerza, sino de debilidad del Estado mexicano ante las dimensiones y carácter de la delincuencia.

A primera vista, el libro pareciera un reporte de política pública, lleno de estadísticas, gráficas, datos e informes del trabajo realizado en materia de seguridad pública durante el sexenio de Calderón, para luego pasar a una propuesta concreta de un nuevo modelo de seguridad en México. De hecho, el autor no se detiene en temas demasiado teóricos sobre el problema de la seguridad nacional. Sin embargo, esa primera impresión no es acertada. Conforme avanza la lectura, surgen entre líneas diversas reflexiones teóricas, sustantivas y atinadas,

sobre la seguridad pública. Esta lectura sutil, perspicaz, entre líneas, es precisamente por lo que este libro constituye una importante contribución para repensar el modelo de seguridad en el país, y más allá. Lo primero que hay que considerar en este sentido es que el libro ensalma de manera compleja varios grandes temas, los cuales se conjugan y refuerzan mutuamente para dar forma a la seguridad, o más bien a la inseguridad, en México: la debilidad institucional, la naturaleza de los mercados ilícitos, la actuación estratégica de los elementos delictivos y las deficiencias en el bienestar social y económico de los ciudadanos. Estos cuatro temas sirven de bielas transversales al análisis que nos presenta el autor y son los ejes rectores del modelo de seguridad que propone más adelante. Vale la pena discutir cómo estos elementos se relacionan entre sí.

La primera conexión tiene que ver con la debilidad y el abandono de las instituciones y la evolución del delito y el crimen organizado. Es innegable que aquí habla la extraordinaria experiencia del autor sobre este importante nexos. No se pueden entender las dimensiones, la naturaleza y el poder de fuego del crimen organizado en México si no se examina el raquitismo de las instituciones del Estado. Es la desnutrición institucional del Estado mexicano lo que justamente abre espacios al quebrantamiento de la ley, habilita a los delincuentes con impunidad, crea las condiciones para su crecimiento, y alienta así la evolución del crimen organizado hasta alcanzar la potencia que tiene hoy. Los delincuentes olfatean la debilidad del Estado, así como un tiburón percibe un tiño de sangre en el agua.

Segundo, la relación entre el deterioro de las instituciones y los elementos delictivos no se puede entender sin una referencia teórica a la naturaleza de los mercados ilícitos. Todos los elementos delictivos, como lo sugiere el autor, no operan en el vacío, sino que son actores estratégicos en los grandes mercados de lo ilegal —desde la fayuca hasta el consumo de drogas—. Los delincuentes responden a una estructura de incentivos y desincentivos que el propio Estado coloca en su camino, justo porque no busca o no sabe fortalecer sus instituciones y termina por tan sólo “administrar” el delito y la violencia. Claramente, los delincuentes no son materia inerte. Estos responden, cambian, se adaptan y buscan socavar al propio Estado, corrompiéndolo y debilitándolo, creando así un gran ecosistema en el cual prosperan con facilidad. Y es aquí donde entra el uso de la cooptación de las fuerzas policiacas y la corrupción de políticos. Si la clase política no responde de forma activa en favor del rescate del Estado, esta se convierte en parte del ecosistema delictivo que va carcomiendo la seguridad pública y, más tarde, la seguridad del Estado mismo. Al fin, y de manera innovadora e inesperada, el autor deja claro que tampoco se puede entender el problemático entramado del Estado de derecho en México si no se considera su intrínseca conexión con la pobreza y la inequidad socioeconómica, las cuales socavan la capacidad de la sociedad de resistir las grandes tentaciones financieras del delito. Para lograr la seguridad, concluye García Luna al abordar este último tema, se debe procurar el bienestar socioeconómico permanente de la población, con estrategias que bien parecieran no estar directamente relacionadas al crimen organizado —como el desarrollo humano total y el combate a la pobreza—, pero que no pueden más que alentarlo. Un nuevo modelo de seguridad pública no se puede divorciar de la seguridad social. El capítulo 5, donde el autor habla del *Nuevo Modelo de Seguridad Pública*, está dedicado a explicar cómo su actuación en la Secretaría de Seguridad Pública significó un enorme esfuerzo por ligar todos estos ejes en una sola estrategia, ceñida por el uso de la ciencia y la tecnología. Al considerar estos grandes temas, propone un acercamiento comprensivo al tema del crimen organizado —uno que requiere de una estrategia de Estado y no una respuesta coyuntural—, y la paciencia y continuidad que pocos políticos están dispuestos a dar.

La contribución teórica del libro no termina aquí. Una de las hipótesis centrales del libro, a la cual el autor dedica el capítulo 6, consiste en un examen comparativo de 5 ciudades que atravesaron por un enfrentamiento importante entre el Estado —procurando su propia sobrevivencia—, y el crimen organizado —buscando convertirse en un Estado paralelo—. Estas ciudades son Chicago, Nueva York, Palermo, Medellín y Ciudad Juárez. Además de las implicaciones de la posible incursión del crimen organizado en la gobernanza política, en todas las ciudades examinadas operó un patrón importante: un aumento dramático en la violencia y el deli-

to cuando el Estado decidió confrontar al crimen organizado y luego una reducción importante de los mismos fenómenos cuando el Estado logró imponerse. Es decir, la reacción virulenta del delito es predecible cuando al fin se decide retarlo en sus estructuras, pero un Estado perseverante logra imponerse y eventualmente reducir la violencia y el crimen. De manera dramática, el autor nos presenta un escenario en el cual, ante la falta de continuidad en el modelo de seguridad, el Estado mexicano cede ante el horror de la violencia y el delito bajo la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y da tregua al crimen organizado —lo que resulta en una disminución temporal de la violencia y el delito, dando la ilusión de que el problema fue fabricado por el Estado en primer lugar. Sin embargo, esta tregua sólo permite la reorganización y reestructuración de la delincuencia organizada, así como el retorno a los altos niveles de violencia y delito anteriores. El libro sugiere entonces que durante la administración que ya termina se perdió la continuidad de consolidar el poder del Estado frente a la delincuencia y, por lo tanto, el país vuelve a experimentar niveles de violencia aún mayores. No se puede concluir más que hay lecciones que se aprendieron durante el sexenio de Calderón, pero se desecharon durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Se perdió vuelo, se perdieron avances, lecciones, oportunidades creadas para que el Estado se impusiera y el Estado de derecho floreciera. La seguridad en México involucionó. Esto es lo que finalmente nos lleva al punto cero, al comienzo, a la situación en que el país se encuentra hoy.

Al haber vivido, respirado, lidiado con el tema de la seguridad en México, y realizado todas las reflexiones pertinentes, el autor presenta un análisis basado en datos, estadísticas, estudios comparativos y un reporte detallado del enfoque científico sobre la seguridad pública en México que él mismo buscó implementar de 2006 a 2012. Este análisis culmina con la construcción de un modelo de seguridad para el futuro del país. Es un modelo complejo, quizá sobredeterminado, pues consta con alrededor de 1,300 variables. El modelo combina todos los elementos expuestos para terminar en un concepto básico pero poderoso, que le da el título al libro: Seguridad con bienestar. El autor muestra que la seguridad no se puede atajar en el vacío, sino que es producto de una política de Estado que incluye la economía, la sociedad, el sistema financiero, la tecnología y la ciencia y, por supuesto, todas las instituciones de justicia del Estado. Como plantea el autor, el modelo debe ser transexenal, apartidista, apolítico y, sobre todo, comprensivo. ¿Y hoy quién puede decir que no es así? Finalmente, el modelo de seguridad que el autor propone nos lleva a pensar que la seguridad es mucho más que bajos niveles de violencia o delito. La seguridad es, en resumen, un esfuerzo multidimensional que empieza por la búsqueda del fortalecimiento de las instituciones y del bienestar para todos.

El libro que el lector tiene en sus manos es engañosamente simple. Son sólo 150 y tantas páginas; no se presenta como un libro de historia; no se presenta como un análisis teórico de la seguridad; no emite juicios de valor sobre la administración de Felipe Calderón o la de Enrique Peña Nieto —excepto por la posibilidad de que Peña Nieto haya contribuido a un Estado de involución en materia de seguridad—. Pero entre líneas, el lector encontrará una riqueza estadística, una riqueza teórico-analítica, la precisión de quien habla desde la experiencia profunda del tema de la seguridad en México y de quien entiende el problema como algo mucho más allá que equipar y preparar policías: como un tema de desarrollo humano y nacional, de ciencia y tecnología, de la sociedad y de la economía. En fin, como una política de Estado.

*Ciudad Juárez, Chihuahua, 1º de abril de 2018*

# 01. Introducción

**En las últimas décadas, la seguridad ha sido uno de los temas prioritarios en la agenda del Estado y una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. El proceso democrático de México centró la atención y el debate público en la modernización de las instituciones políticas, así como en las reformas económica y energética, pero desatendió la apremiante necesidad de fortalecer las instituciones responsables de la seguridad y la justicia nacionales. La sociedad se transformó, pero las corporaciones de policía y los ministerios públicos se rezagaron como resultado del abandono de su capacidad orgánica, tecnológica y de operación. Permanecieron estáticas ante la evolución criminal en todos los niveles del delito.**

Durante los últimos 40 años, las instituciones de policía de los estados y municipios de México sufrieron un abandono estructural y de inversión, lo cual deterioró su operación, su infraestructura física y tecnológica, así como sus recursos humanos. Dado que los costos operativos de las corporaciones dejaron de ser cubiertos, surgió una gran corrupción. Dichos gastos se subsidiaron de la actividad delictiva de las policías (cohecho, dádivas de los delincuentes e involucramiento en las organizaciones delictivas). En la emergencia se planteó utilizar personal militar, que con el tiempo se convirtió en una norma de operación contraria a la de aquellos países exitosos en seguridad pública.

Esto último impidió el desarrollo institucional de las policías y generó un desgaste de las fuerzas armadas en el respaldo a la autoridad civil en las tareas de seguridad pública, inclusive con la desertión de algunos de sus miembros que se vieron relacionados con las organizaciones criminales.

La consecuencia ha sido la pérdida de confianza de la sociedad y la ausencia del elemento más valioso para la seguridad pública: la denuncia ciudadana ante la policía. La denuncia es el primer eslabón para la detección temprana del delito y base de la capacidad institucional en el combate al crimen.

Por lo anterior, es fundamental el liderazgo político y la participación de la sociedad en la construcción de capacidades institucionales de seguridad para la gobernabilidad del país. ▲

# 02. Transformación del fenómeno delictivo

**En las últimas décadas del siglo xx y principios del siglo xxi, la delincuencia fue adoptando nuevas modalidades y su operación se tornó más compleja. El entramado institucional, que en su momento fue diseñado con el objeto de garantizar la seguridad pública en el país, con el paso del tiempo evidenció carencias y limitaciones en la tarea de hacer frente a una criminalidad en constante evolución.**

En los años 60 y 70 del siglo pasado, México registró baja incidencia delictiva. En ese periodo la mayoría de los delitos era de bajo perfil. A nivel constitucional, las policías se dividían en: a) policías preventivas municipales encargadas de labores de vigilancia, b) policías judiciales, adscritas a las procuradurías locales y federal, encargadas de la investigación y el combate criminal bajo el mando del Ministerio Público. Las capacidades de investigación de las

policías judiciales eran rudimentarias, ya que el tipo de delincuencia que existía permitía que la mayoría de los casos consignados por las procuradurías fueran asuntos en flagrancia. En esas circunstancias, no había incentivos políticos ni un fenómeno criminal que obligara a desarrollar capacidades de investigación o de inteligencia en las policías del país.

Debido a la estabilidad social y política de esos años, el nacimiento de organizaciones criminales en México pasó prácticamente inadvertido. El modelo económico conocido como el “desarrollo estabilizador”, puesto en práctica en los años 50 y que terminó a fines de los 60, tenía como uno de sus ejes centrales el proteccionismo: el país debía ser industrializado y para ello era necesario proteger a las empresas mexicanas de sus competidores en el extranjero. Una de las formas de protección era evitar la importación de productos de uso común (ropa, aparatos eléctricos, juguetes etcétera), lo cual alentó el surgimiento de un mercado negro y la proliferación del contrabando.

Mercancías provenientes del extranjero, principalmente de Estados Unidos de América, se introducían al país de forma ilegal. Se crearon redes de corrupción y complicidad entre las autoridades y los contrabandistas, que funcionaron tanto en las

aduanas como en las policías preventivas y judiciales. Por su parte, los ciudadanos no veían el contrabando como una actividad propiamente ilícita; por tanto, comprar y vender “fayuca” fue una actividad socialmente aceptada.

Para los años 80 del siglo xx las políticas protectionistas perdieron vigencia. Gradualmente el país comenzó a abrir sus fronteras al comercio exterior y cada vez fue más sencillo adquirir productos de importación de fuentes distintas al mercado negro. El contrabando dejó de ser un negocio rentable y las organizaciones criminales incrementaron su participación en actividades ilegales más redituables, como el tráfico de personas y el narcotráfico, este último fomentado por la alta demanda en Estados Unidos.

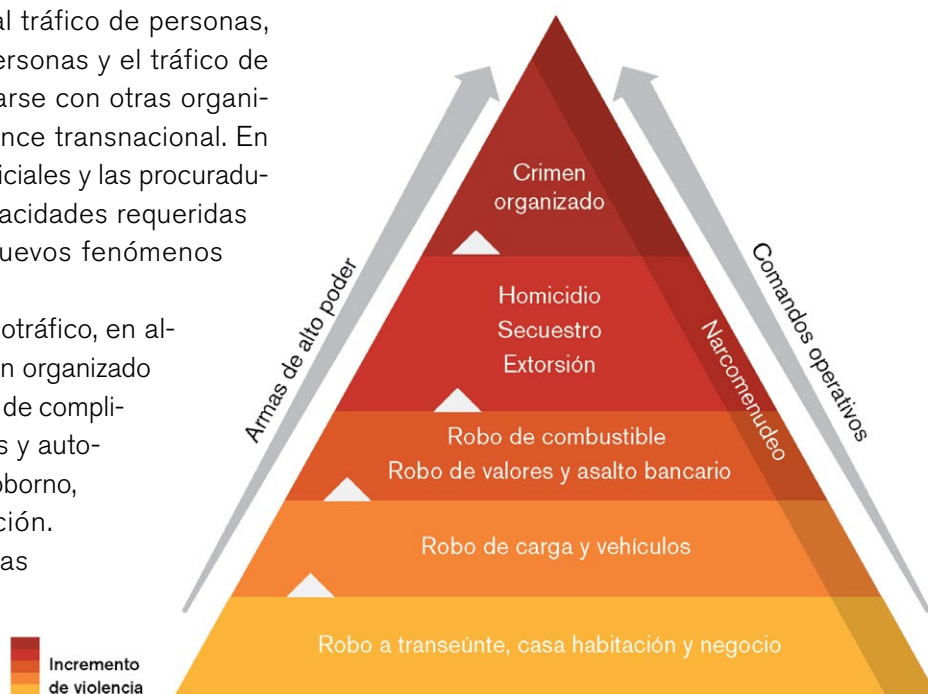
Al mismo tiempo, las crisis económicas de los 80 afectaron de forma negativa el comportamiento delictivo. En esos años el panorama cambió radicalmente para el ciudadano ya que el secuestro, el robo violento, el robo de vehículo y otros delitos de carácter patrimonial se convirtieron en males que afectaban mucho más a la población.

En los 90, los grupos criminales aprovecharon las nuevas tecnologías de la información para ampliar sus capacidades de operación. Las bandas del crimen organizado dedicadas al tráfico de personas, el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas comenzaron a articularse con otras organizaciones para lograr un alcance transnacional. En cambio, las corporaciones policiales y las procuradurías no desarrollaron las capacidades requeridas para hacer frente a estos nuevos fenómenos delictivos.

En lo que respecta al narcotráfico, en algunas partes del país el crimen organizado estaba extendiendo sus redes de complicidad con policías municipales y autoridades locales a través del soborno, la cooptación o la intimidación. Las células de operación y las

estructuras logísticas y financieras de estas organizaciones eran aprovechadas para incursionar en otros delitos de alto impacto como la extorsión, el “cobro de piso”, el secuestro y el homicidio.

Las organizaciones criminales habían comenzado a controlar, articular y administrar al hampa común. De esa manera, los delitos del fuero local, como el robo, empezaron a tener conexión con el crimen organizado y a servir como soporte financiero para sus estructuras. Este fenómeno tuvo su correspondencia con la forma en que los delincuentes incursionaron en modalidades más sofisticadas del crimen y que atentaban no sólo contra el patrimonio de las personas, sino también contra su salud, su integridad y su vida. Lo anterior constituyó la llamada “pirámide de la evolución delictiva”, la cual refleja que los delincuentes comenzaron a cometer delitos aparentemente de “bajo impacto”, como robo a transeúnte, que escalaron a delitos de robo a casa-habitación, robo a negocio y robo de valores, hasta llegar a la comisión de crímenes de alto impacto, como el secuestro y el homicidio.



**PIRÁMIDE DE LA EVOLUCIÓN DELICTIVA**

## Evolución delictiva

Las organizaciones criminales aprovecharon la apertura de los mercados comerciales y el desarrollo tecnológico, producto de la globalización, para expandir sus actividades.

Una variable sustantiva que impulsó la violencia fue el acceso al mercado de armas de Estados Unidos. Los grupos criminales aprovecharon la infraestructura para el comercio, el gran volumen de carga que transitaba en la frontera México-Estados Unidos (este fenómeno sigue y se ha incrementado) y la laxitud del control de las armas en ese país para crear de forma soterrada redes de tráfico de armas para su operación.

Pasaron de tener armas de bajo calibre, principalmente del tipo revólver, a armas automáticas utilizadas por los ejércitos en el mundo, incluyendo cohetes tierra-aire. Este fenómeno se potenció con la desertión de algunos militares de las fuerzas armadas mexicanas, en particular de las unidades de fuerzas especiales cuya formación y especialización es de las mejores a nivel internacional.

A lo largo del gobierno del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, estas unidades de fuerzas especiales de origen militar fueron adscritas a tareas de policía en el ámbito federal, en particular en el combate al narcotráfico en la entonces Policía Judicial Federal. Dicha área de adscripción tenía la responsabilidad de combate a las estructuras delictivas, bajo el mando de las instituciones de seguridad en el ámbito civil, pero con titulares de origen militar en activo para su control y operación en el combate al delito.

Durante su desempeño, estas unidades se fueron involucrando con los operadores del narcotráfico y la delincuencia organizada. Este vínculo evolucionó hasta que algunos de los miembros de las fuerzas especiales militares se incorporaron a las estructuras del narcotráfico: primero como unidades de protección de los grandes capos de la droga, y posteriormente con su formación y conocimiento operacional, tomaron el control de las estructuras de la delincuencia organizada. Así sustituyeron a

algunas de las cabezas del narcotráfico y formaron sus propios carteles de droga cuyas estructuras de operación y comando eran muy diferentes a las que tenían tradicionalmente los grupos vinculados con el trasiego de narcóticos y la delincuencia organizada.

Por otra parte, la estrategia de las organizaciones criminales se centró en controlar al hampa común, lo cual fue sustantivo para su fortalecimiento operativo. Para lograrlo integraron a los grupos delictivos locales y regionales bajo su propio esquema criminal. Así aumentó la violencia en delitos que antes eran considerados de bajo impacto social, como el robo y la extorsión, y derivaron en delitos de alta violencia y amenaza social. Este proceso conformó la base del delito para financiar sus operaciones e incrementar su control territorial.

La evolución delictiva se fortaleció con el abandono de la autoridad en el combate al delito aparentemente menor, como el robo a transeúnte, a casa habitación, robo de carga, robo a negocio, que es la primera etapa de la formación de las estructuras delictivas.

De esta forma el robo con violencia se convirtió en el primer eslabón de la cadena delictiva, que en su evolución se transformó en extorsión, "cobro de piso", secuestro, homicidio, robo de hidrocarburos, tráfico de personas y tráfico de drogas, principales referentes de impunidad y ganancias de la delincuencia.

A todo lo anterior se sumaron factores preexistentes como la debilidad institucional de las policías a nivel estatal y municipal, la obsolescencia del sistema de procuración de justicia y el gran vacío de conducción social en el terreno político. Además, influyó un fenómeno especial: sectores de la sociedad ven en la corrupción una figura de éxito. ▲

# 03. Prontuario histórico de la Policía en México

**Durante los años 70 se polarizaron los modelos económicos en el mundo. El capitalismo y el socialismo cobraron fuerza. México, al igual que otras naciones, priorizó sus esfuerzos en labores de investigación e inteligencia para el control social y político de la población. Para entonces, el combate al delito no era prioritario ya que no tenía un alto impacto social.**

Después de este periodo, algunos países hicieron la transición para construir capacidades en el combate al delito e incluso nuestro país coadyuvó con varios de ellos. Sin embargo, México no construyó lo mismo a nivel interno. Algunas de las dependencias nacionales que llevaron a cabo estas tareas de inteligencia e investigación política fueron la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la División de Investiga-

ciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) y la Dirección General de Investigaciones en Seguridad Nacional (DGISN).

En 1989 se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) como un servicio de inteligencia civil para el Estado Mexicano. A mediados de los 90, el país presentaba retos importantes de inseguridad y el Estado no contaba con instituciones que hicieran frente a esta circunstancia. Ante esta situación, el Cisen concentró sus capacidades de inteligencia en el diseño de estrategias y el desarrollo de operativos en materia de seguridad pública, gracias a lo cual desarticuló las principales organizaciones criminales que operaban en el país, en particular las bandas más peligrosas dedicadas al secuestro.

Sin embargo, el Cisen no se había concebido para realizar esas labores y no tenía facultad legal sobre ellas y menos aún para sustituir a la policía en sus tareas operativas. Sus actividades primarias estaban enfocadas en los asuntos de seguridad nacional, como la atención al terrorismo. Aunque su participación funcionó como referente de éxito, su objetivo institucional no era afrontar los desafíos que planteaba el

aumento de la actividad delictiva del país y su complejidad en el ámbito de la seguridad pública.

En 1994 se reformó la Constitución con el fin de que las entidades federativas y el Gobierno Federal pudieran crear las policías preventivas en los órdenes estatal y federal. La descentralización de atribuciones agravó aún más el problema de la incapacidad institucional para enfrentar a las organizaciones criminales, y por la dificultad propia del sistema de competencias en esta materia entre los tres órdenes de gobierno. Cuando se llevó a cabo esta reforma, en México existían 2,022 corporaciones de policías municipales, 32 corporaciones estatales preventivas, 32 corporaciones estatales de investigación ministerial además de una Policía Federal, con facultades de prevención e investigación.

En 1995, a partir de la aprobación de la Ley General que estableció las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se intentó articular políticas nacionales sustentadas en la acción corresponsable entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno. De acuerdo con esta ley, las instituciones federales, locales y municipales estaban obligadas a generar y sistematizar la información que permitiera analizar el fenómeno delictivo desde una visión integral, así como articular acciones en torno a una estrategia común para hacerle frente.

Como parte de este esfuerzo, en 1998 se construyó la Red Nacional de Telecomunicaciones de Seguridad Pública. Pero esta red no logró integrar un sistema de datos homogéneo a nivel nacional porque cada entidad federativa y el Gobierno Federal construyeron su infraestructura de telecomunicaciones de acuerdo con sus propias concepciones y necesidades. No se creó una plataforma única de datos y tampoco se uniformaron los protocolos y los formatos de captura. De esta manera quedó trunca la capacidad para generar inteligencia contra el crimen de todo el país.

En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación. En el año 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) y con ello la PFP pasó a su mando. Por primera vez existía una institución a nivel de Secretaría de Estado creada expresamente para diseñar e

instrumentar las políticas de seguridad pública a nivel federal y articular estrategias de forma permanente en este ámbito. Sin embargo, la PFP no logró consolidar sus procesos de reclutamiento y capacitación, ni sustituir el modelo de operación reactivo por uno basado en la inteligencia que permitiera la desarticulación de redes criminales.

Por otro lado, era innegable que el gran rezago en términos de capital humano afectaba a las instituciones policiales del país. El nivel mínimo de estudios requerido para desempeñar esta función no atendía a una estructura jerárquica definida ni a los distintos perfiles de policía necesarios para dar solidez a las corporaciones policíacas.

Asimismo, la infraestructura y el personal docente con que se contaba eran insuficientes para dotar de instrucción a todos los elementos de las corporaciones. Sólo uno de cada cuatro elementos de las policías del país había recibido algún tipo de capacitación, no se disponía de procesos de control de confianza que certificaran la honestidad y la probidad de estos, ni se contaba con procesos homologados que garantizaran que el perfil de los policías cumpliera con los requisitos necesarios para el desarrollo de tareas de seguridad.

Con un prestigio social devaluado, limitada capacitación policial, salarios poco dignos y prestaciones que no correspondían a los riesgos y responsabilidades de la función, los cuerpos de policía en México fueron un destino laboral para quienes no contaban con una mejor oportunidad.

A mediados de los años 90, de las 58 academias de capacitación policial que existían en la República, sólo 17 establecían un nivel educativo mínimo como requisito para ser policía. Es decir, en dos terceras partes de las escuelas de policía no se requería ningún tipo de escolaridad previa. La escasa preparación en muchos de los casos, las nulas expectativas de crecimiento profesional y en algunas ocasiones con una probidad cuestionable, no constituían un frente verdadero contra una criminalidad creciente, a cuyos intereses incluso se sumaban los mismos elementos policíacos.

Alrededor de 80% de las academias de policía del país fueron fundadas después de 1980, sus progra-

mas de estudio estaban rezagados y no respondían a las necesidades de capacitación requeridas para el cumplimiento de la función policial.

En materia de seguridad pública, la realidad de México estaba marcada por dos tendencias estrechamente relacionadas y que resultaba urgente revertir: por un lado, el creciente potencial destructivo de la delincuencia, especialmente de las organizaciones vinculadas con los delitos de alto impacto social; por otro lado, el constante deterioro y la debilidad estructural de las instituciones del Estado Mexicano para hacer frente a las nuevas formas de criminalidad.

## Fuerzas Armadas

El Ejército es uno de los pilares del Estado Mexicano, ha sido un referente de la institucionalidad en la historia moderna del país, su formación y origen emanan de las raíces del pueblo mexicano, es símbolo de respeto y admiración por su entrega y servicio en favor de la patria. En diferentes momentos ha tenido una participación sustantiva en el combate al trasiego y la producción de drogas, así como a las estructuras delictivas.

De acuerdo con registros públicos, el Ejército Mexicano intervino en actividades antidrogas a partir de 1938 cuando los militares de la IV Zona Militar apoyaron la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora. Sin embargo, de acuerdo con investigadores académicos, se estableció 1947 como fecha de inicio oficial de la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas, cuando se creó la Dirección Federal de Seguridad con personal adscrito del Ejército, dependiente de la Secretaría de Gobernación.<sup>1</sup> En ese mismo año, en el período de gobierno del expresidente Miguel Alemán Valdés se autorizó a la Procuraduría General de la República coordinar el combate a la producción y

tráfico de drogas, competencia que anteriormente tenía la Secretaría de Salubridad.

En 1948, el Ejército participó en la erradicación manual de cosechas ilícitas en la llamada Gran Campaña de erradicación de cultivos de droga, que fue el antecedente de la Campaña Permanente emprendida en 1975 para localizar y erradicar cultivos, a razón de su aumento desmedido. En este contexto se desarrolló el Plan Canador y la Operación Cóndor.

En el ámbito académico, el Plan Canador se reconoce como el primer despliegue masivo de efectivos militares en tareas de erradicación de cultivos, en el que se estima se emplearon entre 1,500 a 3,000 elementos militares. De acuerdo con información de la Secretaría de la Defensa Nacional en 1966, el Plan Canador antecedió a la Operación Cóndor en la que se empleó un estado de fuerza similar.

La Operación Cóndor fue diseñada en 1976 y se llevó a cabo en la denominada región del triángulo dorado que abarca Sinaloa, Chihuahua y Durango. Se extendió a lo largo de 10 años bajo la denominada Operación Cóndor, que en 1987 cambió su nombre a Fuerza de Tarea Marte.

En 1986, durante el sexenio del entonces presidente Miguel de la Madrid, se fundó el grupo de fuerzas especiales del Ejército conocido como Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE), destinado, entre otras tareas, al combate del narcotráfico.

En 1987 por disposición presidencial, el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos realizaron operaciones de intercepción de enervantes en tierra, incluyendo ya no sólo la zona de Chihuahua, Durango y Sinaloa, sino todo el territorio nacional. Se estima que desde 1986 hasta 1994 se emplearon alrededor de 26,000 efectivos militares. Para 1990 iniciaba la Operación Halcón, que consistía en vigilar el espacio aéreo mexicano para evitar el trasiego de drogas procedentes de Centro y Sudamérica.<sup>2</sup> Por otra parte, en el *Diario oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1988 se publicó el Regla-

<sup>1</sup> Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. Tiempo de memoria*, Tusquets Editores, México, 2007, p. 57.

<sup>2</sup> Carvente Contreras, Víctor Hugo, *Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas. Procuraduría General de la República (1952-2012)*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), 1ª ed., México, 2014, pp. 136-138.

mento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual contemplaba cambios estructurales. Entre ellos destacó la creación de la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, la cual tenía entre otras facultades la de: “Auxiliar al procurador en el enlace y coordinación con las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, así como con las diversas corporaciones policiacas e instituciones administrativas que participan en la lucha y combate contra el narcotráfico”. Asimismo, contempló la creación de una División de Investigación contra el Narcotráfico.

El 26 de junio de 1992, por decreto expedido por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, publicado en esa misma fecha en el *Diario oficial de la Federación*, se creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro), como un órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente y subordinado a la Procuraduría General de la República, cuyo objeto era la coordinación, planeación, conducción, evaluación e intercambio de las acciones realizadas entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos estatales y municipales, así como servir de conducto para el intercambio de información sobre la materia con gobiernos extranjeros y organismos internacionales.

Contaba con un consejo integrado por subsecretarios o equivalentes de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Procuraduría General de Justicia del entonces Distrito Federal.

El 17 de junio de 1993, por decreto publicado en el *Diario oficial de la Federación*, expedido por el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) como un órgano técnico desconcentrado y dependiente de la Procuraduría General de la República, instancia responsable de la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir

el fenómeno de las drogas en el ámbito nacional y, en coordinación con las dependencias competentes, cuidar de la salud integral de los habitantes del país. También era responsable del diseño y desarrollo de estrategias y acciones para la persecución eficaz de los delitos contra la salud y otros asociados, como el tráfico de armas y el lavado de dinero, y de las organizaciones delictivas relacionadas.

Este instituto se integró con el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro), la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, las Direcciones Generales de Intercepción y Erradicación de Cultivos Ilícitos, parte de la Dirección Servicios Aéreos y de la Policía Judicial Federal.

El 2 de diciembre de 1996, en una nueva etapa de la lucha contra el narcotráfico, el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León nombró como procurador general de la República a Jorge Madrazo Cuéllar; como titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) al general Jesús Gutiérrez Rebollo; como coordinador general del Cendro al general Tito Valencia Ortiz; y como director general de la Policía Judicial Federal al general Guillermo Álvarez Nara. Fue así como el Ejército cobró un papel más activo en las tareas de erradicación y combate al narcotráfico en todas sus facetas.

El 6 de febrero de 1997, dos meses después de su nombramiento, fue detenido el general Jesús Gutiérrez Rebollo acusado por delitos contra la salud, lavado de dinero, cohecho y violación a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada por sus vínculos con el narcotraficante Amado Carrillo.

Poco después, el 30 de abril de ese mismo año, por decreto presidencial del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para crear la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO). Mediante ese ordenamiento se suprimió el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD).

El 4 de enero de 1999, por decreto presidencial emitido por expresidente Ernesto Zedillo Pon-

ce de León, se expidió la Ley de la Policía Federal Preventiva, y con ello se creó la PFP bajo la dirección de un comisionado que era nombrado y removido por el presidente de la República y que gozaba de autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones, las cuales dependían de la Secretaría de Gobernación. Su función primordial era salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Para la creación de la PFP fueron enviados 5,000 efectivos de la Tercera Brigada de la Policía Militar, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, con sus respectivos mandos militares.

El 30 de noviembre de 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, mediante un decreto expedido por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y publicado en el *Diario oficial de la Federación*. En dicho decreto se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la ley general que establece las bases de la coordinación del Sistema de Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de la Policía Federal Preventiva, entre otras.

Un año después, el 1 de noviembre de 2001, por decreto expedido por el expresidente Vicente Fox Quesada, en el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y que fue publicado en el *Diario oficial de la Federación*, se creó la Agencia Federal de Investigación (AFI) y diversas direcciones generales. Entre las que integraron a la AFI inicialmente están: Dirección General de Planeación Policial, Dirección General de Investigación Policial, Dirección General de Análisis Táctico, Dirección General de Despliegue Regional Policial y Dirección General de Operaciones Especiales. Asimismo, se suprimió la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.

En este periodo se llevó a cabo una deserción masiva del personal de la extinta Policía Judicial Federal que estaba integrada, entre otros elementos, por el personal comisionado de fuerzas especiales del Ejército Mexicano.

De acuerdo con el informe de la Procuraduría General de la República en 2002, se actualizó el plan maestro de erradicación y se denominó Estrategia General de Erradicación de Enervantes en México. En este documento participaron las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina-Armada de México y de Seguridad Pública, así como la PGR, a través de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales y el Cendro.<sup>3</sup>

Finalmente, el 25 de junio de 2003 se publicó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que estableció un cambio de su estructura orgánica y funcional. En referencia a su anterior Reglamento de 1996, su objetivo principal fue reglamentar la desaparición de la Policía Judicial Federal y la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), así como la desaparición de la FEADS y de la UEDO para crear en su lugar la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). ▲

.....  
<sup>3</sup> "Informe de actividades Procuraduría General de la República", 2002. <http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2002.pdf>

# 04.

# Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad

En un esfuerzo sin precedentes para atender el tema de la violencia y la inseguridad en el país, el entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, convocó e integró un foro plural con los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano, el sector privado, organizaciones sociales no gubernamentales y representantes sociales. El fin era que cada uno desarrollara, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazo.

Bajo este esquema se creó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad que integró todas las demandas sociales de seguridad y justicia que se discutieron y analizaron durante los días en que se llevó a cabo dicho foro.

Para otorgar formalidad institucional a las demandas y los acuerdos registrados en el foro, en el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en Palacio Nacional el día 21 de agosto de 2008, se suscribió el acuerdo y a partir de esta fecha entró en vigor.

## Objetivos y tareas del Poder Ejecutivo Federal

1. Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

- a) Crear un modelo nacional de evaluación y control de confianza.
  - b) Impulsar la creación de centros estatales de control de confianza certificados.
  - c) Sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de aduanas, de los centros de readaptación social federales, así como del Instituto Nacional de Migración, a través de organismos certificados.
  - d) Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Policial.
  - e) Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo de Ministerios Públicos en el marco de la Conferencia Nacional de Procuradores.
2. Por parte del Ejecutivo Federal, reasignación de recursos y partidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de fortalecer los sistemas de seguridad y procuración de justicia y dotarlos de mayor eficiencia. El ejercicio de estos recursos se acompaña de reglas flexibles de operación y procedimientos eficaces y transparentes.
  3. Apoyar a las entidades federativas en el combate a los delitos más sensibles para la sociedad, de acuerdo con las competencias de cada orden de gobierno. Con especial énfasis en apoyar el fortalecimiento, o en su caso la creación y formación, de Unidades Especiales para el Combate al Secuestro.
    - a) Compromiso del Gobierno Federal de fortalecer la Subprocuraduría Especializada contra la Delincuencia Organizada (SEIDO) con recursos financieros, capacitación, servicios periciales e infraestructura y equipamiento.
  4. Formular y emitir una estrategia nacional contra el lavado de dinero.
  5. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio Público Federal.
  6. Fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito a nivel nacional.
  7. Regular el registro, establecimiento y acceso a bases de datos de los equipos de telefonía móvil y fija, así como el acceso a la información sobre la ubicación física de los móviles en tiempo real, cuando se trate de aparatos y números telefónicos relacionados con actividades delictivas.
  8. Asegurar la cobertura en todo el país de un número único para el sistema de atención de emergencias (066) y para el servicio de denuncia ciudadana anónima (089).
  9. Fortalecer, con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos federales de seguridad y procuración de justicia.
  10. Adecuar el modelo de coordinación y el arreglo institucional de atención a la seguridad pública, para garantizar la responsabilidad compartida entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.
  11. Actualizar las licencias colectivas de portación de armas que expida la Secretaría de la Defensa Nacional a los cuerpos de seguridad pública.
  12. Expedir la Cédula de Identidad.
  13. Fortalecer el Sistema Penitenciario.
  14. Revisar el Socorro de Ley.
  15. Fortalecer el Sistema de Aduanas.
  16. Presentar a consideración del Congreso de la Unión un paquete de reformas que fortalezcan las capacidades del Gobierno Federal en materia de seguridad pública y procuración de justicia.
  17. Consolidar el Sistema Único de Información Criminal a fin de garantizar la interconexión y el

intercambio de información entre instancias y órdenes de gobierno para combatir el delito.

18. Implementar un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de **Plataforma México** para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro.
19. Desarrollar y ampliar el uso de tecnología para el intercambio de información en el combate a la delincuencia.
20. Instrumentar campañas para promover la cultura de la legalidad.
21. Fortalecer la atención a personas con adicciones.
  - a) Compromiso de la Secretaría de Salud de ampliar de la red de Centros de Atención Primaria Nueva Vida para contar con más de 300 puntos y cobertura nacional.
  - b) Compromiso de la Secretaría de Salud de establecer mecanismos de apoyo para las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la rehabilitación de personas con adicciones.
22. Fortalecer el Programa de Rescate de Espacios Públicos.
23. Fortalecer el Programa Escuela Segura.
24. Garantizar la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para los programas de seguridad pública.
25. Ejercer los recursos públicos en los Programas de Seguridad Pública.
26. Promover la creación de un Observatorio Ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos.
27. Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración

de justicia con la participación de instancias ciudadanas.

28. Incluir en los programas de estudio la cultura de la legalidad, el combate a las adicciones, el respeto a los derechos humanos y la transparencia.

## Objetivos y tareas del Poder Legislativo Federal

1. Tramitar las iniciativas en materia de justicia y seguridad pública que sean presentadas antes del día 1 de octubre en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.
2. Establecer competencias concurrentes para el combate al narcomenudeo, así como reglas que permitan su aplicación eficaz.
3. Impulsar la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, y prever reglas para impedir la liberación anticipada y demás beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia.
4. Impulsar una Ley General del Delito del Secuestro.
5. Supervisar que las prioridades presupuestales fortalezcan los programas y acciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia.
6. Otorgar más recursos en materia de seguridad a estados y municipios.
7. Compromiso de la Cámara de Diputados para que la Auditoría Superior de la Federación lleve a cabo revisiones y auditorías a las 32 entidades federativas.

## Objetivos y tareas del Poder Judicial de la Federación

1. Transparentar en mayor medida el desempeño de los órganos del Poder Judicial de la Federación y de sus titulares.
2. Instalar nuevos juzgados y tribunales federales.
3. Establecer juzgados de control con jurisdicción en toda la República para recibir y responder ágilmente las solicitudes de las autoridades.
4. Favorecer la celeridad en los procesos.
5. Fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad de jueces y magistrados.
6. Fortalecer los mecanismos de selección de jueces y magistrados.
7. Intensificar la capacitación y especialización de jueces en materia penal.
8. Continuar la calificación de los juzgados especializados en justicia para adolescentes.
9. Fortalecer el control de los procesados.
10. Sistematizar la información judicial para una mejor coordinación entre autoridades.

## Objetivos y tareas de los gobiernos de las entidades federativas

1. Depuración y fortalecimiento de instituciones de seguridad y procuración de justicia.

- a) Compromiso de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas de crear y/o fortalecer en su entidad un centro de evaluación y control de confianza certificado.
- b) Compromiso de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas de realizar, a través de un organismo certificado, una evaluación permanente y de control de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia y de los centros de readaptación social.
- c) Compromiso de las procuradurías y secretarías de Seguridad Pública de las entidades federativas de perfeccionar los mecanismos de selección y capacitación de los elementos de las instituciones policiales y de procuración de justicia, así como de los propios mandos.
- d) Compromiso de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas de incrementar y etiquetar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las instituciones policiales y de procuración de justicia, con el fin de optimizar el ejercicio de los recursos e infraestructura destinados a funciones de seguridad pública.
- e) Compromiso de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas de replicar a nivel estatal el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol) y a condicionar la permanencia de los policías en instituciones a la aprobación de evaluaciones y control de confianza.
- f) Compromiso de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas de replicar a nivel estatal el esquema federal de certificación de confianza de ministerios públicos y condicionar su permanencia en instituciones de procuración, a su aprobación.

2. Por parte de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas, reasignación de recursos y partidas dentro de sus respectivos presupuestos con el fin de fortalecer y hacer más eficientes los sistemas de seguridad y

procuración de justicia. El ejercicio de estos recursos se acompaña de reglas de operación o procedimientos eficaces y transparentes.

3. Conformar, desarrollar o fortalecer unidades especializadas en combate al secuestro.
4. Adecuar la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública estatales al marco nacional.
5. Incorporar e implementar del Sistema Único de Información Criminal de **Plataforma México**.
6. Establecer indicadores de evaluación y seguimiento.
7. Establecer un sistema de información pública sobre programas, acciones, resultados y ejercicio de recursos públicos en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

## Objetivos a promover por las asociaciones de alcaldes

1. Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad.
  - a) Compromiso de los municipios del país, con el apoyo de la Procuraduría y la Secretaría de Seguridad Pública de su estado, y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza estatales y nacionales, de desarrollar mecanismos de selección y capacitación de los elementos de la policía municipal y de sus propios mandos.
  - b) Compromiso de los municipios del país, con el apoyo del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado, de sujetar a evaluación permanente y a controles de confianza al personal de la policía municipal y de los centros de readaptación social. Este punto es obligatorio para todos los municipios.
- c) Compromiso de los municipios del país, con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública y del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado, de condicionar la permanencia de los policías a la aprobación de las evaluaciones de control de confianza.
- d) Compromiso de los municipios del país, con el apoyo del gobierno estatal y de la Secretaría de Seguridad Pública, de instaurar un sistema de profesionalización y servicio civil de carrera para regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y retiro de los policías.
2. Interconectar los sistemas y protocolos de **Plataforma México** para el registro, acceso y análisis de información sustantiva.
3. Establecer un programa permanente de desarrollo de procedimientos policiales.
4. Actualizar y regularizar los permisos colectivos de portación de armas de fuego y registro del personal en el kardex de la **Plataforma México**.
5. Actualizar y adecuar las normas municipales para mejorar las condiciones de seguridad pública.
6. Desarrollar un programa municipal que incorpore el componente social de la estrategia de seguridad.
7. Establecer indicadores de evaluación y seguimiento.
8. Reasignar recursos y partidas dentro de los respectivos presupuestos de los gobiernos municipales para fortalecer y volver más eficientes los sistemas de seguridad y procuración de justicia. El ejercicio de estos recursos se acompaña de reglas de operación o procedimientos eficaces y transparentes.

## Objetivos y tareas de los integrantes del sector productivo

1. Promover entre agremiados y trabajadores del sector productivo la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.
2. Promover y facilitar entre todos los actores del sector productivo la denuncia sistemática de cualquier acto ilícito o injusticia laboral.
3. Adaptar los registros electrónicos de trabajadores, proveedores y clientes a las normas del Padrón Único del Registro Nacional de Población para prevenir el fraude y el robo de identidad.
4. Propiciar condiciones de seguridad.

## Objetivos y tareas de las asociaciones religiosas

1. Promover entre integrantes de las asociaciones religiosas la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.
2. Fomentar en sus programas de difusión, edificios, iglesias y lugares de oración, la cultura de la legalidad y la seguridad, la práctica de la denuncia, el combate a las adicciones, los derechos humanos y la transparencia.

## Objetivos y tareas de las organizaciones de la sociedad civil

1. Promover entre integrantes de las organizaciones de la sociedad civil la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana.
2. Desarrollar y apoyar programas locales que incorporen el componente social de la Estrategia de Seguridad.
3. Participar en la creación y fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las autoridades para erradicar la corrupción y aumentar la eficiencia y el reconocimiento social.

## Objetivos y tareas de los medios de comunicación

1. Incrementar contenidos que fomenten la cultura de la legalidad.
2. Incrementar contenidos que fomenten la prevención y atención de adicciones.
3. Incrementar contenidos que fomenten la cultura de la seguridad y la denuncia.
4. Por parte de cada medio de comunicación, definir y publicar estándares de actuación profesional en su cobertura informativa que:
  - a) Eviten hacer apología del delito.
  - b) Respeten integralmente la dignidad de las víctimas.

- c) Eviten la difusión de información que ponga en riesgo la seguridad de los familiares y personas cercanas a las víctimas.
  - d) Establezcan en qué casos la publicación de la información no sea atribuida a un reportero en particular, para así proteger su integridad.
5. Seguimiento puntual de los medios nacionales, estatales y locales a los acuerdos asumidos en la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública por cada uno de los firmantes del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en el propio ámbito de sus responsabilidades.

## Signatarios del acuerdo

### ▪ Por el Poder Ejecutivo

Los entonces secretarios de Estado: el secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño Terrazo; el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna; el secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván Galván; el secretario de Marina, Mariano Francisco Saynez Mendoza; el procurador general de la República, Eduardo Medina Mora-Icaza; el secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens Carstens; el secretario de Comunicaciones y Transportes, Luis Téllez Kuenzler; el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Roberto Campa Cifrián; el secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas; el secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero Arroyo; el secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos.

### ▪ Por los gobiernos de los estados

Los entonces gobernadores constitucionales: la gobernadora de Yucatán, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco; el gobernador de Tlaxcala, Héctor Ortiz Ortiz; el gobernador de Tabasco, Andrés Granier Melo; el gobernador de Sinaloa, Jesús Aguilar Padilla; el gobernador de Chihuahua,

José Reyes Baeza Terrazas; el gobernador de Campeche, Jorge Carlos Hurtado Valdez; el gobernador de Baja California, José Guadalupe Osuna Millán; el gobernador de Aguascalientes, Luis Armando Reynoso Femat; el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez; el gobernador de Guerrero, Carlos Zeferino Torreblanca Galindo; el gobernador de Durango, Ismael Hernández Deras; el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Luis Ebrard Casaubon; el gobernador de Hidalgo, Miguel Osorio Chong; el gobernador de Guanajuato, Juan Manuel Oliva Ramírez; el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto; el gobernador de Colima, Silverio Cavazos Ceballos; el gobernador de Querétaro, Francisco Garrido Patrón; el gobernador de Oaxaca, Ulises Ruíz Ortiz; el gobernador de Nayarit, Ney González Sánchez; el gobernador de Michoacán, Leonel Godoy Rangel; el gobernador de Veracruz, Fidel Herrera Beltrán; el gobernador de Tamaulipas, Eugenio Hernández Flores; el gobernador de Sonora, José Eduardo Robinson Bours Castelo; el gobernador de San Luis Potosí, Jesús Marcelo de los Santos Fraga; el gobernador de Coahuila, Humberto Moreira Valdés; el gobernador de Chiapas, Juan José Sábines Guerrero; el gobernador de Baja California Sur, Narciso Agúndez Montaña; la gobernadora de Zacatecas, Amalia García Medina; el gobernador de Quintana Roo, Félix González Canto; el gobernador de Puebla, Mario Marín Torres; el gobernador de Nuevo León, Natividad González Parás; el gobernador de Morelos, Marco Antonio Adame Castillo.

### ▪ Por el Poder Legislativo

Los presidentes de la Mesa Directiva de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, Ruth Zavaleta Salgado y Santiago Creel Miranda.

### ▪ Por el Poder Judicial

El entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Maya-goitia.

- **Por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

El entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, José Luis Soberanes Fernández.

- **Por los gobiernos municipales**

Los entonces presidentes municipales: el presidente municipal de Querétaro y presidente de la ANAC, Manuel González Valle; el presidente municipal de Pachuca, Hidalgo y presidente de la CONAMM, Omar Fayad Meneses; el presidente municipal de Naucalpan, Estado de México y presidente de la AMMAC, José Luis Duran Reveles; el presidente municipal de Villahermosa, Tabasco y presidente de la FENAMN, Evaristo Hernández Cruz; el presidente municipal de Ecatepec, Estado de México y presidente de la AALMAC, José Luis Gutiérrez Cureño.

- **Por los medios de comunicación**

CIRT, Enrique Pereda Gómez; Grupo Multimedios, Francisco González Albuérne; *El universal*, Juan Francisco Ealy Junior; *El economista*, Ricardo Medina Macías; *El financiero*, Rogelio Cárdenas Estandía; *Crónica*, Jorge Kahwagi; Asociación de Editores de los Estados, Luis Alberto Vidal Cirett; Asociación Mexicana de Editores, Gonzalo Leañó Reyes; Consejo de la Comunicación, Salvador Villalobos Gómez; Canitec, Alejandro Puente Córdoba; *Uno más uno*, Naim Libien Kauri; Notmusa, Carlos Flores Núñez.

- **Por las organizaciones sociales**

La presidenta del Consejo Nacional de México Unido Contra la Delincuencia, María Elena Morera de Galindo; el presidente de la Fundación Fernando Martí, Alejandro Martí.

- **Por las organizaciones empresariales**

El entonces presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Armando Paredes Arroyo.

- **Por las organizaciones sindicales y campesinas**

Los entonces representantes, el secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, Valdemar Gutiérrez Fragoso; la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo Morales; el secretario general del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, Francisco Hernández Juárez; el secretario general del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Carlos Antonio Romero Deschamps; el presidente del Congreso del Trabajo y secretario general de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, Enrique Aguilar Borrego; el presidente de la Alianza Sindical Mexicana y secretario general de la Confederación Mexicana Sindical, Roberto Ruiz Ángeles; el secretario general de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, Isaías González Cuevas; el secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, Agustín Rodríguez Fuentes; el secretario general de la Confederación Nacional Campesina, Cruz López Aguilar; el presidente de la Federación de Sindicatos del Sector Aéreo y secretario general del Sindicato de Trabajadores al Servicio de las Líneas Aéreas Independencia, Tomás del Toro del Villar.

- **Por los líderes religiosos**

Por la Iglesia Católica, el secretario general de la Conferencia del Episcopado Mexicano, José Leopoldo González González; por la religión judía de México, el director general y apoderado del Comité Central de la Comunidad Judía, Mauricio Lulka; por la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Elder Octaviano Tenorio; por la Iglesia Bautista, el presidente de la Convención Nacional Bautista de México, José Trinidad Bonilla; por la Iglesia Ortodoxa, el

arzobispo metropolitano de la Iglesia Católica, Apostólica Ortodoxa, Antonio Chedraoui; por los Testigos de Jehová, el representante de la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, Alejandro Rivera Gil; por la Iglesia Adventista, el apoderado de la Iglesia Adventista del Séptimo Día, José Hayasaka; el representante de la Asamblea de Dios, Daniel de los Reyes Villareal; por la Iglesia Presbiteriana, el representante de la Iglesia Nacional Presbiteriana de México, Saúl Fera Acosta.

- **Testigo de honor**

El entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa.

**En este esfuerzo fue integrado todo el Estado Mexicano y se logró rebasar el debate político-partidista para dar una respuesta integral, operativa y de alcances sociales en áreas que antes no se consideraban trascendentes para la seguridad; se recogieron de forma directa las demandas y exigencias de la sociedad; se fijaron tareas y plazos para cada uno de los participantes del acuerdo; se firmó dicho acuerdo...**

**Y en la memoria institucional está registrado quién no lo cumplió. Por la falta de implementación, evaluación y seguimiento en la mayoría de los acuerdos, estos después fueron presentados como nuevas estrategias de política pública y propuestas ciudadanas que siguen sin llevarse a cabo. ▲**

# 05. Nuevo Modelo de Seguridad Pública

.....

**A partir de 2006, la Secretaría de Seguridad Pública Federal diseñó, desarrolló e instrumentó un Nuevo Modelo de Seguridad Pública para México, conformado por una serie de reformas legales, estructurales, de sistemas y de tecnología en seguridad. Entre ellas destacan el diseño, la formación y la implementación de la Policía Federal y del Sistema Penitenciario Federal.**

Para reconstruir las capacidades del Estado Mexicano en el ámbito de la seguridad y crear nuevos alcances en el orden social y seguridad ciudadana, se proyectó una reingeniería de las instituciones de seguridad pública. Se redefinieron y desarrollaron sistemas, procesos, metodologías y conceptos para las tareas de prevención y combate al delito, para lo cual fue necesario:

- Diseñar e instrumentar un Nuevo Modelo de Seguridad, basado en la investigación científica de los delitos y en la generación de inteligencia para su prevención y combate.
- Transitar del modelo reactivo de policía a uno basado en inteligencia.
- Dotar de facultades de investigación en el ámbito preventivo a la Policía Federal a través de una nueva ley, que además definiera su desarrollo institucional y el servicio civil de carrera para los integrantes de la corporación.
- Fortalecer el Sistema Penitenciario con la construcción de nuevos centros de reclusión con estándares internacionales para máxima y súper-máxima seguridad.
- Integración, formación y especialización del recurso humano para tareas de policía y custodia, con nuevos perfiles y estándares internacionales.
- Desarrollar e integrar tecnología de última generación para los procesos de planeación, captación, análisis y explotación de información en el combate al delito.
- Desarrollar sistemas y capacidades técnicas para generar de forma homogénea insumos

de información delictiva en los procesos de inteligencia policial para todo el país.

- Diseñar e implementar un sistema de desarrollo profesional para el personal de policial y custodia.
- Creación del sistema de rendición de cuentas públicas, para disminuir la desconfianza ciudadana ante las instituciones de seguridad y así restablecer el vínculo sociedad-autoridad, fundamental para el estado de derecho.
- Creación de un centro de atención de denuncia ciudadana para el seguimiento puntual de la demanda de la sociedad y la respuesta institucional.
- Integrar una estrategia para la protección y el combate al delito en el corto plazo, con nuevas capacidades institucionales, desarrollo y profesionalización del recurso humano, y la creación de una plataforma de tecnología para articular la información y sistemas de seguridad en todo el país.

## Ley de la Policía Federal

La Ley de la Policía Federal fue promulgada el 27 de mayo de 2009 y publicada el 1 de junio del mismo año, surgió a partir de la reforma promulgada el 17 de junio de 2008 y publicada al día siguiente, a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de la Policía Federal sentó una evolución en el marco jurídico de investigación de los delitos en México. En particular destaca el cambio a la forma de indagar los ilícitos, la cual residía esencialmente en el Ministerio Público, quien se auxiliaba de la Policía que estaba bajo su autoridad y mando inmediato. Fue suprimido el monopolio del Ministerio Público en la investigación del delito al dotar de esta facultad a las instituciones policiales además de autori-

zar que recibieran denuncias y recabaran evidencias. Gracias a ello surgió una participación más activa de las instituciones de policía dentro del hoy instaurado sistema penal acusatorio.

Esta ley surgió de manera anticipada a la implementación del Sistema Penal Acusatorio. Históricamente contiene una serie de disposiciones innovadoras que la situaron como legislación referente en el ámbito policial. Es reglamentaria del artículo 21 Constitucional en materia federal, se compone de 55 artículos dispuestos en 11 capítulos. El Reglamento de la Ley de la Policía Federal fue promulgado el 13 de mayo de 2010 y publicado el 17 del mismo mes y año. Reglamentó los conceptos y principios establecidos en la ley y detalla cómo se desarrollan esas disposiciones. La legislación que regula la Policía Federal establece principios constitucionales rectores en el ejercicio de las funciones de la misma, como los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, de respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos. Establece una Policía Federal conformada por divisiones especializadas de inteligencia, investigación, seguridad regional, científica, antidrogas y fuerzas federales.

Para el desarrollo de sus funciones, la Policía Federal está conformada por áreas de especialidad para desarrollar e instrumentar procesos que apoyen técnica y científicamente la labor de investigación policial. Cuenta con laboratorios para examinar evidencia digital, voz, huellas, ADN, explosivos, ojivas percutidas por armas de fuego y objetos materiales en general que requieren análisis científico con equipos especializados.

Para la operación de la Policía Federal, la ley contempla un conjunto de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, captación, procesamiento, análisis e instrumentación de información de orden criminal para evitar la comisión de delitos e investigarlos. Y sustenta sus procesos en la generación de inteligencia, el análisis táctico y las operaciones especiales.

En lo referente a la metodología de la Policía Federal, esta cuenta con protocolos de investigación y de cadena de custodia para preservar el lugar

de los hechos, la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Todo ello para fijar, señalar, levantar, embalar y entregar evidencia física a las instancias legales correspondientes.

De igual forma, la institución desarrolló procedimientos para realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas.

En el marco de los artículos 16 y 21 constitucionales, la institución tiene la facultad de solicitar a los concesionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones y de sistemas de comunicación vía satélite la información que posean, así como georeferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. Asimismo, existe un procedimiento para solicitar al Poder Judicial la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. Este procedimiento sólo puede ser ejecutado por un selecto grupo de integrantes de la Policía Federal que cumplan con requisitos específicos.

Para este precepto, el Poder Judicial Federal autoriza la intervención de cualquier comunicación privada a partir de una solicitud que funde y motive sus causas legales, y en la que se deberá precisar el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. El órgano jurisdiccional federal no otorga autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, o en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

La Ley de la Policía Federal prevé técnicas especiales de investigación bajo la conducción y el mando del Ministerio Público, las cuales tienen por objeto la prevención del delito a través de la recopilación de información sobre la ruta, procedencia y destino de las operaciones ilícitas. Estas contemplan la implementación de operaciones encubiertas y usuarios simulados, la intervención de comunicaciones privadas y el desarrollo, mantenimiento y supervisión de fuentes de información de orden criminal.

Lo anterior está subordinado a la observación y el cumplimiento de los principios de legalidad, necesi-

dad, reserva, proporcionalidad, individualización de las técnicas y de intervención mínima.

Esta ley establece la obligación de registrar actividades e investigaciones en el Informe Policial Homologado (IPH), en el que se resume un hecho presuntamente constitutivo de delito y contiene el resultado de los hallazgos de una actuación policial en su función de primer respondiente del Nuevo Sistema de Justicia Penal, destinado a la consulta y análisis. Asimismo, articula mecanismos de coordinación con autoridades de los tres órdenes de gobierno para el intercambio de información contenida en documentos, bases de datos y sistemas de información.

Por otra parte, establece el uso de la **Plataforma México** que presenta un sistema avanzado de telecomunicaciones para voz, datos e imagen; sistemas de información, procesamiento y análisis de las bases de datos nacionales relativas a la seguridad pública; inteligencia operativa para las instituciones de policía y de procuración de justicia de todo el país en el combate al delito y protección de la sociedad.

La Ley de la Policía Federal instaura un Servicio Profesional de Carrera Policial que comprende grado policial, antigüedad, insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos, resultado de los procesos de promoción, así como registro de las correcciones disciplinarias y sanciones. Este servicio establece criterios y procedimientos para el reclutamiento, selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y separación de sus integrantes; así como un sistema de estímulos, recompensas y promoción basados en las capacidades y méritos de sus integrantes. Con el Servicio Profesional de Carrera se fijan las bases para un desarrollo institucional que asegure la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones; fomenta la vocación de servicio, establece un sistema de promociones e impulsa la capacitación y profesionalización permanente de sus integrantes.

De igual forma, la ley instaura el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol), que es el cúmulo de políticas y lineamientos relativos a la Carrera Policial, que comprende la profesionalización, el desarrollo policial, el ingreso, la promoción y especialización

de los integrantes de la Policía Federal, procesos de certificación y acreditación, programas de evaluación de control de confianza y capacitación. El Sidepol establece mecanismos para la selección, ingreso y permanencia de sus integrantes a través de la aplicación de controles de confianza como instrumento coadyuvante en la depuración de la institución y el combate a la corrupción.

La Ley de la Policía Federal también instituye el Consejo Federal de Desarrollo Policial para supervisar que los integrantes de la institución cumplan a cabalidad las normas establecidas con los principios de honor, justicia y ética. Para ello implementa un régimen disciplinario que comprende las correcciones y sanciones en esta materia. Este consejo es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos del Servicio Profesional, del Régimen Disciplinario de la Policía Federal y su profesionalización.

La Policía Federal cuenta con una Unidad de Asuntos Internos, una unidad autónoma que instrumenta procedimientos para inspeccionar e investigar deficiencias, irregularidades o faltas en la aplicación de procesos en las distintas áreas de la institución, con independencia del contralor para la Policía Federal quien cuenta con atribuciones específicas, autonomía orgánica y operacional.

Asimismo, esta ley establece la obligación de obtener y mantener el Certificado Único Policial, que expide el Centro de Control de Confianza. Para obtenerlo es necesario aprobar evaluaciones médicas, toxicológicas, psicológicas, poligráficas y socioeconómicas, entre otras. El Centro de Control de Confianza se rige conforme a los lineamientos y protocolos de actuación que emite el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza. Ello implica que por medio de estándares y criterios validados por este último, es posible determinar si un integrante obtiene, mantiene o pierde la certificación de Control de Confianza.

En suma, las facultades plasmadas en la Ley de la Policía Federal, derivadas de la reforma constitucional, fortalecen las capacidades de investigación contra el crimen ya que contemplan una Policía Federal corresponsable en la investigación de los delitos,

especializada en diversas áreas técnicas-científicas, con capacidad para recibir denuncias, compilar, procesar y analizar información sustantiva de orden criminal, para generar inteligencia operativa contra el delito y recabar evidencias de los hechos ilícitos que fortalecen el procedimiento penal.

## Plataforma México

La transformación del panorama de la seguridad pública en el país, exigía la modernización de las herramientas empleadas por las corporaciones de policía para combatir la delincuencia. Debido a la transición de un modelo reactivo hacia uno que privilegiara la prevención y la investigación científica de los delitos, fue necesario contar con la infraestructura tecnológica de vanguardia para la consulta, procesamiento y análisis de información sustantiva de orden criminal en tiempo real.

En este sentido, se diseñó y desarrolló una red de interconexión de telecomunicaciones para todo el país, con equipo de cómputo, servidores, sistemas y *software* de última generación para la carga, resguardo, procesamiento y análisis de datos, voz e imagen; lo que permitió la integración de las bases de datos a nivel nacional, estatal y municipal en un sistema al que se le denominó **Plataforma México**.

**Plataforma México** conformó la infraestructura y sistemas que permitieron el suministro, intercambio, consulta, análisis y actualización de la información de orden criminal entre las 32 entidades federativas y el Gobierno Federal, a través de protocolos homologados que facilitaron la integración de información y generación de inteligencia en torno al fenómeno delictivo.

La instrumentación de **Plataforma México** generó:

- El Sistema Único de Información Criminal (suic).
- Consolidación de bases de datos a nivel nacional sobre el fenómeno delictivo.
- Homologación de sistemas, procedimientos y metodología, para el resguardo, procesamien-

to, análisis y explotación de la información relacionada con la seguridad pública.

- Enlace y suministro de información e inteligencia entre las dependencias encargadas de la procuración de justicia y la seguridad pública de todo el país.
- Inteligencia operativa contra el delito para toda la nación.
- Capacidades superiores en la protección a la sociedad y combate a las estructuras delictivas.

Para la puesta en marcha de **Plataforma México** fue necesario construir el marco legal, establecer los compromisos y acuerdos con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el objeto de que los tres órdenes de gobierno intercambiaran información útil sobre seguridad pública y procuración de justicia.

El funcionamiento del proyecto requirió de elevar a rango de ley la obligación de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno de colaborar en el intercambio de información confiable y útil en la lucha contra la delincuencia.

En el ámbito técnico, **Plataforma México** se consolidó en una red robusta, flexible, con altos niveles de seguridad y disponibilidad, con tecnología de vanguardia para transmitir en tiempo real voz, datos e imagen en todo el país. Se puso a disposición de todas las autoridades de seguridad la infraestructura tecnológica para apoyar la operación de corporaciones de policía en forma profesional y moderna.

Esta red operaba 15,000 conexiones simultáneas por segundo y 40 millones de transmisiones protegidas de información, a través de la combinación de tecnología y sistemas que automatizaron la distribución y el tráfico de información.

**Plataforma México** se diseñó con mecanismos de redundancia en todos sus sistemas, lo que permitió disponer del respaldo tecnológico para funcionar de manera ininterrumpida; administró de forma directa los candados tecnológicos que controlaban el ingreso de usuarios, la autenticación para el acceso a la información de acuerdo con sus tres niveles de seguridad:

- Operación policial: informes policiales, consultas criminales y fichas de captura que constituyeron el nivel básico de la información con la que los policías interactuaron en sus funciones cotidianas.
- Investigación y análisis: nivel medio de información relativa a casos, investigaciones, fichas criminales, consulta de datos criminales y de referencia. Fue una herramienta sustantiva para los policías investigadores.
- Información de inteligencia: fue la máxima jerarquía de acceso, con mayor nivel de restricción para acceder a las bases de datos de inteligencia operativa, correlación y cruce de datos, tableros de control y mapas geo-delictivos.

Los motores de búsqueda automatizados con los que contó **Plataforma México** fueron herramientas determinantes en la generación de inteligencia policial. En este proceso, al encontrar elementos coincidentes (nombres, huellas, placas de vehículos, ADN) con los registros criminales, se generaron de manera automática notificaciones conocidas como “alertamiento” hacia la autoridad correspondiente, ya fuese federal, estatal o municipal.

Esta red permitió a las corporaciones policíacas la conexión y consulta en tiempo real para potenciar sus capacidades de operación; el diseño posibilitaba el uso de dispositivos para el intercambio de datos vía inalámbrica. De este modo, era posible la consulta en línea de la información almacenada en sus bases de datos desde cualquier punto del país por medio de una computadora portátil, un teléfono móvil, un radio o un asistente digital personal.

En paralelo a la construcción de una red eficaz para la transferencia de información con altas medidas de seguridad, se consolidaron las bases de datos generadas por instituciones del Gobierno Federal y de las entidades federativas, entre ellas:

- Biometrías (huellas, voz, ADN).
- Licencias de conducir.
- Vehículos robados y recuperados.
- Registro público vehicular.

- Mandamientos judiciales federales y locales.
- Registros de indiciados, procesados y sentenciados.
- Armamento.
- Registros de mexicanos cumpliendo condena en el extranjero.
- Sistema Integral de Operación Migratoria.
- Registros de aseguradoras.
- Sistema de información de pasajeros en curso.
- Además de fuentes abiertas con datos de orden criminal.

Para diciembre de 2012, el Sistema Único de Información Criminal (suic) incorporaba más de 400 millones de fichas delictivas de personas y organizaciones, mapas geo-delictivos, redes técnicas y de vínculos, además de datos de orden criminal como insumo de los procesos de inteligencia.

Los aplicativos que integraban el Sistema de Información Criminal fueron los siguientes:

- Informe Policial Homologado (IPH): constituyó el registro de los hechos ocurridos en cualquier intervención de la policía. El IPH contenía, entre otros datos, nombre, apodo del detenido, descripción física, huellas dactilares, identificación antropométrica, domicilio, fecha de nacimiento, estado civil, grado de estudios y ocupación; motivo, circunstancias generales (lugar y hora) en que se haya practicado la detención; nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención y el lugar a donde fue trasladado.  
El IPH generaba información clasificada de armas, personas, vehículos y objetos; identificaba el lugar de los hechos con mapas digitales; realizaba cruces de información de manera automática y generaba estadísticas, tendencias, mapas geo-delictivos y productos de inteligencia.
- Expediente policial: sistema informático mediante el que se realizó el registro de cada uno de los elementos que conformaban los cuerpos de seguridad del país y que permitió conocer con precisión su historial.
- Fichas delictivas: aplicativo que permitió sistematizar información referente a datos personales, identificación de actividades y de eventos delictivos en los que estaba involucrada una o varias personas como indiciadas o probables responsables. Hasta el año 2012 se contaba con un total de 514,403 fichas delictivas integrales.
- Módulos de Casos: integración de la información generada por las investigaciones policiales, tanto de gabinete como de campo. Mediante este módulo se clasificó la información relativa a denuncias, averiguaciones previas, carpetas de investigación, personas, vehículos, armas, inmuebles y dispositivos de comunicación involucrados con la comisión de un delito. Asimismo, se integraron herramientas para el desarrollo de redes de vínculos y redes técnicas, geo-referenciación de delitos y reportes estadísticos.
- Módulo de seguridad privada: Padrón Único de Empresas de Seguridad Privada de todo el país, en el que se suministraron y actualizaron permanentemente los registros y bases de datos relacionados con los prestadores de los servicios de seguridad privada, su personal, su infraestructura y su equipo. Con esto fue posible contar con información actualizada de los prestadores de estos servicios, no solo con un fin regulatorio del sector sino de explotación de dicha información para las tareas y responsabilidades integrales de seguridad pública.
- Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP): sistema informático de alcance nacional que integró y homologó la administración de los Centros de Prevención y Readaptación Social del país. Los módulos que lo conformaron fueron: Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados, Sistema Integral de Centros Federales, Sistema de Control de Servicios del Módulo de Atención a Internos y Familiares, Sistema Integral del Archivo Nacional



de Sentenciados, Infraestructura Penitenciaria, Control de Beneficios, Sistema de Control y Vigilancia de Población Sentenciada en Libertad, Traslados Nacionales e Internacionales y el Sistema de Intercambio de Información Penitenciaria.

- Sistema de Gestión Operativa (SGO): Registro de la planificación del despliegue operativo, permitió el seguimiento específico de cada policía por cada orden de gobierno, del armamento y vehículos de los que se disponía.

Debido a la importancia de la cartografía dentro del SGO, se integró un Sistema de Información Georeferenciada construido en colaboración con instituciones líderes en la materia y con el empleo de los últimos adelantos tecnológicos (*software* de alta precisión, fotografías aéreas, fotogrametría, foto interpretación, imágenes de satélite y nuevas metodologías en la elaboración de las cartas o mapas geográficos digitales). A través de esta función se construyeron mapas temáticos delictivos; se ubicó dónde, cómo y qué tipo de delitos se cometían y cómo se desplazaba geográficamente la delincuencia, lo que permitió generar inteligencia operacional para el combate al delito en los tres órdenes de gobierno.

- Sistema de Colaboración en Línea: con el propósito de facilitar y fomentar la colaboración

entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, se incluyó en el Sistema Único de Información Criminal una herramienta tecnológica que permitió a los elementos policiales realizar comunicaciones en tiempo real con el objetivo de intercambiar y consultar información útil para la detención de delincuentes y el despliegue coordinado de fuerzas.

- Sistemas de Denuncia Ciudadana: se crearon dos tipos de sistemas de denuncia ciudadana: los Centros de Atención de Emergencias y Denuncia Anónima (CAEDA) y el Centro Nacional de Atención Ciudadana (CNAC).

Los CAEDA se crearon para la recepción de reportes ciudadanos mediante los números telefónicos 066 y 089, los cuales fueron factores que contribuyeron a la coordinación de las fuerzas policiales de los tres órdenes de gobierno para la atención de delitos y para instrumentar acciones de protección civil.

Dos elementos fundamentales de los Sistemas de Denuncia Ciudadana fueron la geo-referenciación detallada de las denuncias según el tipo de delito para la generación de inteligencia, que contribuyó al diseño de estrategias para la actuación policial y la prevención del delito.

## Bases de datos integradas al SUIC | Registros al primer trimestre de 2011

Base de datos	Contenido	Registro
<b>Biometrías</b>	Integra marcadores genéticos; sistema automatizado de identificación de huellas dactilares; sistema automatizado de identificación biométrica por voz; sistema de reconocimiento facial (incluye la lista de los criminales más buscados) y sistema de correlación balística de personal de seguridad pública y privada; personal militar y de Marina, internos de centros federales, estatales y municipales; presuntos responsables registrados en las procuradurías estatales y la Procuraduría General de la República y cartas de antecedentes penales emitidas en algunos estados.	6,847,445
<b>Licencias de conducir</b>	Todas las licencias del país.	51,765,289
<b>Vehículos robados y recuperados</b>	Denuncias sobre vehículos robados y recuperados en todo el país.	1,984,389
<b>Registro Público Vehicular (Repuve)</b>	Contiene los números de identificación vehicular, de constancia de inscripción y de identificación electrónica.	30,908,419
<b>Mandamientos judiciales, federales y locales</b>	Concentra los ordenamientos judiciales, como las órdenes de aprehensión, reaprehensión, así como comparecencias locales y federales.	2,717,831
<b>Indiciados, procesados y sentenciados</b>	Incluye su perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación.	1,203,148
<b>Fuentes abiertas</b>	Información proveniente de medios de comunicación impresos o audiovisuales y empresas diversas.	295,662,894
<b>Armamento</b>	Contiene número de registro, marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación de las armas.	646,970
<b>Mexicanos cumpliendo condena en el extranjero</b>	Información sobre personas encarceladas en el extranjero: personal, perfil criminológico y medios de identificación.	195,365
<b>Arrival Passenger Information System (APIS)</b>	Ingreso al país de personas por vía aérea registrado por las aerolíneas, posibilitando alertamientos inmediatos.	17,589,426
<b>Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM)</b>	Datos sobre control y flujo migratorios, repatriados e indocumentados asegurados, entre otros.	7,915,281
<b>Oficina Coordinadora de Riesgos Asegurados (OCRA)</b>	Registro de vehículos de las aseguradoras.	699,747
<b>Total</b>		418,136,213

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.



## Reingeniería de la Policía Federal

Para escalar las capacidades de prevención e investigación de la Policía Federal, se analizaron modelos de policía y servicios de inteligencia de naciones con vanguardia en seguridad; se identificaron las mejores prácticas, marcos jurídicos, sistemas, metodología, procedimientos y tecnología, que coadyuvaron en el diseño y desarrollo institucional con el objetivo central de proteger a la comunidad y combatir al delito.

Así, se crearon nuevos preceptos de operación y procedimientos con una mística y doctrina institucional renovada, se redefinieron los sistemas, capacidades técnicas y humanas para la Policía Federal, la cual se reestructuró en nuevas divisiones que tuvieron tareas sustantivas y complementarias para que la corporación en su conjunto operara de conformidad con cada una de las etapas que componen el ciclo de inteligencia.

Por primera vez en la historia de la policía en México, se incorporaron preceptos de inteligencia a las tareas de seguridad pública, se construyó una nueva cultura, con nuevas definiciones y nomenclatura para las tareas de policía, como análisis táctico, investigación de gabinete y de campo, oficial de caso, servicios técnicos, redes de vínculos, redes técnicas, control de confianza, polígrafo, manejo de crisis, inteligencia operativa, ciclo de inteligencia y espiral de inteligencia, entre otros. Con estas técnicas y sistemas vinculados a tareas de inteligencia se transformó el modelo reactivo de la policía, el cual basaba su capacidad de combate al delito sólo en la flagrancia delictiva. Ello limitaba el combate a la estructura criminal, que para su atención requiere de más alcance en sistemas e información sustantiva para la identificación de sus integrantes, logística delictiva, comunicaciones, operaciones financieras, entre otras variables. La suma de este conocimiento, sistemas de información y análisis, constituyó lo que se denominó inteligencia operativa, que permitió el combate a las estructuras de la delincuencia organizada y a sus bases operativas.

El proceso de desarrollo y fortalecimiento de la Policía Federal requirió de esfuerzos sin precedentes para incrementar su estado de fuerza con nuevos perfiles de policía, se puso en marcha un esquema de reclutamiento que privilegió personal técnico y profesional con estándares internacionales. Se llevó a cabo un plan de promoción e información para el reclutamiento directo en las principales universidades del país, tanto públicas como privadas. Se impulsó la incorporación de asignaturas vinculadas con la seguridad en las últimas etapas de formación en las diferentes carreras universitarias.

Se rompió el precepto de que para ser policía habría que “no haber estudiado”. Entonces se buscaron los mejores perfiles profesionales de acuerdo con las tareas del nuevo modelo: psicólogos para manejo de crisis en casos de secuestro; economistas-financieros para el análisis en lavado de activos; ingenieros para las tareas de servicios técnicos, comunicación, vigilancia técnica e investigación de ciber-delitos; médicos para laboratorios de voz, huellas y ADN; antropólogos para el estudio y análisis de mecánica delictiva; abogados para las tareas de investigación criminal y cadena de custodia. En general, profesionales que de acuerdo a su formación se especializaron en tareas de seguridad.

**En este esfuerzo se logró quintuplicar en sólo tres años el número de los elementos, con la consolidación de una estructura de 37,000 efectivos para finales del año 2012, de los cuales un tercio contaba con formación universitaria, maestría y especialidades en áreas de seguridad en las mejores agencias de seguridad en el mundo: FBI, ICE, DEA, Policía Nacional de España, Francia, Colombia e Israel.**

Con esta evolución en el perfil de la policía se dio un paso trascendental en el camino al desarrollo de policías en el ámbito civil a nivel federal, con la consideración de que todavía para 1999, cuando fue creada la Policía Federal Preventiva, esta se integró en su base operativa con una Brigada de la Policía Militar.

Es importante destacar que, a partir de 30 de junio de 2009, durante el gobierno del expresidente Felipe Calderón, se culminó el convenio que desde 1999 se



venía celebrando con la Secretaría de la Defensa Nacional en apoyo a la Policía Federal. Por primera vez en la historia reciente del país la Policía Federal no contaba con personal militar en activo que estuviera en la estructura orgánica de la institución policial.

En el concepto del ámbito “civil de policía”, también participaban militares en retiro cuyo proyecto de vida ya no contemplaba ser miembro de las fuerzas armadas, sino policías en tareas de seguridad pública.

En forma paralela a estas acciones, se modernizó la infraestructura de la corporación, se adquirió equipo policial de alto nivel técnico, patrullas equipadas, unidades blindadas, vehículos de inteligencia técnica, helicópteros de operaciones tipo *black hawk* con gran alcance en el combate al crimen y en el apoyo a la población en casos de desastre, aviones no tripulados para la desarticulación de las estructuras del crimen y el combate a objetivos prioritarios de alto impacto, sistemas de comunicación satelitales y de banda ancha, plataformas de interconexión para datos, voz e imagen, además de equipos periféricos de alto nivel técnico para las tareas de inteligencia contra el crimen, en particular el secuestro.

Bajo este enfoque fue indispensable contar con infraestructura que permitiera articular las capacidades de las divisiones de la Policía Federal en



el ámbito operativo y la coordinación con las policías estatales y municipales. Con este objetivo fue creado el Centro de Mando de la Policía Federal para prevenir y combatir el delito en cada una de las entidades federativas del país, en particular en las vías generales de comunicación: carreteras federales, puertos y aeropuertos.

De igual forma se mejoraron sustancialmente las condiciones de vida de los policías, se les dotó de mejor salario de acuerdo con sus aptitudes, seguros, especialización, rango institucional y nivel de responsabilidad, se reactivaron después de 20 años los ascensos y promociones por méritos profesionales en la escala de policía.

Se puso en marcha metodología, procedimientos y programas para garantizar que la Policía Federal actuara bajo esquemas con estándares internacionales, con estricto apego a la legalidad y con respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de sus tareas. Además, se instrumentaron mecanismos para promover la participación ciudadana en la prevención de los delitos, la denuncia de los mismos y el arraigo de la cultura de la legalidad.

.....

## Centro de Inteligencia de la Policía Federal

El Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF) constituyó el nodo central de la red **Plataforma México**. Esta instancia concentró las herramientas tecnológicas y los sistemas; integró la información procesada en las bases de datos del Sistema Único de Información Criminal para la generación de inteligencia operativa de toda la nación. Contó con tecnología de vanguardia para apoyar las operaciones encaminadas a garantizar la seguridad pública y combatir a la delincuencia con equipos especiales como aviones no tripulados, globos aerostáticos, equipos de monitoreo técnico y sistemas para la integración de operativos tierra-aire con helicópteros equipados con sistemas avanzados de vigilancia y operación.

El Centro de Inteligencia incluyó una Sala Nacional de Mando, donde participaban personal de las fuerzas armadas: Ejército Mexicano y Marina; policías estatales; dependencias del Gobierno Federal de carácter estratégico como la Comisión Nacional del Agua (Conagua), Petróleos Mexicanos



(Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Protección Civil, entre otras, con enlaces permanentes en todo el país, para el diseño, coordinación, ejecución de planes y programas para la atención de cualquier contingencia que pudiera surgir en el territorio nacional, ya fuese debido a factores humanos o desastres naturales. Esta estructura estaba dotada con los instrumentos y mecanismos de seguridad de más alta tecnología para su operación. El Centro de Inteligencia de la Policía Federal estaba dividido en cuatro áreas:

- Cuadrante de Operaciones: coordinó la ejecución de operativos de las diferentes Divisiones de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas, mediante el uso de tecnología especializada, como equipos aéreos no tripulados, equipos satelitales para transmisiones de voz, datos e

imagen, rastreo y seguimiento de vuelos irregulares a través de señales de radar, coordinación de operaciones tierra aire para objetivos de alta prioridad, entre otros.

- Cuadrante de Instalaciones Estratégicas: mediante protocolos de colaboración con instituciones estratégicas de energía como Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Nacional del Agua (Conagua), articuló acciones para evitar actos de sabotaje y terrorismo, coordinó con las fuerzas armadas y policías locales, operaciones de seguridad física, resguardo de las instalaciones y personal de las áreas de alto riesgo de las citadas dependencias, instrumentó el uso de sistemas de alerta y de detección temprana de actividades ilícitas.



## Sistema Integral de Desarrollo Policial

La implementación del Nuevo Modelo de Seguridad no sólo requirió del desarrollo de las capacidades tecnológicas y las bases de datos para la generación de inteligencia policial. También fue necesario contar con los recursos humanos adecuados para operar y explotar dicha tecnología e información. Por ello se diseñó el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol) que tuvo como objetivos:

- Impulsar el desarrollo institucional.
- Garantizar la estabilidad laboral y la igualdad de oportunidades entre los miembros de la corporación.
- Elevar la profesionalización.
- Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia.

Este sistema estuvo conformado por cuatro componentes sustantivos:

- Cuadrante de Alertas Nacionales: coordinó las alertas y acciones de prevención de eventos naturales o sucesos que pudieran poner en riesgo a la población. Para ello, se contó con el Atlas Nacional de Riesgos. Se desarrollaron modelos matemáticos para modelar situaciones de emergencia, se calcularon y determinaron zonas de afectación, lo que permitió planear evacuaciones de manera eficaz en coordinación permanente con las áreas de Protección Civil.
  - Cuadrante de Coordinación Estatal: integró a través de la Unidad de la Coordinación e Intercambio de Información Policial, los esfuerzos de los gobiernos locales y Federal en las áreas de análisis de información e investigación de campo, además de los sistemas de datos homologados que coadyuvaron en la atención de ilícitos locales y federales.
1. Servicio Profesional de Carrera Policial, entre cuyos elementos se encontraba el Modelo Nacional de Evaluación de Control de Confianza.
  2. Programa Rector de Profesionalización.
  3. Régimen Disciplinario Policial.
  4. Sistema Complementario de Seguridad Social.

### 1. Servicio Profesional de Carrera Policial

- La primera etapa para la constitución del Servicio Profesional de Carrera Policial fue la definición de una estructura aplicable a nivel nacional en la que se establecieron las categorías y los niveles jerárquicos, las funciones, las responsabilidades y los perfiles necesarios para el mejor desempeño de las tareas policiales.
- La segunda etapa fue desarrollar los criterios y protocolos de cada uno de sus procesos. Se fijó el grado académico y la capacitación

específica que correspondía a cada categoría operativa y nivel jerárquico, así como el nivel de ingreso a la corporación de acuerdo con el grado de estudios del aspirante.

- Se definió la duración de los procesos de formación inicial para los aspirantes, la formación continua para los elementos de las corporaciones policiales y la edad de retiro en cada categoría.

- Las evaluaciones de control de confianza fueron un instrumento fundamental para garantizar que los aspirantes que formaran parte de una corporación de policía cumplieran con el perfil adecuado para el desempeño de sus funciones, su permanencia y su promoción. Estas evaluaciones fueron primordiales para contar con policías profesionales, honestos y con vocación de servicio.

### Funciones y objetivos del proceso de control de confianza

Función	Objetivos
<b>Atender a personal de nuevo ingreso</b>	Identificar al personal competente y confiable cuyo perfil corresponde a los requerimientos del puesto, valores y principios institucionales.
<b>Atender a personal en activo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promociones</li> <li>• Cambios de funciones</li> <li>• Comisiones especiales</li> <li>• Portación de arma de fuego</li> <li>• Evaluaciones de permanencia</li> </ul>	Mecanismo de seguridad orientado a la profesionalización del servicio, fortalecimiento de niveles de seguridad, confiabilidad, competencia, disciplina y doctrina, para garantizar la operación y la efectividad institucional. A la par, permite determinar medidas preventivas para salvaguardar la seguridad de la Secretaría y del personal.
<b>Apoyo a investigaciones específicas</b>	Definir perfiles y comportamientos de riesgo y proponer líneas de investigación que auxilien a la procuración de justicia y fortalezcan la seguridad pública.

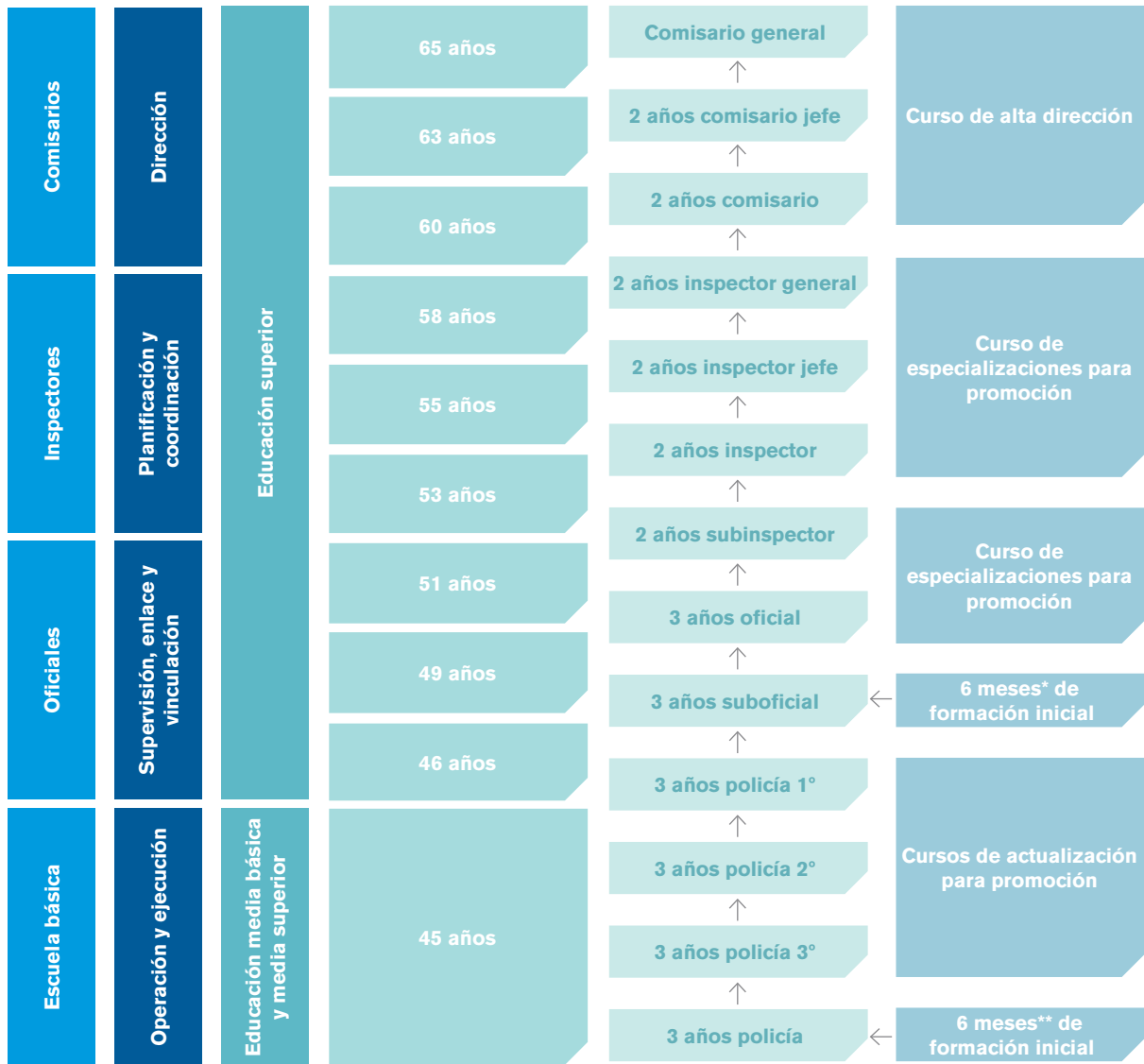
Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

### Total de evaluaciones de control de confianza aplicadas

Programa	2006	2007	2008	2009	2010	marzo 2011
<b>Nuevo ingreso</b>	156	18,140	18,616	55,239	27,255	8,588
<b>Permanencia, formación de grupos y promoción</b>	306	327	7,366	5,088	15,310	3,656
<b>Licencia oficial colectiva</b>	62	5,432	5,489	14,426	260	3,342
<b>Evaluaciones especiales</b>	0	254	390	416	152	6
<b>Apoyo externo</b>	0	790	42,700	13,632	2,451	294
<b>Total</b>	524	24,943	74,561	88,801	45,428	15,886

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

### Carrera policial por categoría, grado académico y nivel jerárquico



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

\* Ingreso de aspirantes con nivel de licenciatura

\*\* Ingreso de aspirantes con nivel de secundaria o bachillerato

## Procesos del Servicio Profesional de Carrera Policial

Función	Objetivos
<b>Reclutamiento</b>	Establecer los requisitos de ingreso a la institución policial.
<b>Selección</b>	Determinar si los aspirantes cumplen con el perfil requerido mediante la aplicación de estudios y evaluaciones, de acuerdo con lo establecido en el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza y los protocolos específicos de evaluación, aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
<b>Certificación</b>	Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales por medio de evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente.
<b>Ingreso</b>	Formalizar el ingreso del policía mediante la expedición oficial del nombramiento respectivo, de cuyos efectos se derivan los derechos, obligaciones y prohibiciones.
<b>Formación inicial</b>	Formar a los aspirantes a través de procesos educativos dirigidos a la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades, destrezas y aptitudes.
<b>Formación continua</b>	Fortalecer las habilidades, destrezas y aptitudes de los policías en todas sus categorías y jerarquías, a través de la actualización de sus conocimientos para mejorar su desempeño profesional.
<b>Permanencia</b>	Evaluar el desempeño y el rendimiento profesional de las policías conforme al cumplimiento de sus funciones y a la aprobación de las evaluaciones de control de confianza.
<b>Asimilados</b>	Regular el ingreso de personal con formación y experiencia militar, de otras instituciones policiales o de otros ámbitos como el académico o empresarial, a las filas de secretarías de seguridad pública del país, a partir de criterios generales que orienten la revalidación de antecedentes académicos y la experiencia laboral.
<b>Movilidad</b>	Establecer los requisitos y las rutas de capacitación que deben seguir los policías que deseen cambiar de especialidad o de institución en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, de manera horizontal y vertical.
<b>Ascensos</b>	Determinar los procedimientos correspondientes para otorgar a un elemento el grado inmediato superior dentro del orden jerárquico.
<b>Conclusión</b>	Definir y establecer las opciones que tiene un policía al momento de llegar a la conclusión de su periodo activo y, en su caso, separarlo por causas legalmente establecidas.
<b>Reconocimientos, estímulos y recompensas</b>	Fomentar la calidad, efectividad y lealtad e incrementar las posibilidades de promoción entre los policías en activo mediante el reconocimiento de sus méritos.

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

Las cifras, desglosadas según el tipo de evaluación, incrementaron de forma significativa desde 2006 al primer trimestre de 2011, gracias al equipamiento de laboratorios clínicos para realizar los análisis toxicológicos, así como consultorios de enfermería, odontología, optometría, radiología, electrocardiografía, audiometría y medicina general.

## 2. Programa Rector de Profesionalización

El programa de formación y profesionalización se llevó a cabo en los siguientes rubros:

- En atención a los nuevos perfiles requeridos por el Nuevo Modelo de Seguridad, se realizó un esfuerzo institucional histórico para incorporar a una nueva generación de profesionistas a la Policía Federal. Para ello, en 2009 se puso en marcha el Programa de Reclutamiento de Policías Federales con Perfil Investigador Científico y de Inteligencia y se logró la integración de miles de jóvenes universitarios de todo el país a las filas de la institución.

En el marco de este programa, se establecieron acuerdos de colaboración con algunas de las universidades de mayor prestigio del país, con el objetivo de estrechar esfuerzos para el reclutamiento de jóvenes egresados de dichas instituciones. Asimismo, se establecieron acciones conjuntas para que profesores de estas universidades participaran en la capacitación de los elementos de la Policía Federal.

Gracias a este esfuerzo de las instituciones educativas y de la comunidad académica, se sumaron a las filas de la Policía Federal más de 8,000 jóvenes con grado de licenciatura, y en algunos casos con estudios de posgrado. Cabe destacar que del total de elementos reclutados, 40% estaba integrado por mujeres.

- Curso de Formación Inicial para Policías Investigadores Científicos y de Inteligencia: impartido a profesionistas durante su proceso de ingreso a la Policía Federal como investigadores científicos y de inteligencia, con la finalidad de

que contaran con los conocimientos teóricos y prácticos indispensables para el desempeño de la función policial.

- Formación continua: para desarrollar de forma permanente las competencias, capacidades y habilidades de los miembros de las instituciones policiales, se instrumentó un proceso de formación continua que incluyó cursos de actualización, especialización, promoción y alta dirección.
- Nivelación académica: con el fin de elevar el perfil académico de los elementos de la Policía Federal, se realizaron distintas acciones para que acreditaran su educación media superior y sus estudios de Profesional Técnico Bachiller.
- Proceso de ascensos: esto fue una acción sustantiva en la implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial.

## 3. Régimen Disciplinario

El tercer componente del Sidepol. El Régimen Disciplinario fue diseñado para evaluar los casos de posibles desviaciones en la actuación policial —por incumplimiento de los principios rectores de la institución o por violación del marco normativo— y para aplicar las sanciones respectivas. La disciplina es la base de la organización y el funcionamiento de cualquier corporación policial. Con esta premisa se diseñó un régimen que establece las reglas y los incentivos necesarios para motivar a los elementos de la Policía Federal a desempeñar sus labores con honorabilidad y profesionalidad.

Para hacer efectivo este régimen, se creó el Consejo Federal de Desarrollo Policial, el órgano encargado de normar, conocer y resolver toda controversia suscitada en relación con los procedimientos del Régimen Disciplinario, el Servicio Profesional de Carrera y la profesionalización.

.....

#### 4. Sistema Complementario de Seguridad Social

Para consolidar una Carrera Policial y que los buenos elementos permanecieran en la institución, era indispensable dotar a cada policía y a sus familias de un mejor nivel de vida. El Sistema Complementario de Seguridad Social tuvo por objeto fortalecer la prestación de servicios de salud, sociales y laborales en favor de los integrantes de las instituciones policiales del país:

- Alcances del Sistema Complementario de Seguridad Social:
  - Mejorar el nivel de calidad de vida personal, familiar y social.
  - Desarrollar el sentido de pertenencia a la corporación.
  - Contar con la protección suficiente y oportuna ante contingencias como enfermedad, invalidez, vejez o muerte.
- Las prestaciones debían incluir lo siguiente:
  - Médico: hospitalización y atención de enfermedades.
  - Económico: préstamos a corto y mediano plazo, fondos para la vivienda, cobertura de indemnización por riesgos profesionales, y seguros de vida y de retiro por edad, tiempo de servicio o invalidez.
  - Sociocultural: centros deportivos y eventos socioculturales.

Con todo lo anterior, el Sidepol sentó las bases para el fortalecimiento de la Policía Federal: ofreció un modelo de alcance nacional para impulsar el desarrollo de las corporaciones policiales mediante la creación de las condiciones, procesos e incentivos necesarios para garantizar la confiabilidad, la profesionalización y el desarrollo de los elementos de policía del país.

## Fortalecimiento de la policía estatal-municipal (Mando Único)

En el mundo, los modelos de policía se definen de acuerdo con las necesidades y condiciones de cada país. Un factor en común es que para su desarrollo se requiere que estén homologadas las comunicaciones, las bases de datos, los procedimientos, la metodología, la educación y la formación. En los años 70 del siglo xx, las policías evolucionaron hacia esquemas nacionales: una vez que lograron estandarizar sus procedimientos y metodologías de operación, se especializaron en agencias y consolidaron sus capacidades de prevención e investigación en los tres órdenes de gobierno.

En este contexto, con el fin de proveer soporte en el almacenamiento, procesamiento y análisis de información criminal para las tareas de policía, **Plataforma México** se utilizó para las comunicaciones, el respaldo de bases de datos masivas con los servidores centrales y la interconexión con todas las policías del país en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, debido al abandono estructural en las policías municipales y en algunos casos estatales, no existía un alcance operativo homogéneo.

Era imperativo articular una respuesta a corto plazo para iniciar el proceso de reingeniería de las policías. Para ello, se propuso replicar el desarrollo de las policías locales a nivel federal con una estrategia de economía de escala. Esta estrategia planteaba la transformación de la policía con la conducción del gobierno del estado, aprovechando las facultades que la ley otorga a las secretarías de seguridad pública estatales para la prevención y combate al delito, y dejando las tareas de “bando de buen gobierno” a la gestión municipal. Hacer esto implicaba transformar las “policías municipales” como existen ahora, debido a que no realizan funciones para prevenir y combatir el delito, pero sí cuentan con armamento y comunicaciones. La delincuencia organizada aprovecha esta circunstancia para integrarlas en su operación criminal contra la sociedad, ya sea por corrupción, amenaza o intimidación.

La inseguridad del país obligaba a que la responsabilidad de protección de la sociedad y del combate al delito se asumiera en el primer nivel de gobierno, en este caso el gobernador del estado, y no quedara en los gobiernos municipales cuya función sustantiva está en la gestión social y su exposición los vulnera más ante el crimen organizado.

En una primera etapa se propuso una fórmula intermedia llamada “Mando Único”, para integrar en el nivel estatal la responsabilidad de protección de la sociedad y el combate al delito. Y en la medida en que la policía estatal consolidara estas funciones, desarrollar también una policía de proximidad social a nivel municipal con el fin de atender la gestión del “bando de buen gobierno”.

Este esquema priorizaba la protección a la sociedad en el corto plazo, aprovechando lo que tenía el país en ese momento para formar nuevos cuadros de policías, sistemas, metodología y procedimientos de forma masiva y con nuevos estándares de operación.

En 2009, en el marco de la Glosa del Tercer Informe de Gobierno, en mi comparecencia como secretario de Seguridad Pública Federal ante la Cámara de Diputados, expuse la importancia de elevar la seguridad pública como política de Estado. Para ello se propuso el fortalecimiento de la policía estatal y municipal a través de la figura del Mando Único, en referencia a la integración de las policías municipales a un sistema profesional de policía estatal con mayor alcance en la protección de la sociedad y combate al delito.

## Glosa del Tercer Informe de Gobierno, 2009

**Genaro García Luna**

“Hoy propongo a esta soberanía el debate de la conveniencia de que las 2,022 corporaciones de policía municipal que operan en el país pasen a control de las entidades federativas, con el objetivo de arti-

cular, fortalecer y volver más eficientes las capacidades institucionales y recursos del Estado Mexicano, para la protección de la sociedad y el combate al delito.”

### Argumentos

- En el país operan 2,022 corporaciones de policía municipales con distintos marcos normativos y procedimientos de operación, la mayoría de ellas sin conducción, vigilancia o respaldo institucional. Más de 50% de estas corporaciones cuenta con menos de 20 elementos; en contraste, las organizaciones criminales crecen en número, son más violentas y tienen una alta capacidad de corrupción y cooptación.
- La calidad de vida de la mayoría de los mexicanos se ve afectada por los delitos del fuero común, particularmente el robo. De acuerdo con la información proporcionada por víctimas de delitos en la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6) del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad de 2009, 78.8% de los delitos fue robo en alguna modalidad.
- Del total de denuncias presentadas ante el Ministerio Público por delitos del fuero común, 40.1% fue por robo.
- Debido a que el robo es el tipo de delito que ocurre con mayor frecuencia, las instituciones de seguridad pública deben tener como prioridad hacerle frente en todas sus modalidades y garantizar que los ciudadanos vivan en un mejor ambiente y tengan una mayor calidad de vida.
- En atención al orden jurídico establecido en México existen dos grandes clasificaciones del delito: los que constituyen una falta a la legislación federal y los que representan una falta a las legislaciones estatales y municipales, que son atendidos por sus autoridades (fuero común).

- Si bien los delitos federales suelen ser considerados más graves, los delitos del fuero común son los que afectan de forma directa a los ciudadanos en su vida cotidiana y representan la mayoría de los delitos cometidos en el país.
- 92.2% de los delitos que se cometen en el país es de fuero común, cuya competencia es de orden local. Por consiguiente, corresponde a las policías estatales y municipales prevenirlos y enfrentarlos. Este es el caso del robo.
- El robo es un delito del fuero común. Por su alta ocurrencia es el que genera mayor impacto en la seguridad de los ciudadanos y suele ser la primera actividad ilícita de un delincuente. Al frenar el robo, se detiene la evolución delictiva y se evita que los criminales intensifiquen sus actividades y fortalezcan las estructuras de la delincuencia organizada.
- La primera línea de defensa del Estado Mexicano contra la delincuencia es la policía de proximidad social. Las policías estatales y municipales están a cargo de esta función por ser el primer nivel de seguridad pública que debe enfrentar a la delincuencia y prevenir el crimen.
- La mayoría de las corporaciones de policía estatales y municipales están rebasadas para desempeñar esta tarea. Mantienen un sistema de atención a las faltas cívicas y su conformación es dispar: más de la mitad cuenta con un máximo de 20 policías y las 25 corporaciones más grandes concentran 26% del total de los elementos.
- La mayoría de sus elementos carecen de profesionalización y de formación educativa: 70% de los policías municipales tiene menos de 10 años de instrucción académica; su edad promedio supera la media nacional que es de 30 años de edad, ya que la mitad de los policías municipales tiene más de 35 años; son blanco fácil para la corrupción debido a que 60.9% de los policías municipales en activo reciben un ingreso máximo de \$4,000 pesos al mes.
- La dispersión de los elementos en 2,022 corporaciones de policías municipales dificulta la homologación de criterios de operación, formación y capacitación, así como la implementación de sistemas, métodos y procedimientos para la ejecución de acciones para combatir la criminalidad y proteger a la sociedad.
- Consolidar los cuerpos municipales de policía en 32 cuerpos estatales facilitaría la coordinación operativa, el control de la función policial, el seguimiento, la evaluación de los resultados y el intercambio de información en el combate al delito, todo ello en función de brindar mayor atención a los delitos del fuero común y mejorar la calidad de vida de los mexicanos.
- Premisas de integrar las 2,022 corporaciones municipales de policía en 32 corporaciones estatales:
  - Mejorar la calidad de vida de los habitantes del país mediante el combate a los delitos de mayor frecuencia e impacto como el robo, la extorsión, el secuestro y el homicidio.
  - Frenar la evolución criminal en todo el territorio nacional.
  - Optimizar la aplicación de los recursos públicos en materia de seguridad.
  - Mejorar el perfil del policía municipal con formación académica y capacitación constante, lo cual permita una evolución profesional de cada uno de los integrantes de las corporaciones de seguridad.
  - Aplicar procedimientos, métodos y sistemas homologados; estandarizar salarios acordes a la función; evitar que el crimen organizado penetre las corporaciones de policía al aprovechar su fragmentación, despliegue territorial, bajos salarios y escaso control operativo.
  - Ampliar su ámbito de competencia a nivel estatal con capacidades técnicas y operativas

que permitan su articulación en el combate al delito, con la posibilidad de rotación para evitar la corrupción y cooptación de las estructuras criminales.

- Contar con capacidad de fuerza superior a nivel municipal-estatal, con mayor alcance en el despliegue territorial y acorde con los perfiles delictivos.
- Acelerar la transformación del modelo de seguridad pública con sistemas, métodos y procedimientos homologados de operación y un nuevo perfil de policía.
- Fortalecer la capacidad de la institución de seguridad pública a nivel local para la protección de la sociedad y el combate a la delincuencia.
- Instrumentar un Programa Nacional de Desarrollo Policial que ofrezca a cada policía un proyecto de vida integrado por lo siguiente:
  - » Servicio Profesional de Carrera Policial (evaluación y control de confianza).
  - » Programa Rector de Profesionalización.
  - » Régimen Disciplinario.
  - » Sistema Complementario de Seguridad Social.

## Diagnóstico

- Casi todas las actuales corporaciones de policía municipal están diseñadas para atender las faltas cívicas. Esta situación ha originado un vacío en la protección a la sociedad y en el combate a las etapas primarias de la delincuencia a nivel local.
- En términos generales, el sistema de operación de la policía municipal ha quedado rebasado por un esquema delictivo en permanente evolución.
- La falta de combate sistemático y permanente al delito en sus etapas tempranas, permite que la evolución criminal genere nuevos cuadros delictivos cada vez más violentos.
- Los delitos aparentemente menores se convirtieron en la plataforma de la evolución criminal.
- 88.5% de las corporaciones de policía municipal en el país cuenta con menos de 100 elementos. Divididos en tres turnos de ocho horas, equivalen a 33 efectivos para proteger la demarcación territorial.
- Ya no es vigente el esquema de patrullaje que funcionó hace tres décadas para proteger a la ciudadanía, debido a que la actividad delictiva se ha articulado en comandos con mayores capacidades en número de delincuentes y armas de fuego que rebasan la presencia y la operación básica de las policías.
- La dispersión de las corporaciones municipales las vulnera más ante el asedio de los delincuentes.
- En la mayoría de los casos, la autoridad municipal no cuenta con mecanismos para rotar el personal. Por ello, los elementos y sus familias están expuestos de forma permanente en la comunidad donde están presentes los delincuentes. La consecuencia es que su capacidad de operación se ve limitada y generan vínculos con la delincuencia.
- Las estructuras criminales detectaron la vulnerabilidad, el perfil, la dispersión y la debilidad institucional de las corporaciones para corromperlas, intimidarlas y cooptarlas.
- La delincuencia busca utilizar la infraestructura de las corporaciones de policía municipal para ocuparlas como brazo operativo en los delitos de extorsión, cobro de piso, secuestro e incluso homicidio.
- El deterioro del modelo de actuación policial que impera en los municipios es reflejo de la falta de continuidad en la evolución profesional de sus elementos. Esto sucede porque las admi-

nistraciones municipales duran sólo tres años; cuando estas terminan las nuevas autoridades sustituyen a la mayoría de personal técnico por personal improvisado o allegados sin conocimiento de la profesión.

- Las policías municipales no tienen la ventaja de la integración de recursos y economía de escala para la operación policial.

39% de los elementos activos de seguridad pública en el país pertenece a 2,022 corporaciones municipales. El resto de los elementos (61%) está distribuido en las corporaciones policiales estatales y federal.

	Elementos operativos	Porcentajes operativos
<b>Policía municipal</b>	159,734	39%
<b>Policía estatal</b>	186,862	45.63%
<b>PGJ estatales</b>	26,329	6.43%
<b>PGR e INM</b>	4,347	1.06%
<b>Policía Federal (PF)</b>	32,264	7.88%
<b>TOTAL elementos activos registrados de seguridad pública</b>	<b>409,536</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

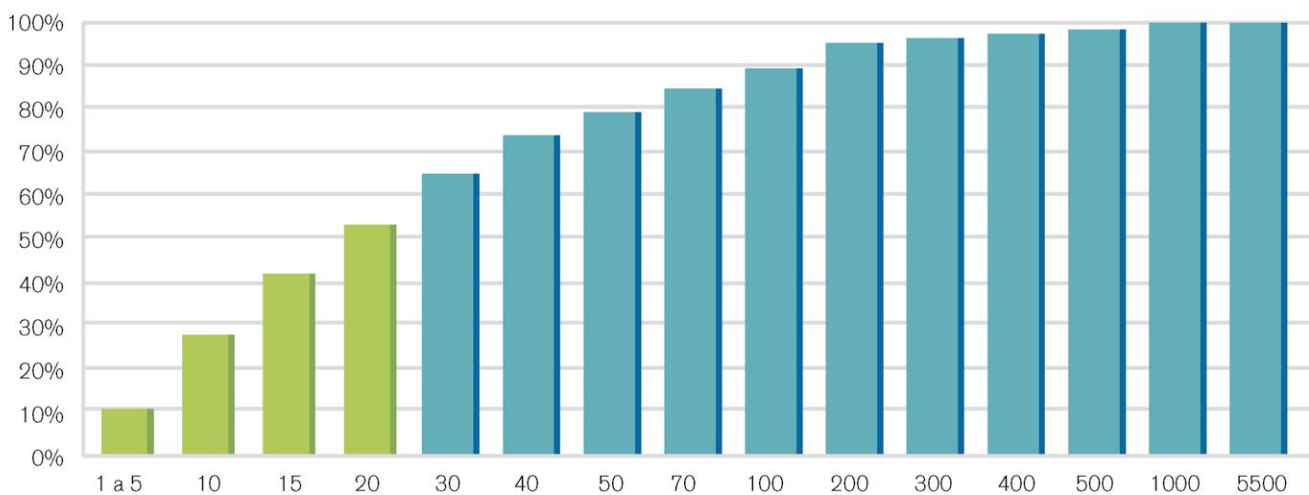
Existen más de 400 municipios en el país que no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, y sus funciones de seguridad son compartidas entre diversos cabildos.

Partida informativa	Total
<b>Municipios en el país</b>	2,439
<b>Municipios con corporaciones de policía</b>	2,022
<b>Municipios sin corporaciones de policía</b>	417

Fuente: Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales, SSP 2009.

Del total de corporaciones de policía alrededor de 50% cuenta con al menos 20 elementos para brindar seguridad pública a cada municipio.

### Porcentaje acumulado por tamaño de corporaciones



Número de elementos

Fuente: Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales, SSP 2009.

### Corporaciones municipales de policía por tamaño y entidad federativa

Distribución por tamaño de la corporación

Rango	Municipios	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<b>1 a 5 elementos</b>	206	10.2%	10.2%
<b>6 a 10</b>	328	16.2%	26.4%
<b>11 a 15</b>	295	14.6%	41%
<b>16 a 20</b>	231	11.4%	52.4%
<b>21 a 30</b>	254	12.6%	65%
<b>31 a 40</b>	153	7.6%	72.6%
<b>41 a 50</b>	114	5.6%	78.2%
<b>51 a 70</b>	118	5.8%	84%
<b>71 a 100</b>	91	4.5%	88.5%
<b>101 a 200</b>	118	5.8%	94.4%
<b>201 a 300</b>	29	1.4%	95.8%
<b>301 a 400</b>	22	1.1%	96.9%
<b>401 a 500</b>	16	0.8%	97.7%
<b>501 a 1000</b>	30	1.5%	99.2%
<b>1001 a 5500</b>	17	0.8%	100%

Fuente: Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales, SSP 2009.

Del total de corporaciones municipales, más de la mitad (1,060 corporaciones) cuenta con un máximo de 20 elementos en su plantilla.

Entidad	20 elementos	21 a 50 elementos	51 a 100 elementos	Más de 100 elementos	Porcentaje de municipios con cuerpo de policía
<b>Aguascalientes</b>	1	5	3	2	100%
<b>Baja California</b>	0	0	0	5	100%
<b>Baja California Sur</b>	1	1	1	2	100%
<b>Campeche</b>	1	4	4	2	100%
<b>Chiapas</b>	40	39	19	11	92.4%
<b>Chihuahua</b>	39	14	6	7	98.5%
<b>Coahuila</b>	17	8	4	7	94.7%
<b>Colima</b>	5	0	1	3	90%
<b>Durango</b>	23	9	4	3	100%
<b>Guanajuato</b>	3	8	11	21	93.5%
<b>Guerrero</b>	25	27	13	12	95.1%
<b>Hidalgo</b>	42	30	8	4	100%
<b>Jalisco</b>	42	48	13	16	95.2%
<b>Estado de México</b>	30	50	19	25	99.2%
<b>Michoacán</b>	39	50	13	10	99.1%
<b>Morelos</b>	2	13	9	8	97%
<b>Nayarit</b>	3	8	6	3	100%
<b>Nuevo León</b>	29	12	3	5	96.1%
<b>Oaxaca</b>	175	22	8	3	36.5%
<b>Puebla</b>	139	53	13	8	98.2%
<b>Querétaro</b>	2	8	5	3	100%
<b>Quintana Roo</b>	2	0	1	4	87.5%
<b>San Luis Potosí</b>	32	16	4	6	100%
<b>Sinaloa</b>	2	4	6	6	100%
<b>Sonora</b>	44	9	3	12	94.4%
<b>Tabasco</b>	2	0	0	15	100%
<b>Tamaulipas</b>	22	8	4	9	100%
<b>Tlaxcala</b>	42	14	1	2	98.3%
<b>Veracruz</b>	143	36	15	12	97.2%
<b>Yucatán</b>	80	12	5	3	94.3%
<b>Zacatecas</b>	33	13	7	3	96.6%
<b>Total nacional</b>	<b>1,060</b>	<b>521</b>	<b>209</b>	<b>232</b>	<b>82.9%</b>

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

Las 2,022 corporaciones policiales cubren 82.9% de los municipios del país: sólo 12 de los 31 estados cuentan con cuerpos policiales en todos sus municipios. La cuarta parte del total de policías municipales se concentra en las 25 corporaciones municipales de policía más grandes del país, las cuales se encuentran en 16 estados.

### Las 25 corporaciones municipales más grandes por número de elementos

Entidad federativa	Municipios	Policías preventivos municipales
Estado de México	Tlalnepantla de Baz	5,335
Baja California	Tijuana	3,418
Jalisco	Guadalajara	2,965
Guerrero	Acapulco de Juárez	2,661
Estado de México	Lerma	2,338
Chihuahua	Ciudad Juárez	2,300
Guanajuato	León	2,269
Baja California	Mexicali	1,902
Jalisco	Zapopan	1,769
Aguascalientes	Aguascalientes	1,523
Estado de México	Ecatepec de Morelos	1,406
Estado de México	Naucalpan de Juárez	1,285
San Luis Potosí	San Luis Potosí	1,185
Estado de México	Nezahualcóyotl	1,138
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	1,009
Coahuila de Zaragoza	Torreón	1,003
Sonora	Hermosillo	1,001
Puebla	Puebla	910
Sinaloa	Culiacán	898
Estado de México	Toluca	881
Quintana Roo	Benito Juárez, Cancún	870
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	846
Baja California	Ensenada	842
Tamaulipas	Nuevo Laredo	833
Chiapas	Chihuahua	827

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

## Deterioro del factor humano

De los 159,734 policías municipales en activo registrados en el país, 60.9% recibe un ingreso máximo de \$4,000 pesos mensuales. El promedio de edad es de menos de 30 años: la mitad de los policías municipales tiene más de 35 años de edad. 70% de los policías municipales tiene un nivel de instrucción académico por debajo de los 10 años de estudio: es decir, tiene el nivel básico de enseñanza, es analfabeta o sin instrucción.

### Déficit salarial en corporaciones de policía locales

Entidad	Número de elementos	Ingreso por elemento*	Sueldo mínimo de subsistencia <sup>1</sup>	Déficit salarial	% Déficit	Susceptibilidad mensual de corrupción (SMC)	(SMC) con costo de vida de 10,000
<b>Aguascalientes</b>	2,895	\$5,823.70	\$7,878.43	\$2,054.73	26.08%	\$5,948,443	\$12,090,389
<b>Baja California</b>	7,897	\$11,112.20	\$9,044.58	---	---	---	336.73
<b>Baja California Sur</b>	2,298	\$6,987.50	\$8,415.92	\$1,428.42	16.97%	\$3,282,506	\$6,922,725
<b>Campeche</b>	2,129	\$5,866.50	\$9,868.97	\$4,002.47	40.56%	\$8,521,254	\$8,800,222
<b>Coahuila</b>	5,294	\$5,481.50	\$8,138.87	\$2,657.37	32.65%	\$14,068,115	\$23,920,939
<b>Colima</b>	2,319	\$4,932.10	\$7,558.08	\$2,625.98	34.74%	\$6,089,657	\$11,752,460
<b>Chiapas</b>	12,380	\$5,287.50	\$6,413.13	\$1,125.63	17.55%	\$13,935,284	\$58,340,750
<b>Chihuahua</b>	6,770	\$5,676.50	\$8,036.44	\$2,359.94	29.37%	\$15,976,790	\$29,270,095
<b>Distrito Federal</b>	84,659	\$8,034.60	\$12,027.83	\$3,993.23	33.20%	\$338,062,819	\$166,388,799
<b>Durango</b>	3,681	\$6,000.00	\$6,434.07	\$434.07	6.75%	\$1,597,817	\$14,724,000
<b>Guanajuato</b>	10,652	\$5,164.00	\$7,396.93	\$2,232.93	30.19%	\$23,785,179	\$51,513,072
<b>Guerrero</b>	10,126	\$3,961.40	\$7,238.74	\$3,277.34	45.28%	\$33,186,365	\$61,146,864
<b>Hidalgo</b>	6,540	\$5,407.50	\$7,444.65	\$2,037.15	27.36%	\$13,322,981	\$30,034,950
<b>Jalisco</b>	19,896	\$7,100.70	\$8,211.59	\$1,110.89	13.53%	\$22,103,237	\$57,684,473
<b>México</b>	59,622	\$7,167.70	\$9,025.73	\$1,858.03	20.59%	\$110,779,435	\$168,388,799
<b>Michoacán</b>	9,510	\$4,598.80	\$7,456.34	\$2,287.54	38.32%	\$27,175,232	\$51,365,412
<b>Morelos</b>	5,625	\$5,932.50	\$8,576.86	\$2,644.36	30.83%	\$14,874,512	\$22,879,688
<b>Nayarit</b>	2,809	\$6,179.00	\$6,735.70	\$556.70	8.26%	\$1,563,763	\$10,733,189
<b>Nuevo León</b>	11,333	\$6,421.50	\$10,105.43	\$3,683.93	36.45%	\$41,794,960	\$40,555,141
<b>Oaxaca</b>	11,807	\$6,099.10	\$7,099.40	\$1,000.30	14.09%	\$11,810,518	\$46,057,926
<b>Puebla</b>	14,261	\$5,632.90	\$8,215.71	\$2,582.81	31.44%	\$36,833,522	\$62,279,213
<b>Querétaro</b>	3,516	\$7,324.00	\$10,062.81	\$2,738.81	27.22%	\$9,629,668	\$9,408,816
<b>Quintana Roo</b>	4,659	\$6,287.70	\$7,269.56	\$981.86	13.51%	\$4,578,471	\$17,295,606
<b>San Luis Potosí</b>	7,931	\$6,918.50	\$7,824.70	\$906.20	11.58%	\$7,187,108	\$24,439,377
<b>Sinaloa</b>	8,054	\$6,948.50	\$6,328.89	---	---	---	\$24,576,781
<b>Sonora</b>	6,377	\$5,924.70	\$7,297.69	\$1,372.99	18.81%	\$8,755,531	\$25,988,188
<b>Tabasco</b>	9,880	\$5,108.50	\$7,805.93	\$2,697.43	34.56%	\$26,650,561	\$48,328,020
<b>Tamaulipas</b>	7,975	\$11,946.50	\$8,279.04	---	---	---	---
<b>Tlaxcala</b>	3,606	\$6,545.90	\$7,450.43	\$904.53	12.14%	\$3,261,752	\$12,455,485
<b>Veracruz</b>	18,522	\$3,154.30	\$7,509.13	\$4,354.83	57.99%	\$80,660,147	\$126,796,055
<b>Yucatán</b>	6,927	\$3,975.50	\$6,508.82	\$2,533.32	38.92%	\$17,548,336	\$41,731,712
<b>Zacatecas</b>	2,975	\$6,327.40	\$6,908.70	\$581.30	8.41%	\$1,729,372	\$10,925,985
<b>Total nacional</b>	372,925	\$6,229.00	\$8,914.26	\$2,685.26	30.12%	\$904,663,333	\$1,277,273,717

**NOTAS:** \* Se refiere al sueldo promedio para el personal de seguridad pública de base: cadete, suboficial, primer oficial, segundo oficial, tercer oficial, agente, vigilante, policía primero, policía segundo, policía tercero, patrullero. | <sup>1</sup> PIB per cápita ajustado por salario medio de cotización para cada entidad; es decir, los datos reflejan la riqueza promedio mensual por persona en la entidad federativa correspondiente, no refleja el costo de vivir en el estado.

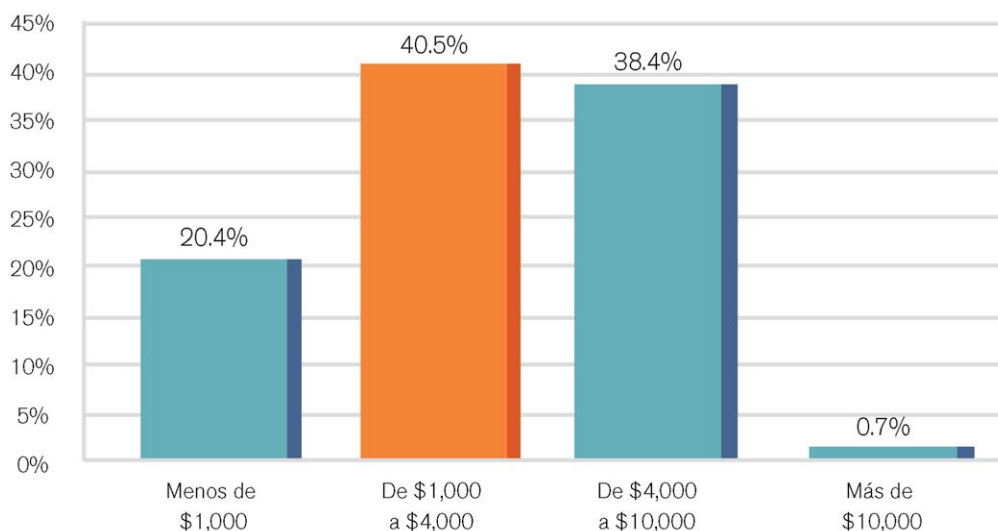
### Seguridad con Bienestar

Un nuevo modelo integral de seguridad

Tres de cada cinco policías municipales reciben hasta \$4,000 pesos de ingreso mensual.

### Ingreso medio de elementos de seguridad pública municipal

Distribución porcentual de los elementos de seguridad por rango de ingreso



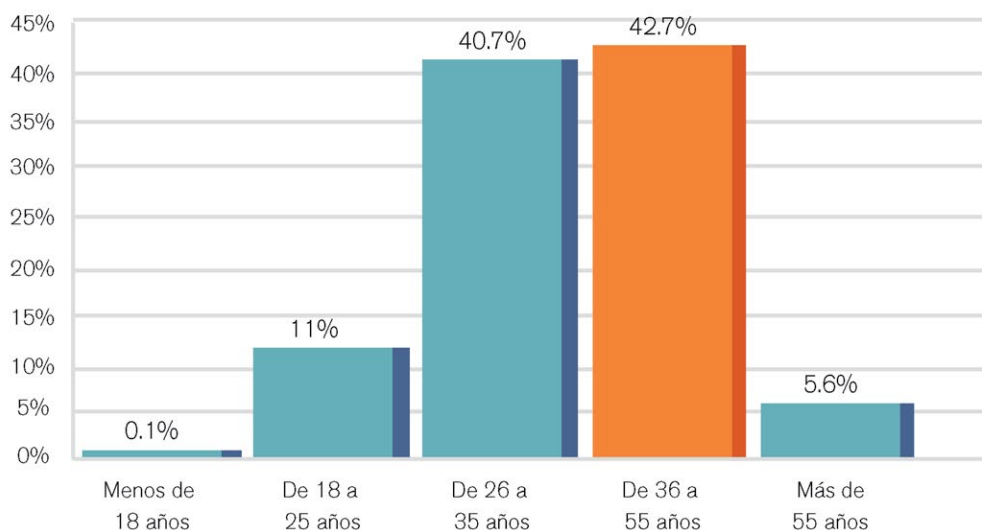
Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

El déficit salarial mensual con sueldo mínimo de subsistencia es igual a \$904.6 millones de pesos. Si se homologa el costo de vida a \$10,000 pesos, el déficit se eleva a \$1,277.27 millones de pesos.

La mayoría de los elementos policiales a nivel municipal (42.7%) se ubica en un rango de edad que oscila entre 36 y 55 años de edad. Alrededor de la mitad de los elementos de seguridad pública municipal (48.3%) tiene al menos 36 años de edad.

### Rangos de edad del personal de seguridad pública municipal

Porcentaje de distribución de los elementos por edades

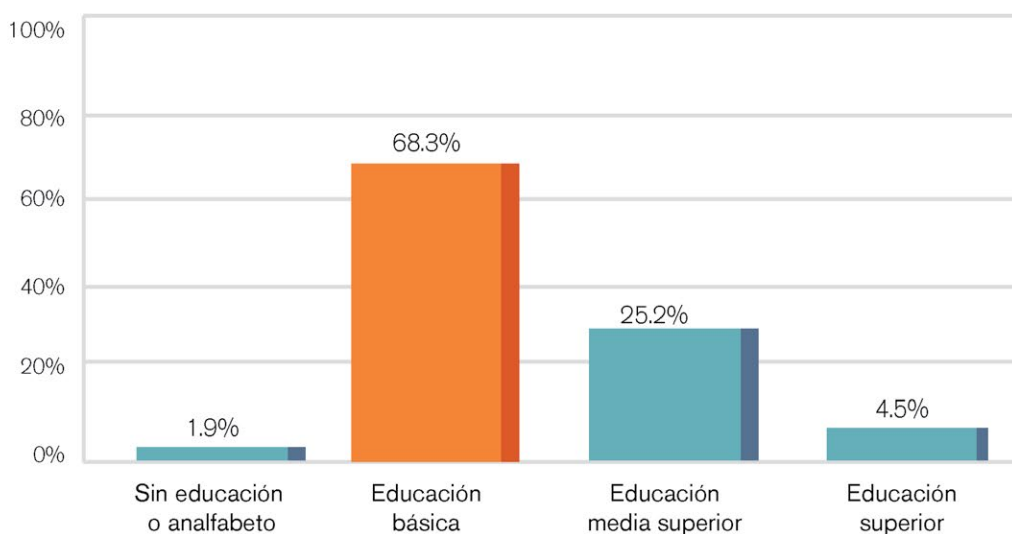


Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

1.9% de los elementos municipales carece de instrucción académica alguna o es analfabeta; 68.3 % de los elementos cuenta con nivel de educación básica, una cuarta parte del personal tiene nivel bachillerato, 4.5% cuenta con educación superior.

### Nivel de instrucción del personal de seguridad pública municipal

Porcentaje de distribución de los elementos por escolaridad



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

En el análisis del estado de fuerza de las policías en el país para 2009, la suma de las policías estatales y municipales representaba 91% del total del estado de fuerza policial.

	Elementos operativos	Porcentajes operativos
<b>Policía municipal</b>	159,734	39%
<b>Policía estatal</b>	186,862	45.63%
<b>PGJ estatales</b>	26,329	6.43%
<b>PGR e INM</b>	4,347	1.06%
<b>Policía Federal (PF)</b>	32,264	7.88%
<b>TOTAL elementos activos de seguridad pública registrados</b>	<b>409,536</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de agosto de 2009.

Las cifras para 2017 reportadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública señalan que:

- La suma de las policías estatales y municipales representa 87.9% del total del estado de fuerza policial.
- Es decir, casi nueve de cada 10 policías pertenecen a alguna corporación local de policía.

La proporción se mantiene en el número de policías por competencia. Sin embargo, se redujo el número total de policías en el país: en 2009 se contaba con 409,536 elementos, y en 2017 había 351,791. Es decir que la reducción del número total de policías en el país es de 57,745.

Institución policial	Elementos	Porcentaje
<b>Policía Federal<sup>1</sup></b>	37,445	10.60%
<b>Policía Federal Ministerial<sup>1</sup></b>	5,064	1.40%
<b>Policía estatal<sup>2</sup></b>	126,990	36.20%
<b>Policía ministerial<sup>2</sup></b>	52,782	15%
<b>Policía municipal<sup>2</sup></b>	129,510	36.80%
<b>Total fuerza policial</b>	<b>351,791</b>	<b>100%</b>

Fuente: <sup>1</sup> Quinto informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto / <sup>2</sup> Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública al 31 de julio de 2017 (SESNSP).

**NOTA:** En el caso de elementos de seguridad estatales y municipales, se excluye a quienes realizan funciones administrativas y personal de las policías complementarias u homólogos.

Con estas condiciones de dispersión, falta de instrucción académica y edades que superan el promedio nacional, es fácil que los elementos de las policías municipales sean susceptibles a la corrupción y la cooptación por la delincuencia. Carecen de las herramientas necesarias para otorgar un servicio profesional y de calidad en favor de la seguridad de la ciudadanía.

La propuesta de fusionar 2,022 corporaciones de policía en 32 corporaciones estatales deriva de la noción de que es más factible replicar el Nuevo Modelo de Policía de manera exitosa en 32 corporaciones, con la ventaja estratégica de integrar mayor estado

de fuerza con atribuciones legales a nivel estatal para la prevención y el combate al delito; además, la capacidad de rotación, sistemas, metodología y procedimientos homogéneos, con la posibilidad de generar una economía de escala para la operación, conducción y vigilancia de la policía.

Con respecto al combate al delito, este modelo permitiría contar con capacidad de fuerza suficiente para enfrentar las estructuras delictivas locales en cada municipio, con los recursos y estado de fuerza necesarios. La posibilidad de concentrar las policías municipales en una corporación por entidad federativa facilitaría su distribución en forma proporcional al nivel



de riesgo y dimensión de las estructuras delictivas, y no sólo a las posibilidades locales.

**La propuesta de Mando Único no es la integración de corporaciones corruptas y perfiles limitados de policía bajo un solo mando, con los fondos federales para financiar su operación. En cambio, es la reingeniería de la policía estatal con la definición de nuevos perfiles, control de confianza, formación y profesionalización con estándares internacionales, sistemas de operación basados en**

**esquemas de inteligencia, con la conducción en el primer nivel de gobierno del estado, para la protección de la sociedad y el combate al delito.**

## Estadísticas para 2015 y 2017, de los registros más destacados de policía en los tres órdenes de gobierno

### Estado de fuerza policial y situación de las policías locales

Estado de fuerza policial

Institución policial	Elementos	Porcentaje
<b>Policía Federal</b> <sup>1</sup>	37,445	10.6%
<b>Policía Federal Ministerial</b> <sup>1</sup>	5,064	1.4%
<b>Policía estatal</b> <sup>2</sup>	126,990	36.2%
<b>Policía ministerial</b> <sup>2</sup>	52,782	15%
<b>Policía municipal</b> <sup>2</sup>	129,510	36.8%
<b>Total fuerza policial</b>	<b>351,791</b>	<b>100%</b>

Fuente: <sup>1</sup> Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto.

<sup>2</sup> Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública al 31 de julio de 2017 (SESNSP).

**NOTA:** En el caso de elementos de seguridad estatales y municipales, se excluye a quienes realizan funciones administrativas y personal de las policías complementarias u homologas.

## Policías estatales y municipales según rango de ingresos 2015

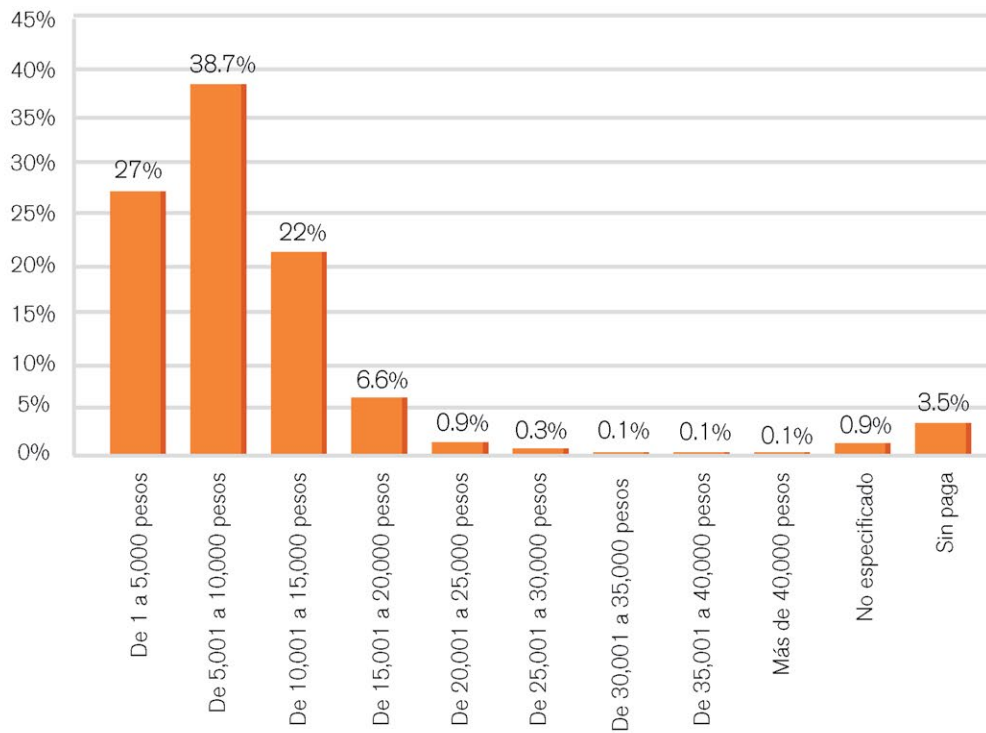
Entidad federativa	De 1 a 5,000 pesos	De 5,001 a 10,000 pesos	De 10,001 a 15,000 pesos	De 15,001 a 20,000 pesos	De 20,001 a 25,000 pesos	De 25,001 a 30,000 pesos	De 30,001 a 35,000 pesos	De 35,001 a 40,000 pesos	Más de 40,000 pesos	No especificado	Sin paga	Total de policías
Aguascalientes	62	202	1,239	488	63	18	2	0	2	0	0	2,076
Baja California	0	162	3,319	1,745	448	177	32	17	15	0	25	5,940
Baja California Sur	514	705	647	115	10	7	2	1	1	0	0	2,002
Campeche	160	1,133	1,040	61	2	0	2	0	3	0	0	2,401
Coahuila	595	2,165	1,219	736	61	12	10	4	14	0	1	4,817
Colima	159	544	737	104	27	21	4	0	4	0	0	1,600
Chiapas	4,020	8,119	727	85	104	7	18	2	3	0	28	13,113
Chihuahua	346	3,494	3,358	305	13	1	1	2	0	0	0	7,520
Ciudad de México*	20	37,558	35,163	12,216	1,627	452	661	108	339	0	1,101	89,245
Durango	318	669	1,015	11	2	0	0	0	1	0	0	2,016
Guanajuato	968	3,449	3,064	288	59	9	93	6	12	0	0	7,948
Guerrero	2,715	4,939	248	22	9	3	3	1	3	1	0	7,944
Hidalgo	1,831	3,677	795	138	12	9	3	7	4	1	0	6,477
Jalisco	802	3,791	8,290	3,178	642	180	66	38	50	48	111	17,016
Estado de México	5,018	7,655	21,468	1,551	471	142	30	38	52	472	59	36,956
Michoacán	1,356	9,276	851	48	8	3	2	1	1	222	49	11,817
Morelos	1,596	2,675	818	54	31	4	7	0	5	0	27	5,217
Nayarit	370	2,043	479	36	0	0	0	0	0	4	0	2,932
Nuevo León	130	1,046	6,879	2,792	286	58	23	54	93	0	0	11,361
Oaxaca	5,583	9,643	949	79	0	2	12	0	5	0	4,259	20,532
Puebla	2,769	8,048	996	87	18	1	1	1	24	0	8	11,953
Querétaro	0	1,208	1,931	328	41	19	8	0	4	0	11	3,550
Quintana Roo	567	2,235	1,264	114	32	7	1	0	7	434	0	4,661
San Luis Potosí	585	975	2,963	375	50	7	5	1	0	14	0	4,975
Sinaloa	184	2,214	2,164	225	103	23	3	2	3	0	0	4,921
Sonora	270	3,455	782	607	51	12	2	4	2	0	0	5,185
Tabasco	1,755	8,766	545	26	10	2	1	3	0	0	0	11,108
Tamaulipas	568	2,244	5	0	0	0	0	0	0	0	0	2,817
Tlaxcala	817	1,939	161	25	34	7	0	0	1	0	0	2,984
Veracruz	9,776	3,857	11,127	570	260	141	9	11	22	1	34	25,808
Yucatán	6,042	644	47	25	16	2	0	12	19	17	0	6,824
Zacatecas	475	1,166	857	32	3	0	3	0	0	0	0	2,536
<b>Total</b>	<b>50,371</b>	<b>139,696</b>	<b>115,147</b>	<b>26,466</b>	<b>4,313</b>	<b>1,326</b>	<b>1,004</b>	<b>313</b>	<b>689</b>	<b>1,214</b>	<b>5,713</b>	<b>346,252</b>
<b>% respecto al total</b>	<b>14.5</b>	<b>40.3</b>	<b>33.3</b>	<b>7.6</b>	<b>1.2</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.4</b>	<b>1.6</b>	<b>100</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015.

\* La Ciudad de México no cuenta con policías municipales, sólo estatales.

### Rango de ingreso

Porcentaje de policías municipales de acuerdo al rango de ingreso 2015

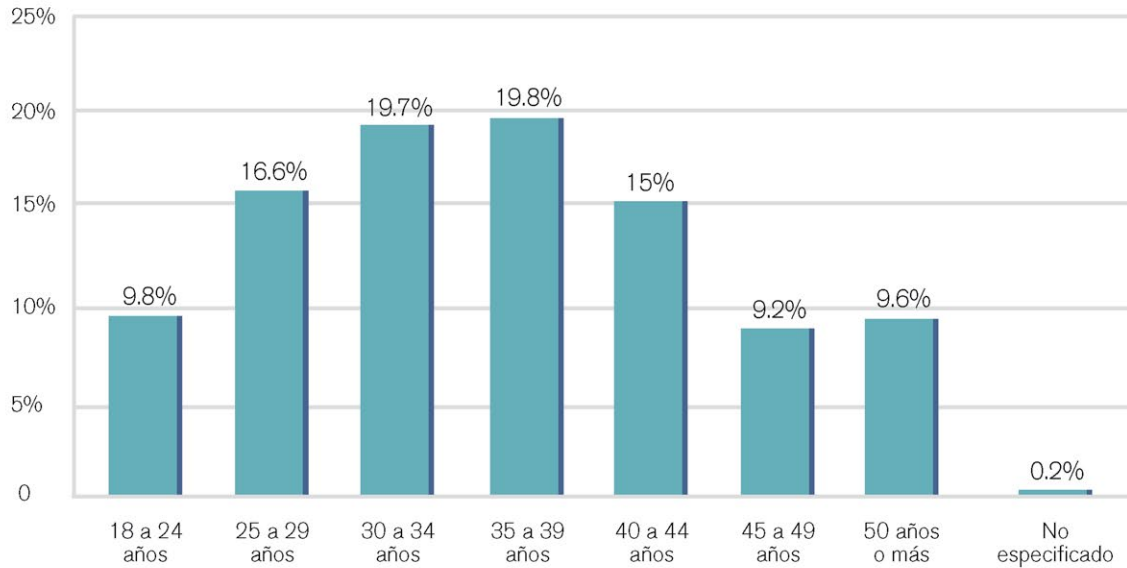


Fuente: Sistema Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

- 38.7% de los policías municipales tiene un nivel de ingreso salarial de \$5,001 a \$10,000 pesos mensuales; es decir, casi 4 de cada 10 policías.
- 27% de los policías municipales gana de \$1 a \$5,000 pesos mensuales.
- Sólo 22% de los policías municipales tiene un ingreso mensual de \$10,001 a \$15,000 pesos.

## Rango de edad

Porcentaje de policías municipales de acuerdo al rango de edad 2015

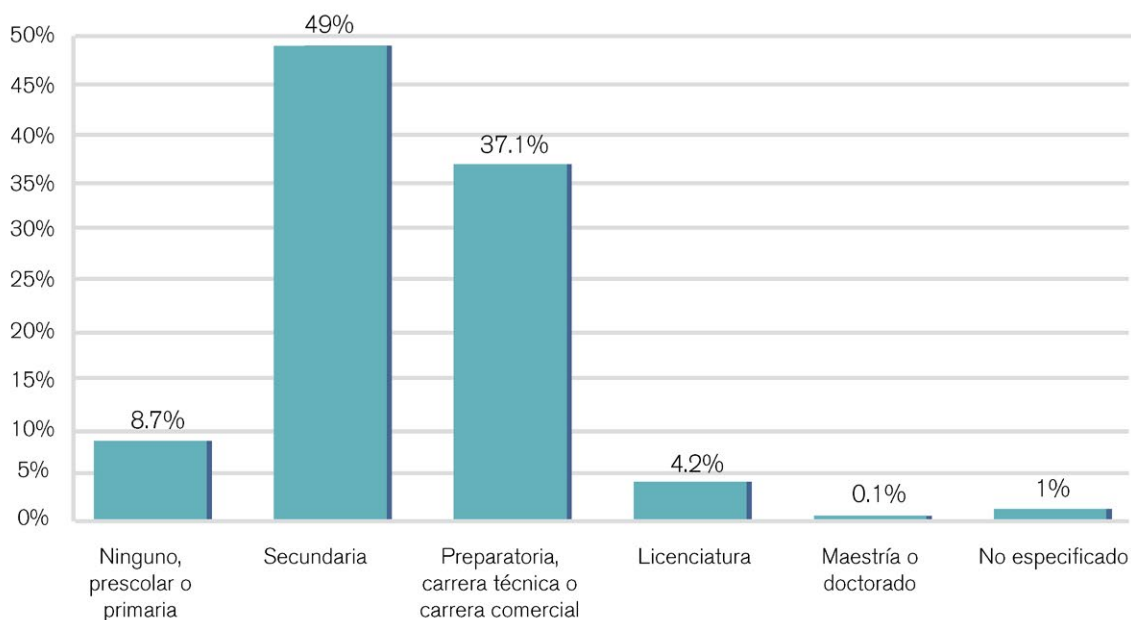


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

- El mayor porcentaje de policías municipales por rango edad se encuentra entre 30 a 34 y 35 a 39 años; ambos porcentajes representan 39.5% del total de policías municipales; es decir, casi 4 de cada 10 policías municipales se encuentran entre los 30 y 39 años de edad.
- El tercer rango más alto es el de 25 a 29 años de edad: 16.6% del estado de fuerza de policías municipales se encuentra en dicho rango de edad.

### Rango de escolaridad

Porcentaje de policías municipales de acuerdo al rango de escolaridad 2015



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

- 49% de los policías municipales tiene una escolaridad máxima de secundaria: prácticamente 5 de cada 10 policías municipales estudió hasta la secundaria.
- 37.1% de policías municipales tiene escolaridad de nivel medio superior.
- Sólo 4.3% de los policías municipales cuenta con estudios de licenciatura o superiores.

## Estado de fuerza policial y situación de las policías locales

### Estado de fuerza policial

Institución policial	Elementos	Porcentaje
<b>Policía Federal</b> <sup>1</sup>	37,445	10.6
<b>Policía Federal Ministerial</b> <sup>1</sup>	5,064	1.4
<b>Policía estatal</b> <sup>2</sup>	126,990	36.2
<b>Policía ministerial</b> <sup>2</sup>	52,782	15.0
<b>Policía municipal</b> <sup>2</sup>	129,510	36.8
<b>Total fuerza policial</b>	<b>351,791</b>	<b>100.0</b>

Fuente: <sup>1</sup> Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto.

<sup>2</sup> Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública al 31 de julio de 2017 (SESNSP).

**NOTA:** En el caso de elementos de seguridad estatales y municipales, se excluye a quienes realizan funciones administrativas y personal de las policías complementarias u homologas.

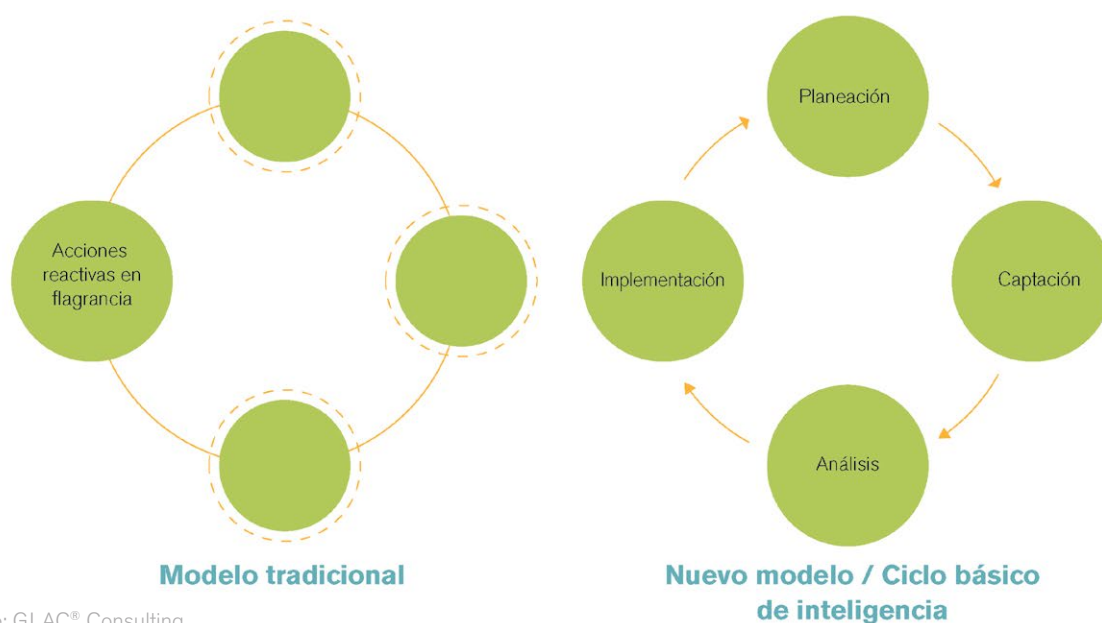
- La suma de las policías estatales y municipales representa 88% del total del estado de fuerza policial.
- Las policías federales representan sólo 12% del total de estado de fuerza policial.

## Nuevo Modelo de Policía

El Nuevo Modelo de Policía es el resultado del análisis y la reingeniería de procesos policiales, bajo estándares internacionales; se basa en la investigación científica para prevenir la comisión de delitos y combatir la delincuencia.

El objetivo es transformar las corporaciones policiales del país mediante la homologación de sistemas, procedimientos y métodos de operación policial, con el uso compartido de tecnologías de la información para asegurar su desempeño eficaz.

El Nuevo Modelo de Policía basado en el ciclo de inteligencia deja atrás el modelo reactivo tradicional que sólo atiende los delitos en flagrancia, lo que limita el combate estructural de la delincuencia.



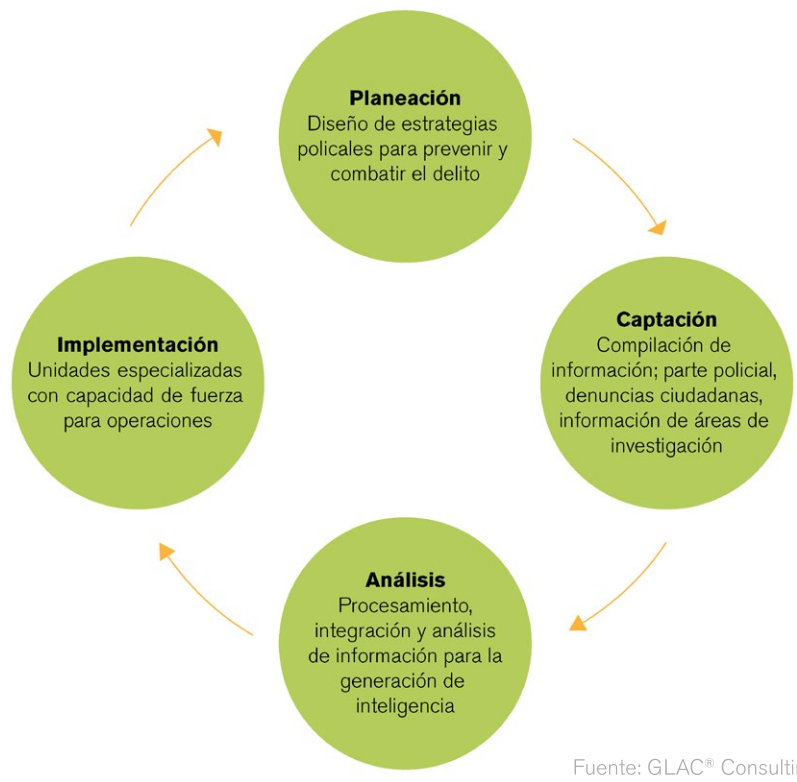
Fuente: GLAC® Consulting.

Sustenta sus acciones en sistemas y procedimientos de investigación, en los cuales la información de orden criminal se encuentra compartimentada de acuerdo con las funciones y las responsabilidades de cada área. De esta manera se acota la fuga de información y la posibilidad de corrupción.

### Ciclo de inteligencia

- *Planeación.* En esta etapa se definen las estrategias y tácticas de policía para prevenir y combatir el delito. El proceso determina prioridades, alcances y metodologías para la distribución de fuerza operativa, objetivos y uso eficiente de los recursos técnicos y humanos.
- *Captación.* Es la recopilación de información sustantiva a través de las diferentes fuentes, desde la denuncia ciudadana, la información de campo, los informantes, los agentes encubiertos y los cooperantes, hasta las fuentes técnicas.

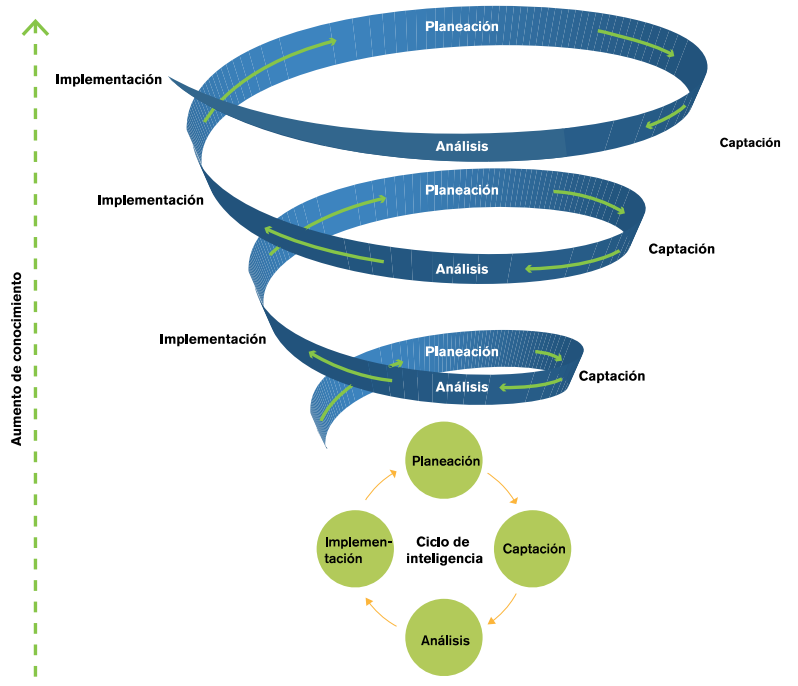
- **Análisis.** En esta etapa se realiza el procesamiento, la integración y el análisis de la información recibida de las diferentes áreas de la policía, fuentes de información, enlaces institucionales y agencias internacionales de seguridad.
- **Implementación.** Para la instrumentación de operaciones eficientes se requiere información privilegiada y unidades de operación con capacidad de fuerza y conocimiento táctico superior, que permitan garantizar la protección de la sociedad ante cualquier acción de las estructuras criminales. En esta etapa se explota la inteligencia operativa desarrollada en todo el ciclo para el combate al delito.



Fuente: GLAC® Consulting.

### Espiral de inteligencia

De la explotación de la información se obtienen nuevos datos que permiten reiniciar el ciclo de inteligencia en un nivel superior, generando así una espiral de conocimiento permanente y sistemático. De esta manera, el ciclo se repite y el conocimiento sobre las estructuras criminales avanza constantemente. Esto se define como "espiral de inteligencia".



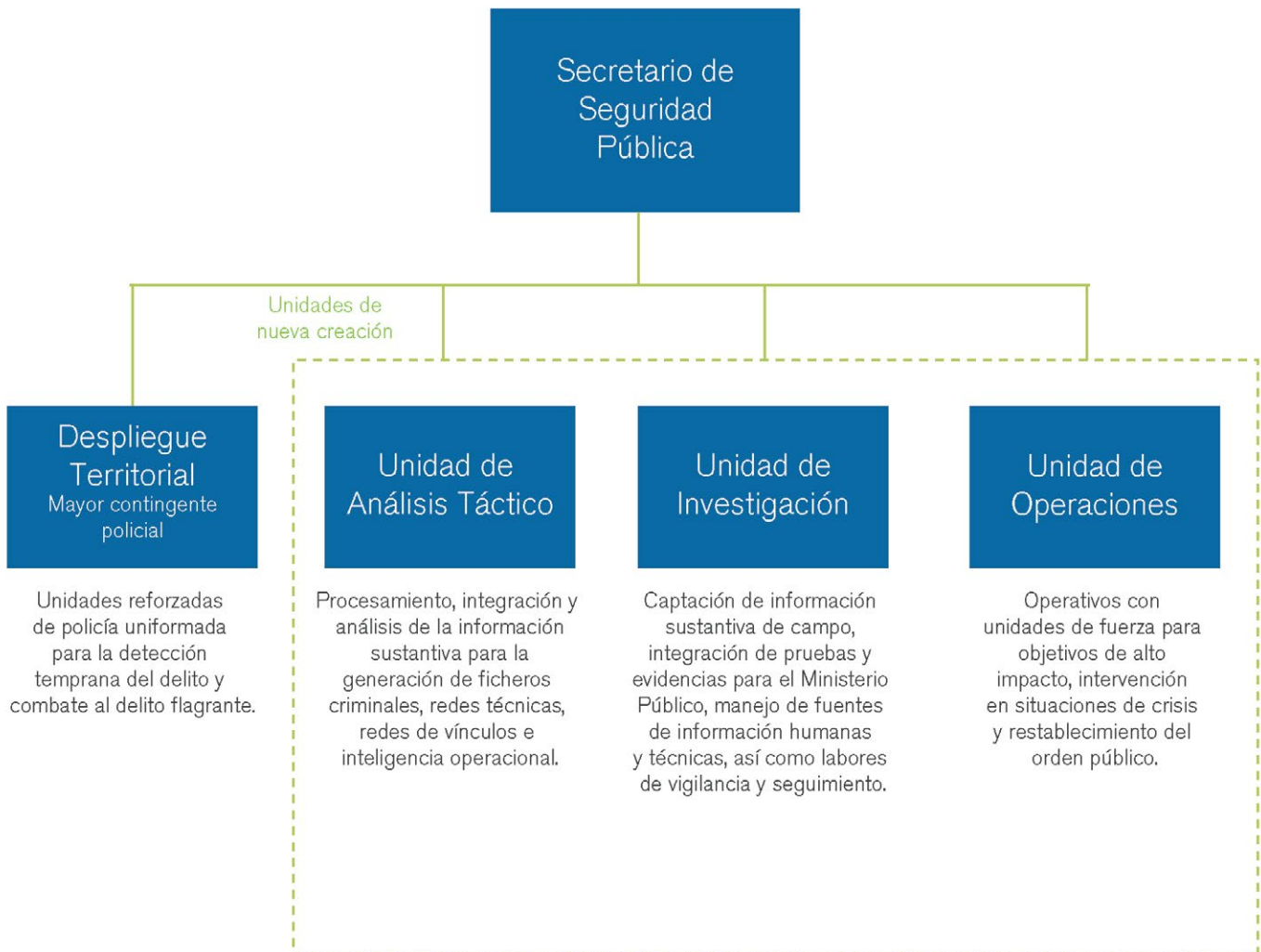
Fuente: GLAC® Consulting.

El Nuevo Modelo considera dos ejes de operación:

- Unidades reforzadas de policía uniformada para el despliegue territorial de acuerdo con los índices delictivos. Actividades de presencia en áreas de alta incidencia delictiva para el combate al delito flagrante y detección temprana del delito con la atención de la denuncia ciudadana.
- Unidades para el combate al delito y las estructuras criminales a través de la generación de inteligencia operativa.

### Estructura de la Unidad Modelo de Investigación Policial

Bajo este esquema, la estructura orgánica atiende el ciclo de inteligencia con áreas de captación con el despliegue territorial, análisis, investigación y de operaciones especiales, para la instrumentación de la inteligencia operativa generada en todo el proceso.



## Sistema Penitenciario Mexicano

Durante décadas, el Sistema Penitenciario en México estuvo en abandono: se dejó de atender el sistema con la perspectiva de que, a manera de castigo, los internos debían “mantenerse a sí mismos”. Esto se consideró incluso a costa del control y la gobernabilidad de los penales, sin pensar en el impacto social de que los delincuentes sigan delinquiendo desde los centros de reclusión ni en el alto costo para el Estado de que los delincuentes tengan el control de los penales.

Un país sin capacidad de controlar los penales y a los reos de alta peligrosidad, no tiene posibilidades de mantener el orden y la paz pública; porque estas instancias se convierten en centros de operación de las estructuras delictivas, incluso aquellas que están en las calles, con comunicación y enlace para la ejecución de delitos de alto impacto social, como el secuestro y el homicidio. Y con la posibilidad permanente de fuga.

**Para transformar esta situación, en el Nuevo Modelo de Seguridad Pública se instruyó un eje de la seguridad relacionado con el fortalecimiento del Sistema Penitenciario. Se buscaron fórmulas inéditas para financiar la construcción de nuevos centros penitenciarios con estándares internacionales, incluso en penales de máxima y súper-máxima seguridad: la participación de la inversión público-privada; el análisis de los modelos de vanguardia a nivel mundial para el desarrollo de los prototipos penitenciarios, tanto en la estructura como en la operación; la certificación con estándares internacionales; el desarrollo de sistemas vinculados a la Plataforma México para el registro y control integral de internos con registro facial huellas, voz y ADN. Asimismo, se desarrollaron metodologías y sistemas para profesionalizar la operación penitenciaria; fueron formados nuevos cuadros para la custodia y la seguridad penitenciaria; y se puso en marcha una academia**

**para la formación y la especialización de personal de seguridad para penales.**

### Academia Nacional de Administración Penitenciaria

En mayo de 2009 inició actividades la Academia Nacional de Administración Penitenciaria, en Xalapa, Veracruz, siendo la única academia de su tipo en el país. Se formaron y especializaron en Estados Unidos a más de 370 instructores, “formadores de formadores”. Egresaron 4,518 servidores al Sistema Penitenciario Federal. Todos ellos acreditaron las evaluaciones de control de confianza. 57% contaba con licenciatura e incluso maestrías. Del total, 54% eran mujeres y 46% hombres.

De igual forma se incorporó tecnología para el control de internos y la operación de los penales de alta seguridad; se puso en marcha el uso de brazaletes electrónicos para el control de internos las 24 horas del día, los 365 días del año, para los diferentes niveles de peligrosidad de acuerdo con el perfil de los internos; y se desarrollaron sistemas para el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) integrados a **Plataforma México** con:

- Registros integrales de los internos con información completa de:
  - Huellas
  - Voz
  - ADN
- El sistema integra los módulos de:
  - Procesados
  - Sentenciados
  - Registro de visitas
  - Pase de lista
  - Kardex
  - Informe Policial Homologado (IPH)
  - Sistema Gerencial de Operación (SGO)
  - Incidencias y almacén



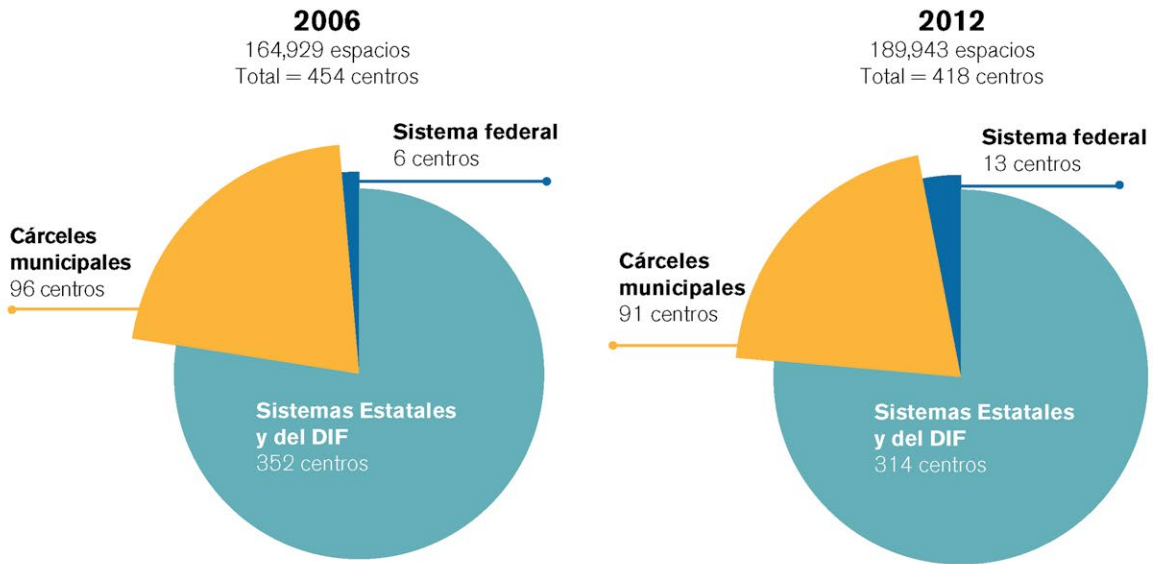
Todas las entidades federativas estaban interconectadas y cargaban su información a **Plataforma México**.

El Sistema Penitenciario Mexicano está integrado por:

- El sistema federal, que cuenta con 13 centros de reclusión.
- 31 sistemas estatales con 304 Centros de Reinserción Social (Cereso) y 91 cárceles municipales.
- El sistema de la Ciudad de México, con 10 centros penitenciarios.

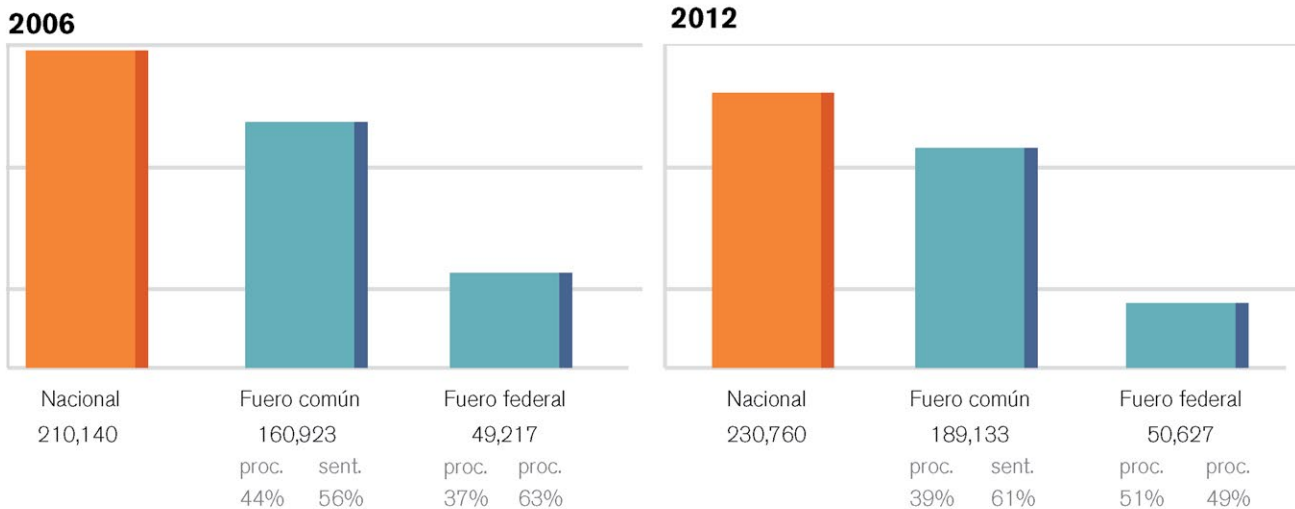
En total, existen 418 centros de reclusión en el país.

### Centros de reclusión del Sistema Penitenciario Mexicano



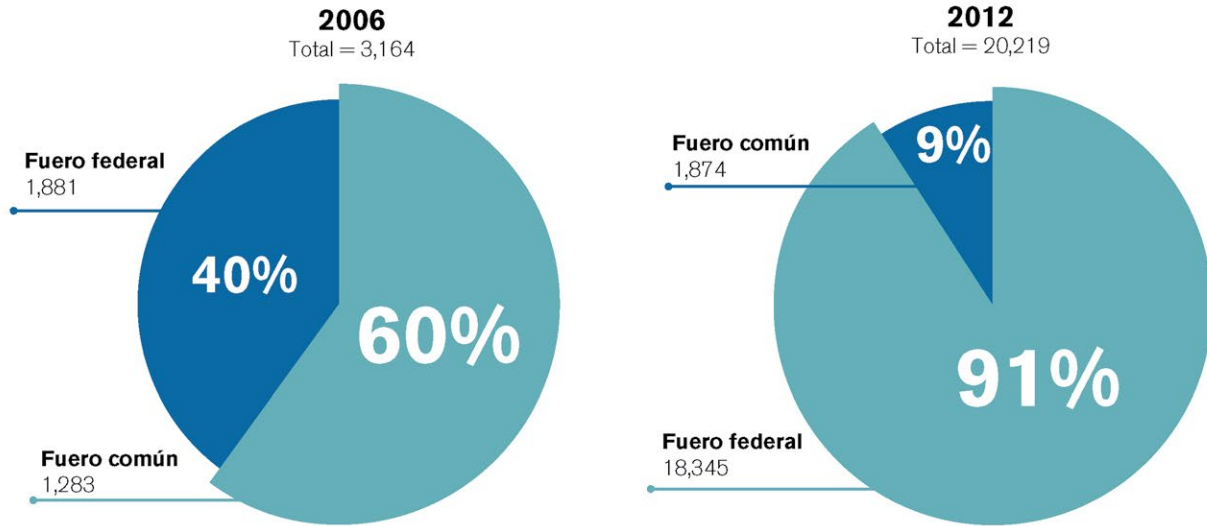
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria (diciembre 2006 y agosto 2012).

### Población penitenciaria nacional



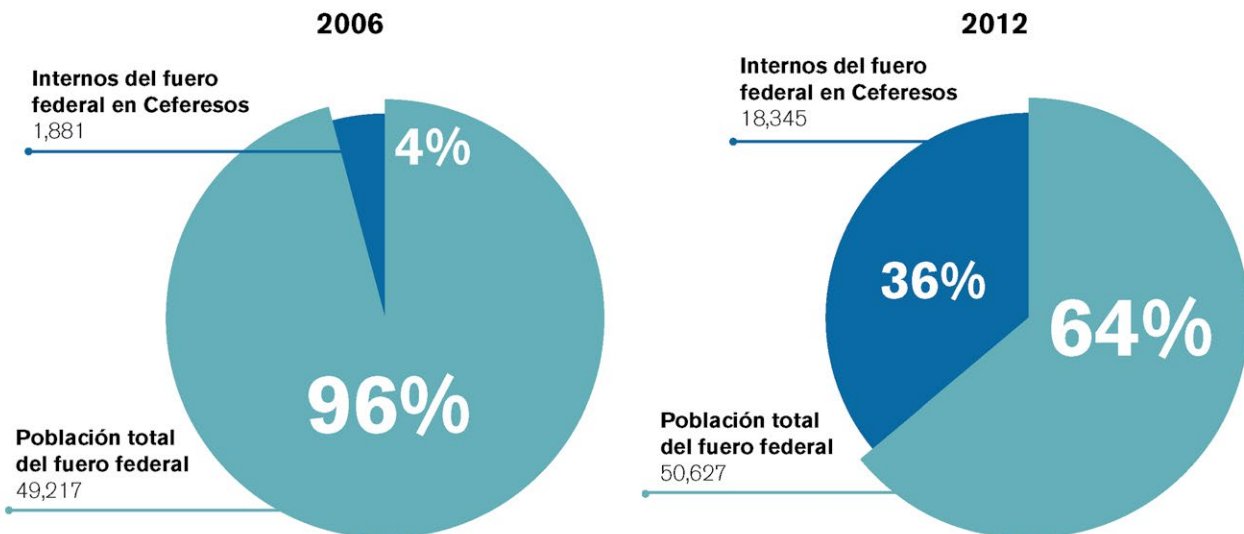
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria (diciembre 2006 y agosto 2012).

### Población penitenciaria de los centros federales por tipo de fuero



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria (diciembre 2006 y agosto 2012).

### Población penitenciaria federal por tipo de centro



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria (diciembre 2006 y agosto 2012).

### **Fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria federal existente**

- Se recuperaron más de 1,200 espacios en los Ceferesos 1, 2, 3 y 4.
- Se amplió el Cefereso 4 con 2,000 espacios más.
- Se emprendió la recuperación del Complejo Penitenciario Islas Marías, que cuenta con 8,000 nuevos espacios penitenciarios.
- A las 20,219 personas recluidas durante agosto de 2012 en centros penitenciarios federales se les registraron sus huellas digitales, voz y muestras para ADN.
- Los Ceferesos 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 y la Academia Nacional Penitenciaria fueron certificados con estándares internacionales por la Asociación Americana de Correccionales.

### **Aprovechamiento de infraestructura penitenciaria estatal subutilizada**

- Se transfirieron al Sistema Penitenciario Federal siete instalaciones estatales subutilizadas u ociosas.
- Se rehabilitaron con capacidades para operación bajo estándares federales los Ceferesos 5 Oriente, 6 Sureste, 7 Nor-Noroeste, 8 Nor-Poniente, 9 Norte, 10 Nor-Noreste y el Complejo Penitenciario Federal Papantla.
- Se agregaron 8,200 espacios nuevos al Sistema Penitenciario Federal.

### **Construcción de nueva infraestructura penitenciaria mediante asociaciones público-privadas**

- Con la figura del Contrato de Prestación de Servicios entraron en operación ocho centros penitenciarios de máxima seguridad adicionales, con 20,000 espacios más y acometidas estructurales para aumentar hasta 32,000 espacios.

- De estos, seis son centros varoniles en Chiapas, Durango, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca y Sonora, y dos son centros femeniles en Coahuila y Morelos.

### **Presupuesto para la Estrategia Penitenciaria**

- La ejecución de la Estrategia Penitenciaria requirió de la inversión de importantes recursos para impulsar la reforma del sistema.
- Entre 2006 y 2012, el presupuesto del Sistema Penitenciario Federal aumentó de 1,109 a \$13,457 millones de pesos anuales. Estos presupuestos permitieron recobrar la estabilidad del Sistema al contar con los recursos para:
  - La contratación y capacitación del personal penitenciario, la dotación de uniformes y equipos, y la construcción de cuarteles dignos.
  - La provisión de servicios a la población interna.
  - El mantenimiento y la renovación de la infraestructura existente.
  - La construcción y el equipamiento de la nueva infraestructura.
  - La inversión en sistemas y tecnologías de seguridad que fortalecieron las instalaciones penitenciarias.
  - La inversión en el reforzamiento de sistemas penitenciarios estatales.
  - La transferencia de población interna por delitos federales en prisiones estatales a instalaciones federales, y por consiguiente la reducción de presiones por sobrepoblación.

# Crecimiento de la infraestructura penitenciaria

## Centros federales



### 2008

- 1 CEFERESO 1 / ALTIPLANO  
Almoloya de Juárez, Edo. Mex.
- 2 CEFERESO 2 / OCCIDENTE  
El Salto, Jal.
- 3 CEFERESO 3 / NORESTE  
Matamoros, Tamps.
- 4 CEFERESO 4 / NOROESTE  
El Rincón, Nay.
- 5 CEFEREPSI  
Ciudad Ayala, Mor.
- 6 COLONIA PENAL FEDERAL,  
ISLAS MARIÁS  
Isla María Madre

Fuente: GLAC® Consulting.



### 2008

- 1 CEFERESO 1 / ALTIPLANO  
Almoloya de Juárez, Edo. Mex.
- 2 CEFERESO 2 / OCCIDENTE  
El Salto, Jal.
- 3 CEFERESO 3 / NORESTE  
Matamoros, Tamps.
- 4 CEFERESO 4 / NOROESTE  
El Rincón, Nay.
- 5 CEFEREPSI  
Ciudad Ayala, Mor.
- 6 COLONIA PENAL FEDERAL,  
ISLAS MARIÁS  
Isla María Madre

### 2009

- 7 CEFERESO 5 / ORIENTE  
Villa Aldama, Ver.

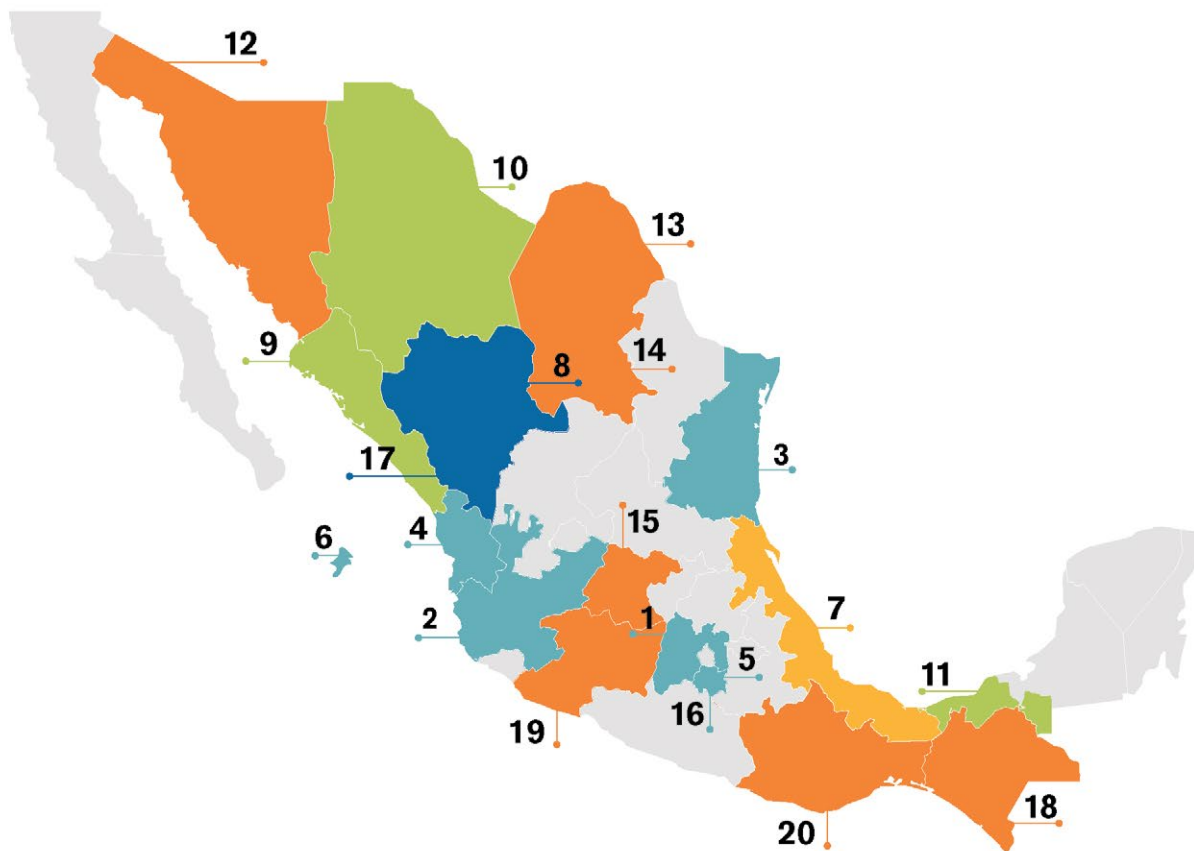
Fuente: GLAC® Consulting.



Fuente: GLAC® Consulting.



Fuente: GLAC® Consulting.



**2008**

- 1 CEFERESO 1 / ALTIPLANO  
Almoloya de Juárez, Edo. Mex.
- 2 CEFERESO 2 / OCCIDENTE  
El Salto, Jal.
- 3 CEFERESO 3 / NORESTE  
Matamoros, Tamps.
- 4 CEFERESO 4 / NOROESTE  
El Rincón, Nay.
- 5 CEFEREPSI  
Ciudad Ayala, Mor.
- 6 COLONIA PENAL FEDERAL,  
ISLAS MARIAS  
Isla María Madre

**2009**

- 7 CEFERESO 5 / ORIENTE  
Villa Aldama, Ver.

**2010**

- 8 CEFERESO 7 / NOR - NOROESTE  
Guadalupe Victoria, Dur.

**2011**

- 9 CEFERESO 8 / NOR - PONIENTE  
Guasave, Sin.
- 10 CEFERESO 9 / NORTE  
Cd. Juárez, Chih.
- 11 CEFERESO 6 / SURESTE  
Huimanguillo, Tab.

**2012**

- 12 CEFERESO 11 / CPS SONORA  
Hermosillo, Son.
- 13 CEFERESO 10 / NOR - NORESTE  
Monclova, Coah.
- 14 CEFERESO 18 / CAPS COAHUILA  
Ramos Arizpe, Coah.
- 15 CEFERESO 12 / CPS GUANAJUATO  
Ocampo, Gto.
- 16 CEFERESO 16 / CPS MORELOS  
Coatlán del Río, Mor.
- 17 CEFERESO 14 / CPS DURANGO  
Ejido 6 de octubre, Dgo.
- 18 CEFERESO 15 / CPS CHIAPAS  
Villa Comaltitlán, Chis.
- 19 CEFERESO 17 / CPS MICHOACÁN  
Michoacán.
- 20 CEFERESO 13 / CPS OAXACA  
Miahuatlán, Oax.

Fuente: GLAC® Consulting.



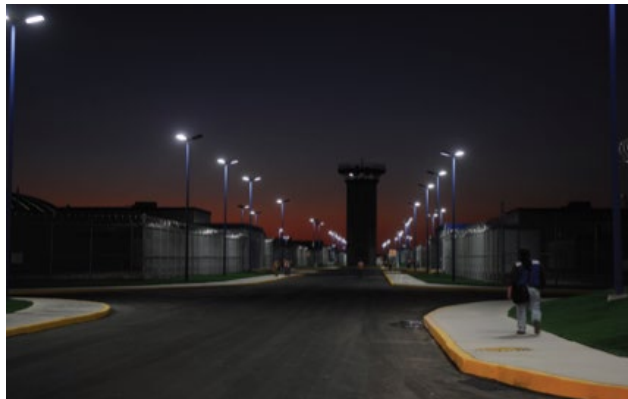
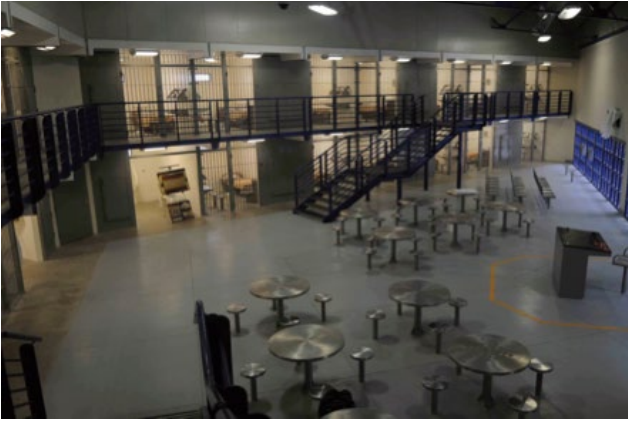
### Traslados del Sistema Penitenciario Federal

- Se creó la Unidad Central de Traslados, compuesta por 38 unidades vehiculares tácticas y 340 elementos distribuidos en los Ceferesos.
- De 2006 a 2012 se realizaron:
  - 525 operativos de traslados.
  - 32,451 movimientos de internos.
  - 16,103 traslados de internos de centros estatales a centros federales.

Cabe señalar que en los estándares internacionales la clasificación de máxima seguridad no sólo abarca la dimensión de muros y paredes de una prisión, sino que lo principal son los sistemas de seguridad del centro penitenciario para la operación regular de los guardias e internos. Por primera vez en la historia del país se certificaron los penales con las normas

internacionales que exigen los estándares de la Asociación Americana de Correccionales, especializada en penales de alta seguridad.

De forma destacada, estos procedimientos se instrumentan para garantizar la custodia y los derechos humanos de los internos, evitar la interacción entre los reos y el personal de seguridad e impedir la comunicación con el exterior a través del aislamiento de comunicaciones, se prohíbe el uso de celulares o medios digitales que les permitan transmitir información e instrucciones al exterior, y menos aún saber su posición en coordenadas dentro del penal, se requiere el registro de visitas con documentos verificados previamente para su acreditación oficial, la metodología de revisión para ingreso utiliza equipo técnico de “rayos x”, escáner y detector de metales para el ingreso de visitas, con procedimientos para impedir el paso de equipos de comunicación, objetos y sustancias prohibidas, particularmente armas de cualquier tipo.



Además de regular las operaciones de servicio del penal existen los controles externos, entre los que destacan los sistemas de vibraciones para detectar excavaciones o túneles.

**En el contexto de desarrollo de infraestructura y crecimiento en capacidad penitenciaria en el ámbito federal, y con la instrumentación de los nuevos sistemas de control y operación del modelo de seguridad, durante el gobierno del expresidente Felipe Calderón, período en que la responsable del Sistema Penitenciario Federal era la Secretaría de Seguridad Pública Federal, no hubo ni una sola fuga de reos de los Centros Federales de Readaptación Social, incluso en aquellos clasificados como de súper máxima seguridad en la norma internacional. ▽**

## Seguridad con Bienestar

Un nuevo modelo integral de seguridad

# 06. Análisis comparativo de la violencia

**En 2008, la Secretaría de Seguridad Pública Federal realizó un estudio detallado a nivel internacional para analizar las experiencias que registraran circunstancias parecidas a las de México en materia de violencia e inseguridad pública.**

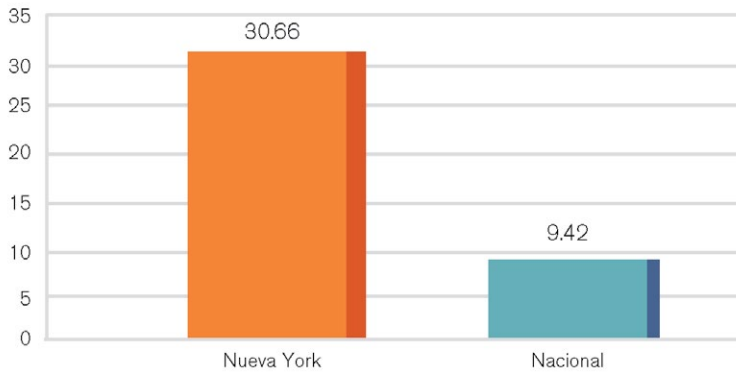
Se identificó que, en circunstancias similares en diferentes momentos y lugares del mundo, había ciudades con altos índices delictivos y de violencia, las cuales resolvieron con éxito su problemática. Para lograrlo, utilizaron preceptos novedosos en la estructura, la organización y la operación de la policía, la fiscalía y el poder judicial, así como la aplicación de programas sociales vinculados con estrategias de seguridad. Estas ciudades fueron Nueva York y Chicago, en Estados Unidos; Medellín, en Colombia; y Palermo, en Italia.

Se realizó el estudio comparativo de estas ciudades con el caso de Ciudad Juárez, la cual llegó a representar para México la peor zona del país relacionada con homicidios y violencia.

# Índices máximos de homicidios por ciudades

## Homicidios en Nueva York

Tasa por cada 100,000 habitantes ciudad y nacional

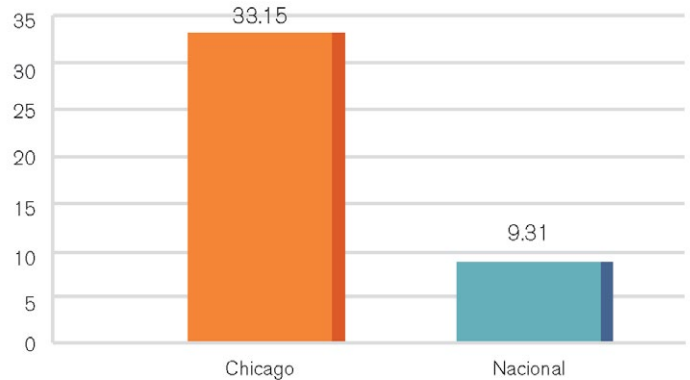


Año en el que registró el máximo: 1990

Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

## Homicidios en Chicago

Tasa por cada 100,000 habitantes ciudad y nacional

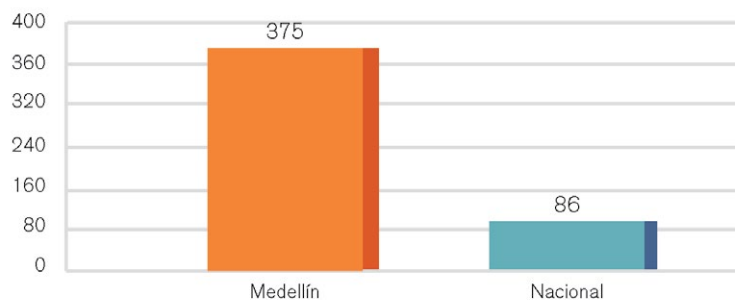


Año en el que registró el máximo: 1992

Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

## Homicidios en Medellín

Tasa por cada 100,000 habitantes ciudad y nacional

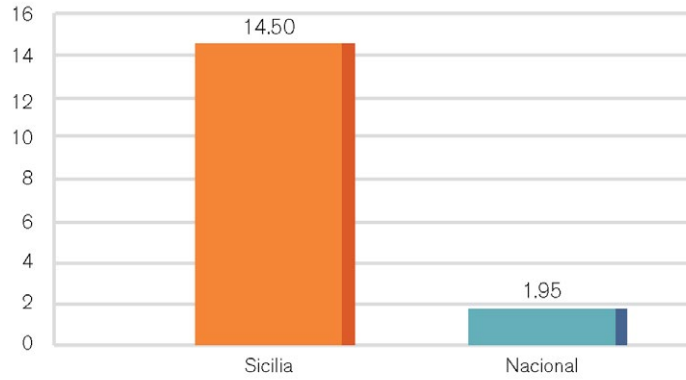


Año en el que registró el máximo: 1991

Fuente: Medicinallegal.gov.co

### Homicidios en Palermo

Tasa por cada 100,000 habitantes  
ciudad y nacional

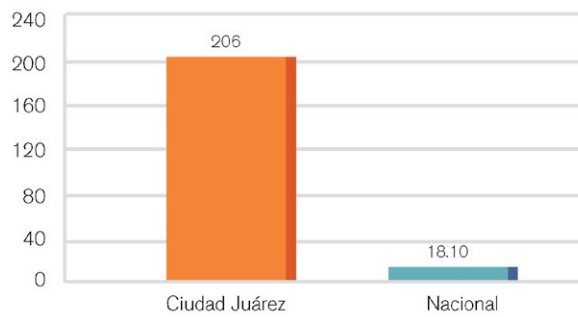


Años en los que registró el máximo: 1989-1992

Fuente: Departamento Observatorio Epidemiológico de la Región Siciliana.

### Homicidios en Ciudad Juárez

Tasa por cada 100,000 habitantes  
ciudad y nacional



Año en el que registró el máximo: 2008

Fuente: INEGI.

# Nueva York, Estados Unidos



## Estados Unidos

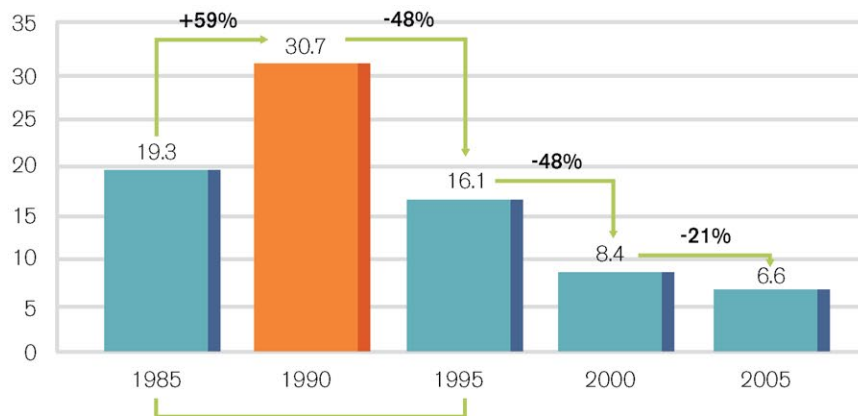
Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1985	8
1990	9.42
1992	9.31
1995	8.20
1998	6.30
2001	5.60

## Nueva York

Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1985	19.30
1990	30.66
1995	16.08
1998	8.60
2000	8.40
2001	8.90
2005	6.60

Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

## Nueva York, Estados Unidos



Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

- A finales de los 80 y principios de los 90, la Ciudad de Nueva York presentaba elevados índices de criminalidad. En 1990 se cometieron 527,000 delitos.
- La violencia se atribuyó a una “epidemia” de uso de crack y cocaína, que fomentó crímenes relacionados con el narcomenudeo, riñas, lucha por el control ilícito del territorio y delitos cometidos por los consumidores de drogas.
- La policía presentaba deterioro institucional y carecía de una estrategia para enfrentar la creciente ola de violencia.
- Se realizó una reingeniería del Departamento de Policía de Nueva York.
- En 1993 se implementó el Programa Tolerancia Cero.
- El eje del programa era castigar con gran energía las faltas menores para así inhibir los delitos mayores.
- Los índices criminales disminuyeron drásticamente. De 1990 a 2007 el total de delitos disminuyó más de 77%.
- En 2007 se registraron 496 homicidios, lo que representó una disminución de 78% con respecto a 1990.
- El Programa Tolerancia Cero contribuyó a disminuir la criminalidad en Nueva York.

Las primeras dos columnas de la siguiente gráfica (1990 y 1995, respectivamente) muestran los años inmediatamente anteriores y posteriores a la implementación del Programa de Tolerancia Cero.

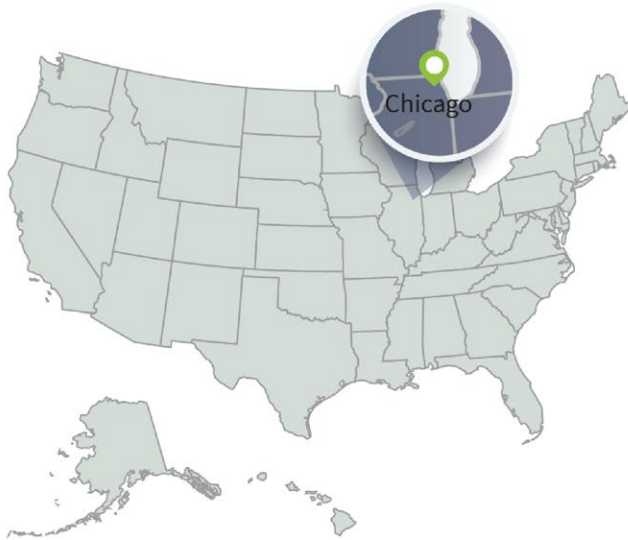
### Estadística criminal de la ciudad de Nueva York

	1990	1995	1998	2001	2007	% de cambio '07-'01	% de cambio '07-'98	% de cambio '07-'95	% de cambio '07-'90
<b>Homicidio</b>	2,262	1,181	629	649	496	-23.5	-21.1	-58	-78
<b>Violación</b>	3,126	3,018	2,476	1,930	1,300	-32.6	-47.5	-56.9	-58.4
<b>Robo</b>	100,280	59,733	39,003	27,725	27,725	-22	-44.3	-63.6	-78.3
<b>Agresión agravada</b>	44,122	35,528	28,848	23,020	17,347	-24.6	-39.9	-51.1	-60.6
<b>Robo en propiedad</b>	122,055	75,649	47,181	32,694	21,707	-33.6	-53.9	-71.3	-82.2
<b>Robo mayor</b>	108,487	65,425	51,461	46,291	45,137	-0.24	-12-2	-31	-58.3
<b>Robo de automóviles</b>	146,925	71,798	43,315	29,607	13,236	-55.2	-69.4	-81.5	-90.9
<b>TOTAL</b>	527,257	312,332	212,913	162,064	120,948	-25.37	43.19	-61.28	-77.06

Ampliación de tolerancia cero

Fuente: CompStat [http://home2nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime\\_statistics/cscity.pdf](http://home2nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cscity.pdf)

# Chicago, Estados Unidos



## Estados Unidos

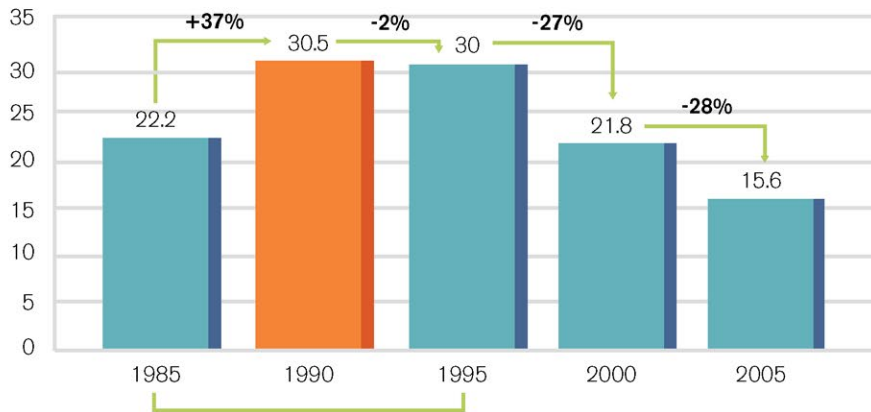
Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1985	8
1990	9.42
1992	9.31
1995	8.20
1998	6.30
2001	5.60

## Chicago

Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1985	22.21
1990	30.53
1992	33.15
1995	29.97
1998	25.56
2001	22.88

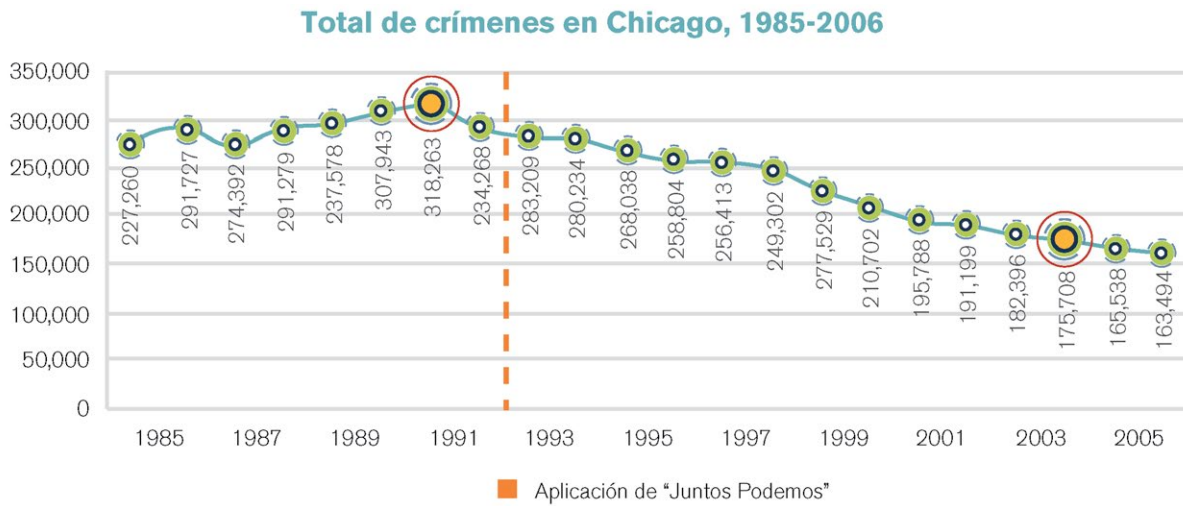
Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

## Chicago, Estados Unidos



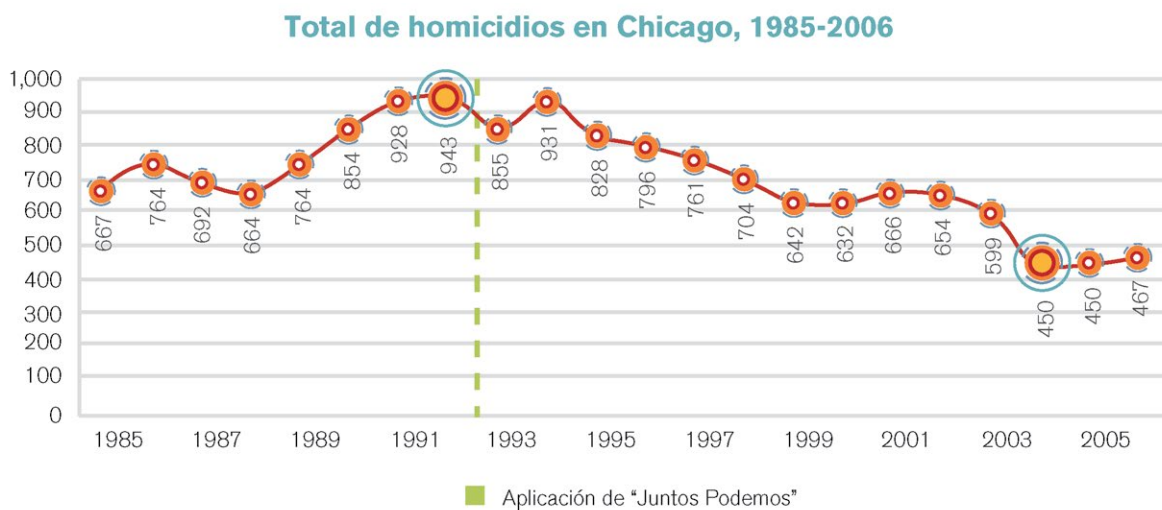
Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

- A partir de 1987 aumentó la criminalidad, y alcanzó su punto máximo entre 1991 y 1992.
- En 1993 fue puesto en marcha el programa Juntos Podemos.
- Los ejes del programa eran la transformación de la policía local; la aplicación de una política de prevención del delito por medio de una intensa comunicación de programas sociales; y la creación de alianzas de los residentes, empresarios y líderes comunitarios, con la policía.



Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

Un indicador de los resultados de la policía en Chicago se observa en la siguiente gráfica al contabilizar el número de homicidios en 1991 (943 homicidios) y compararlo con aquellos registrados en 2004 (450 homicidios). El mérito de esta reducción no se limitó a una caída de más de 50%, sino que también significó el primer año con menos de 500 homicidios, algo que no ocurría desde 1965.



Fuente: Murder Rate, FBI, Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.

# Medellín, Colombia



## Colombia

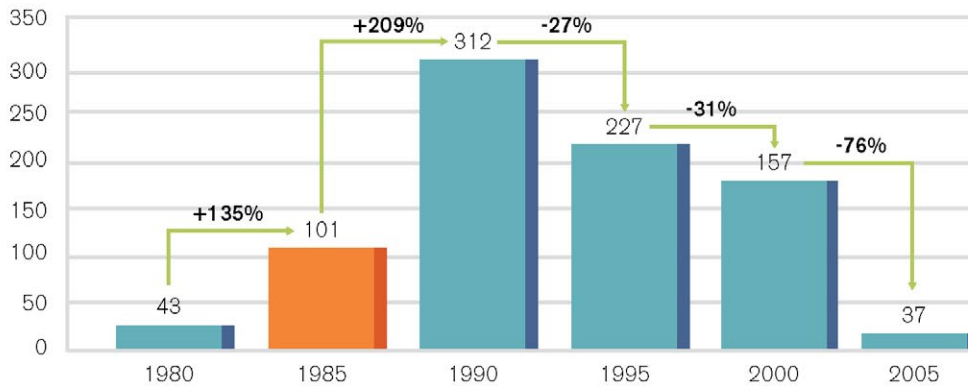
Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1980	33
1985	44
1990	75
1991	86
1995	72
1999	56
2000	61
2002	64
2005	38

## Medellín

Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1980	43
1985	101
1990	312
1991	375
1995	227
1999	168
2000	157
2002	177
2005	37

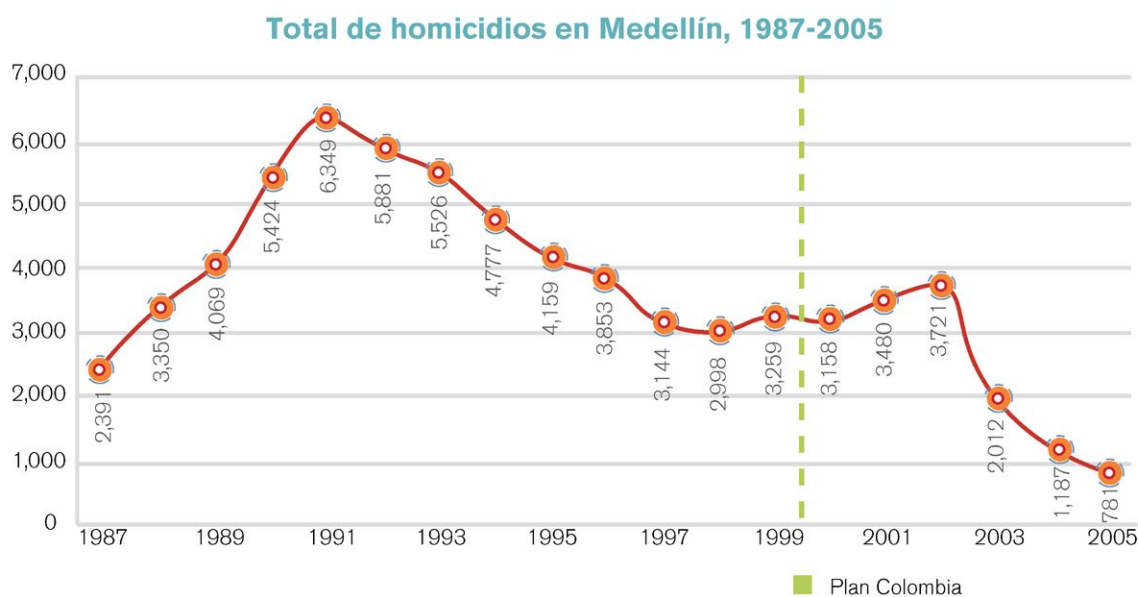
Fuente: Medicinalegal.gov.co

## Medellín, Colombia



Fuente: Medicinalegal.gov.co

- En 1991 se registraron los niveles más altos de violencia debido a la operación de los carteles de droga, la guerrilla, las pandillas dedicadas al narcomenudeo, el secuestro, los grupos de sicarios vinculados a los cárteles, así como grupos de paramilitares.
- El gobierno emprendió una política “dura” contra el narcotráfico con la que logró desarticular los cárteles de Medellín y Cali.
- En 1993, después de la muerte de Pablo Escobar, jefe del Cártel de Medellín, los niveles de violencia urbana disminuyeron.
- Se fortaleció la Policía Nacional de Colombia y la Fiscalía General de la Nación.
- Se realizaron importantes programas sociales en las comunidades donde las estructuras del narcotráfico estaban presentes.



(Combate a organizaciones del narcotráfico)

Fuente: Medicinalegal.gov.co

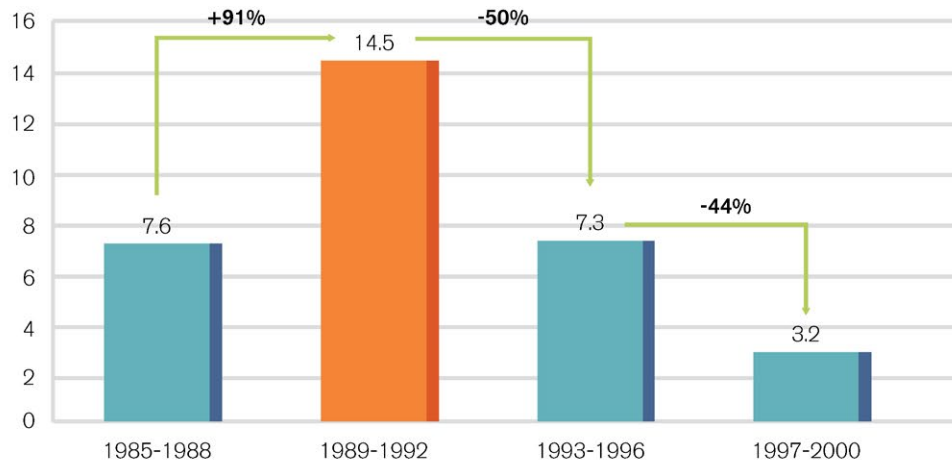
# Palermo, Italia



Italia		Palermo/Sicilia	
Homicidios por cada 100,000 habitantes		Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1985-1988	1.50	1985-1988	7.60
1989-1992	1.95	1989-1992	14.50
1993-1996	1.6	1993-1996	7.30
1997-2000	1.1	1997-2000	3.20

Fuente: Departamento Observatorio Epidemiológico de la Región Siciliana.

## Palermo, Italia



Fuente: Departamento Observatorio Epidemiológico de la Región Siciliana.

- La estrategia se enfocó en incrementar las capacidades de la Fiscalía General del Estado y el Poder Judicial (Magistratura).
- Se desarrolló una estrategia legal contra la mafia denominada Macro Juicio.
- Durante su desarrollo, que abarco de 1985 a 1988, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes fue de 7.6.
- La mafia lanzó una contraofensiva en respuesta al Macro Juicio y a las acciones implementadas por el Ministerio de Justicia durante el periodo de 1989 a 1992.
- En esta etapa la tasa aumentó a 14.5 homicidios por cada 100,000 habitantes.

## Análisis comparativo

Como resultado del análisis comparativo de las cuatro ciudades se identificó lo siguiente:

- Los problemas de elevada criminalidad en las ciudades de Nueva York, Chicago, Medellín y Palermo fueron resueltos por medio de políticas locales y nacionales.
- Cada ciudad enfrentó distintas facetas del origen del crimen como abuso de drogas, pandillas, grupos rebeldes y mafias.
- Para los casos de Nueva York y Chicago, la transición de un esquema reactivo de la policía a uno de prevención permitió reducir la criminalidad y estrechar las relaciones de la policía con los ciudadanos, reconstruyendo así el binomio sociedad-autoridad.
- Por su parte, el Departamento de Policía de Chicago puso en práctica una estrategia de reingeniería policial enfocada a sanear las relaciones con las comunidades y al uso de tecnologías avanzadas en la detección de problemas.
- En ciudades como Chicago y Nueva York, las soluciones a los altos índices de criminalidad se desprendieron de la reforma y la reingeniería de sus departamentos de policía.
- La reingeniería de los departamentos de Policía en Nueva York y Chicago permitió que sus elementos invirtieran una mayor parte de su tiempo a realizar tareas de prevención del delito y a la identificación de problemas específicos.
- En los casos de Medellín y Palermo, además de la reestructuración de la policía, fue necesaria la realización de cambios profundos al sistema de procuración de justicia, la promulgación de leyes y la firma de acuerdos internacionales de cooperación.
- En Palermo, el crimen organizado atacó directamente al Estado cuando este decidió abatirlo. Los ataques del crimen organizado buscaron garantizar su supervivencia y volver al estado original previo al combate por parte del Estado.
- La ofensiva del Estado frente a grupos criminales o rebeldes repercutió en los niveles de criminalidad y en los hechos violentos a nivel local, como se aprecia en los casos de Medellín y Palermo.
- En los casos de Palermo y Medellín se destacó la postura del Estado de no claudicar en su objetivo de combatir el crimen, atacar de manera permanente a los delincuentes y defender el estado de derecho a pesar de la contraofensiva de los grupos criminales.
- En otra vertiente, los departamentos de Policía de Nueva York y Chicago atacaron los delitos aparentemente menores y frenaron la evolución criminal. Desarrollaron flexibilidad institucional y mejoraron la capacidad de reacción ante las nuevas demandas sociales en materia de seguridad pública.
- Los resultados se lograron en un promedio de 7 años.
- En estas cuatro ciudades la reducción de los índices delictivos implicó un proceso en el que participaron los diversos actores de la sociedad, asumiendo cada uno de ellos un papel activo en la solución del problema.

# Ciudad Juárez, México



## México

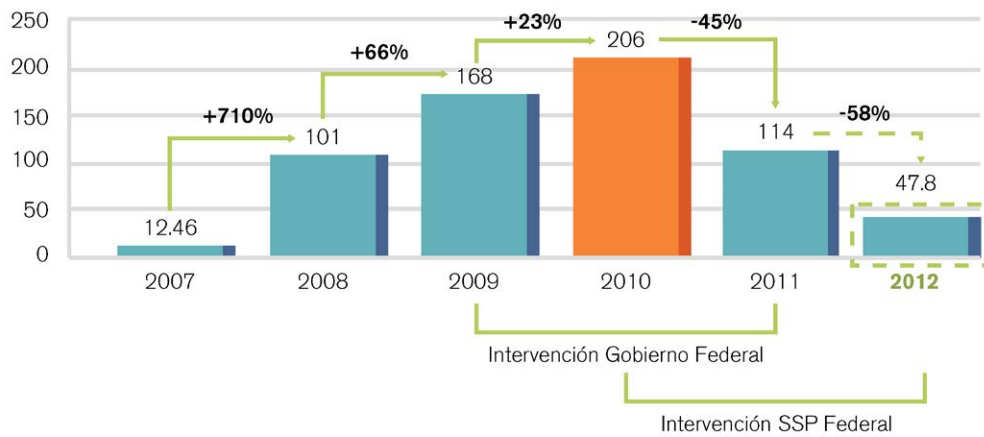
Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1995	17.03
1996	15.58
1997	14.35
1998	14.14
2005	10.50
2006	10.89
2007	9.34
2008	11.87
2009	14.28
2010	18.10
2011	19.75
2012	18.57

## Ciudad Juárez

Homicidios por cada 100,000 habitantes	
1995	32.22
1996	28.40
1997	23.57
1998	23.01
2005	15.27
2006	15.19
2007	12.46
2008	101
2009	168
2010	206
2011	114
2012	47.8

Fuente: INEGI.

## Ciudad Juárez, Chihuahua



Fuente: INEGI.

## Diagnóstico, febrero 2010

- Alta incidencia en el consumo de drogas entre la población, con mayor énfasis en los jóvenes.
- Altos niveles de violencia, como consecuencia de la disputa por el control del trasiego y venta de droga al menudeo, entre grupos y pandillas afines a los carteles de Juárez y Sinaloa-Pacífico.
- Prevalencia de un promedio de 7 homicidios dolosos al día vinculados con la delincuencia organizada.
- Alta incidencia de denuncias por violencia intrafamiliar.
- Alta incidencia de delitos de secuestro, extorsión, cobro de piso y robo de vehículo.
- Policía municipal con elementos insuficientes y en su mayoría sin evaluación en materia de control de confianza. El número de efectivos era de 2,800.
- Policía estatal insuficiente en comparación con la extensión territorial y naturaleza del fenómeno. La policía estatal contaba con 200 efectivos.
- De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, para la atención de los índices de violencia registrados en Ciudad Juárez se requería un estado de fuerza de 20,000 elementos en la fase más crítica, y posteriormente se planteaba su disminución hasta llegar a 289 por cada 100,000 habitantes, lo que equivalía a 4,300 elementos policiales.
- La información sobre la incidencia delictiva, los *modus operandi*, las llamadas de emergencia y denuncia anónima era dispersa y escasa.
- Ausencia de protocolos para el registro y la consulta de información en tiempo real.
- Ausencia de indicadores y metas para el seguimiento y la evaluación de desempeño de los cuerpos de seguridad estatal y municipal.
- Escasa participación ciudadana.

## Estrategia integral Ciudad Juárez

Se instrumentó una nueva estrategia en la operación del combate al delito y protección a la sociedad. El

sistema de operación estaba sustentado en la generación de información de inteligencia para la atención de los delitos desde la base criminal hasta las estructuras complejas de la delincuencia organizada, con un rediseño del esquema operativo y despliegue territorial de la Policía Federal, y la conducción operacional de las fuerzas de seguridad locales, en un nuevo enfoque para la atención del origen del delito con programas sociales vinculados a la estrategia de seguridad.

## Programas sectoriales

### Seguridad pública

- Combate a delitos de mayor impacto social: secuestro, extorsión, cobro de piso y homicidio.
- Inteligencia operativa para el combate a la estructura criminal.
- Prevención del delito en los diferentes sectores, con la participación de la sociedad a través de la Mesa de Seguridad.

### Educación

- Programa Escuela Segura, valores, deporte y cultura.
- Ampliación de la matrícula para educación media y superior.

### Salud

- Desarrollo de Centros Nueva Vida para la atención de personas adictas.
- Incremento de camas y servicios médicos.

### Desarrollo social

- Programa de Espacios Seguros: parques públicos, canchas deportivas y centros de convivencia social en áreas recuperadas.
- Mejora en la infraestructura de las colonias y los hogares ubicados en las áreas recuperadas.

### Economía

- Reactivación de la industria maquiladora.
- Regularización de vehículos.
- Microcréditos.

## Líneas de acción

- Esquema Operativo de Combate a delitos de mayor impacto social: secuestro, extorsión, cobro de piso y homicidio.
- Inteligencia operativa para el combate a la estructura criminal.
- Prevención del delito en los diferentes sectores, con la participación de la sociedad a través de la Mesa de Seguridad.
- Ajuste del esquema operativo con el despliegue de 5,000 elementos de la Policía Federal (4,500 uniformados para atender el Centro de Emergencia y Reacción Inmediata, CERI, así como para labores de reacción y de patrullaje; 500 elementos no uniformados para labores

de inteligencia). Estos elementos se sumaron a los 2,800 efectivos municipales y 200 elementos estatales. El total fue de 8,000 efectivos para instrumentar la estrategia.

- Estrategia territorial para la atención del delito con la división de la ciudad en nueve sectores y 156 cuadrantes, de acuerdo con el análisis de la actividad delictiva y la capacidad de respuesta integrada por la autoridad federal, estatal y municipal.
- Intervención intensiva y temporal en las dos zonas con mayor incidencia delictiva en materia de homicidio doloso, secuestro, extorsión y cobro de piso, con reducción en más de 80% de sus indicadores (sector Delicias y zona de Pronaf).

### Ejes estratégicos en materia de seguridad pública Intervención de la Policía Federal de abril de 2010 a octubre de 2011



Fuente: GLAC® Consulting.

- Integración de personal de policía con organizaciones y líderes sociales para la atención directa de la demanda ciudadana en cada uno de los cuadrantes (proximidad).
- Desarrollo de una red de comunicación y videovigilancia.
- Homologación del sistema de comunicación de las unidades policiales y personal operativo, integración de sistemas digitales para la encriptación de las comunicaciones.
- Disposición de 285 cámaras distribuidas estratégicamente en los puntos críticos de la ciudad para mejorar la respuesta ante incidentes de alto impacto.
- Integración de información ciudadana y de denuncia anónima del número telefónico de emergencia 088 en el CERI.
- Incorporación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas, intervención y seguimiento de programas operativos e indicadores. En este contexto se integró la denominada Mesa de Seguridad y se insertó en la estrategia Todos Somos Juárez.
- Diseño de programas sociales articulados con la estrategia de seguridad para atender las causas de la violencia, con la participación de las áreas de prevención, educación, salud, desarrollo social, economía y trabajo.
- Elaboración de nuevos protocolos de registro, seguimiento y análisis de información para la toma de decisiones a nivel estratégico y táctico-operativo.
- Diseño y desarrollo de una plataforma informática para registrar, geo-referenciar, correlacionar y disponer de información sobre incidencia delictiva, denuncia ciudadana y emergencias en tiempo real para las estrategias y las operaciones tácticas contra el delito. Para ello se aprovechó la infraestructura de **Plataforma México**.
- Desarrollo de indicadores y metas para evaluar la eficacia de la operación e informar a la sociedad sobre los avances de la operación policial.
- Unificación de mando para la conducción de la policía a nivel federal, estatal y municipal en una instancia de coordinación designada por

el Gabinete de Seguridad Nacional del Gobierno Federal y los gobiernos locales.

- En el diseño de intervención se previó que el apoyo del Gobierno Federal a las autoridades locales sería temporal y subsidiario, y que se retiraría el estado de fuerza una vez que los indicadores de homicidio y secuestro se hubieran revertido. Para ese entonces, las autoridades municipales y estatales se harían cargo de la seguridad pública con el apoyo de las instancias federales, lo cual sucedió en noviembre de 2011.
- Después de haber mantenido un estado de fuerza de 5,000 elementos durante la etapa de mayor crisis de seguridad en el municipio, a partir del mes de noviembre de 2011 se redujo a 500 elementos, lo que equivale a sólo 10%.

### Comisiones ciudadanas que integraron la Mesa de Seguridad

- Centro de Emergencia y Reacción Inmediata (CERI).
- Cultura de la legalidad.
- Inteligencia ciudadana e identificación de autos (placas de circulación).
- Extorsión y secuestro.
- Comunicación y difusión.
- Centro de Control de Confianza y Policía Preventiva.
- Corredores seguros.
- Procuración de justicia y policía ministerial.
- Indicadores (evaluación de resultados).

### Reducción de índices delictivos

- Homicidios. La tasa disminuyó de 206 por cada 100,000 habitantes en el año 2010, a 114 en el año 2011. Las cifras absolutas mensuales pasaron de 286 en octubre de 2010, a 73 en noviembre de 2011. El promedio diario pasó de 10 homicidios en octubre de 2010 a 2.4 en noviembre de 2011 y a 0.87 en agosto

de 2012. Hubo 426 detenidos de la estructura criminal y líderes de los grupos que operaban en Ciudad Juárez, mientras que el total de detenidos por diversos delitos fue de 5,600.

- Secuestro. La tasa local en la ciudad pasó de 3.8 en 2010, a 2 en 2011. En 2012 la tasa fue cero.
- Cobro de piso. La tasa disminuyó de 18.2 en 2010, a 7.5 acumulada a agosto de 2012.

En todos estos delitos se registraron descensos para 2012. Los que disminuyeron de manera significativa fueron los siguientes:

- Robo a comercio con violencia: de 371 en septiembre de 2010, a 77 en agosto de 2012.
- Robo a casa habitación con violencia: de 24 robos en septiembre de 2011, a 14 robos en agosto de 2012.
- Robo de vehículo con violencia: de 451 en septiembre de 2010, a 107 en agosto de 2012.
- Robo de vehículo sin violencia: de 1204 en septiembre de 2010, a 433 en agosto de 2012.
- Robo a banco: de 7 robos en noviembre de 2010, a un robo en agosto de 2012.

**La estrategia de intervención aplicada por el Gobierno Federal entre 2010 y 2012, en coordinación con las autoridades locales de Ciudad Juárez, Chihuahua, y la sociedad civil organizada, para disminuir la violencia, la desarticulación de los grupos criminales y la atención a las causas del delito, fue un modelo de éxito.**

**El combate al delito con información de inteligencia y el esquema de participación ciudadana conocido como Mesa de Seguridad, que fue conformado con la incorporación de los más diversos sectores de la sociedad a las labores de prevención social del delito y de diseño de políticas públicas, mostraron que es posible revertir en el corto plazo los efectos de la violencia. Para lograrlo es imperativo ge-**

**nerar la confianza mínima suficiente con el fin de conformar el binomio *sociedad-autoridad* imprescindible en la atención de la inseguridad y la violencia.**

Este mismo sistema de operación e interacción social se instrumentó en las ciudades de Monterrey, Nuevo León, y Tijuana, Baja California. En todos los casos, para el desarrollo y la instrumentación del modelo se requirió de un fuerte liderazgo social e institucional, así como objetivos superiores que rebasaron las prioridades y las metas partidistas. El núcleo de todo el esfuerzo fue la sociedad.

### Incidencia mensual de homicidios dolosos en Ciudad Juárez, Chihuahua, México 5 de abril de 2010 al 2 de septiembre de 2012



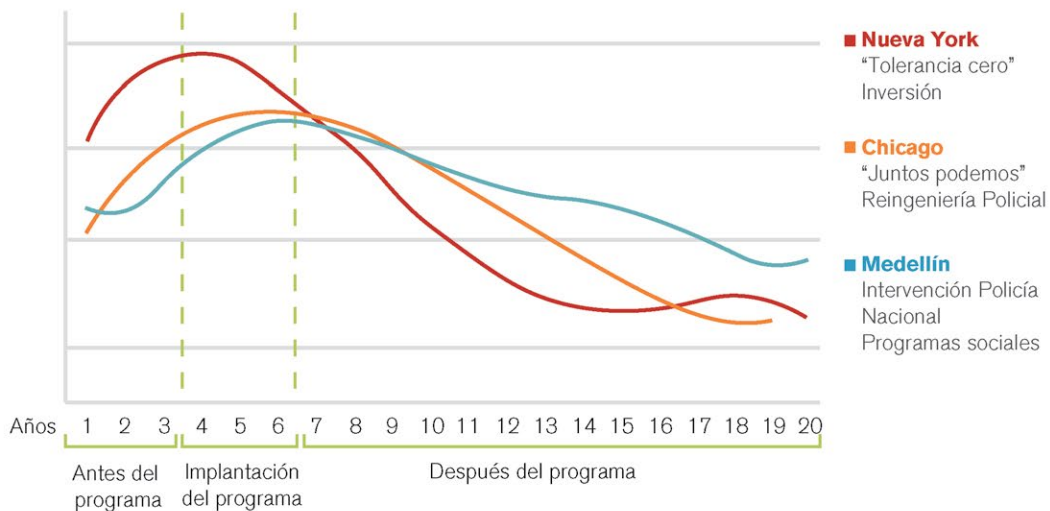
Total de homicidios: 6,542

Fuente: INEGI.

### Tendencias de mediano plazo

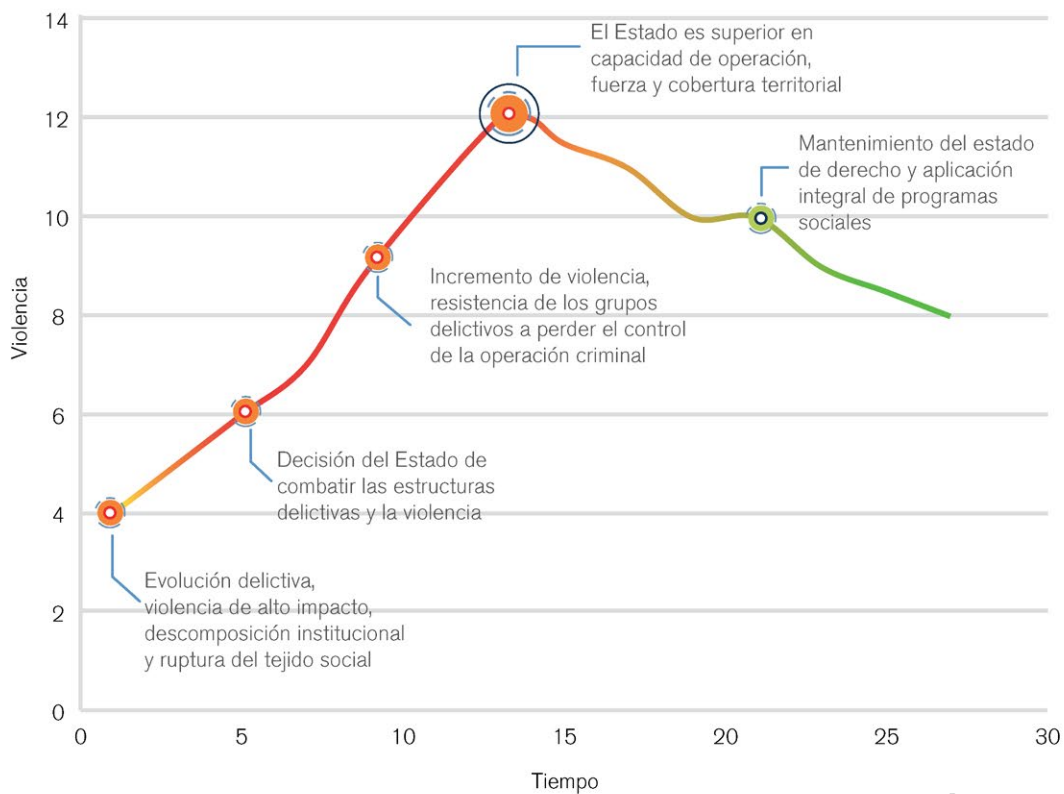
En las ciudades seleccionadas, una vez registrado el nivel máximo histórico en sus índices de criminalidad, se ha advertido un descenso sostenido en sus tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes, como se muestra en las gráficas de tendencia siguientes:

### Tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes



Fuente: www.nypd.gov; FBI; Organización Panamericana de la Salud; Alcaldía de Medellín.

## Modelo del comportamiento violencia versus tiempo



Del análisis de los casos de estudio internacionales, se observa que en la primera etapa del proceso de crecimiento de la violencia existen fenómenos de evolución delictiva, violencia de alto impacto social (robo, extorsión, secuestro, homicidio), descomposición institucional y ruptura del tejido social. Esta condición ha sido el factor común de la respuesta institucional de los estados para la atención del fenómeno criminal.

Cabe destacar que, en todos los casos, aun cuando el origen de la violencia es diferente para cada ciudad, una vez que se presenta la condición de violencia de impacto social y la autoridad realiza los ajustes institucionales, legales y operativos para enfrentarla, la tendencia de la violencia es al alza. Esto se debe principalmente a la resistencia de los grupos delictivos de perder el control de la operación criminal, así como su decisión de enfrentar a las fuerzas del orden.

Esta trayectoria de violencia se mantiene creciente mientras la autoridad desarticula su logística de operación orgánica (comunicación, vehículos, estancia, armas, dinero), adquiere una capacidad de operación superior en el despliegue territorial y de fuerza, además de una mayor cobertura territorial para la protección de la sociedad.

Finalmente, la trayectoria cede y la condición de violencia baja cuando la autoridad mantiene el estado de derecho. En este sentido es de gran relevancia consolidar los programas que atienden las causas del delito y que garantizan los niveles mínimos de bienestar. De otra manera, la reducción de la violencia será temporal y regresará con mayor impacto social debido al grave deterioro que se causó durante el proceso de erradicación.

## Análisis de la violencia en México

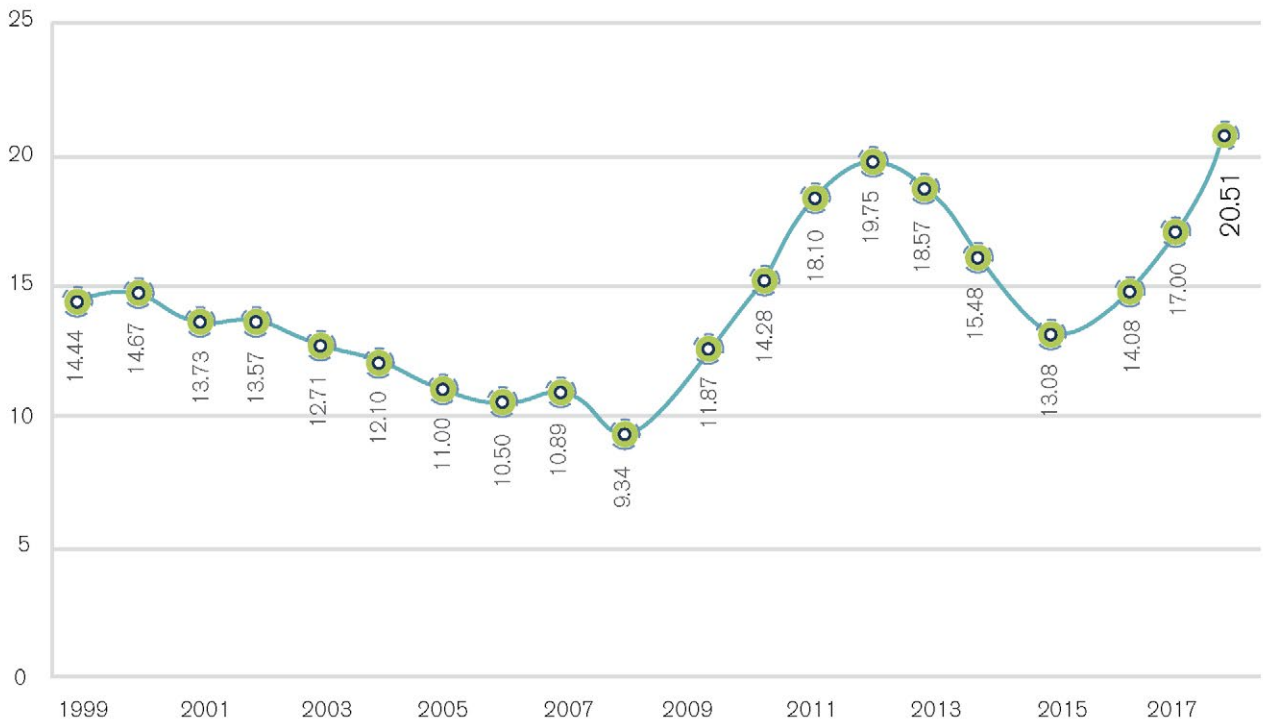
### Evolución de la incidencia de homicidio doloso en México 2011-2017

Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación reportadas al snsp



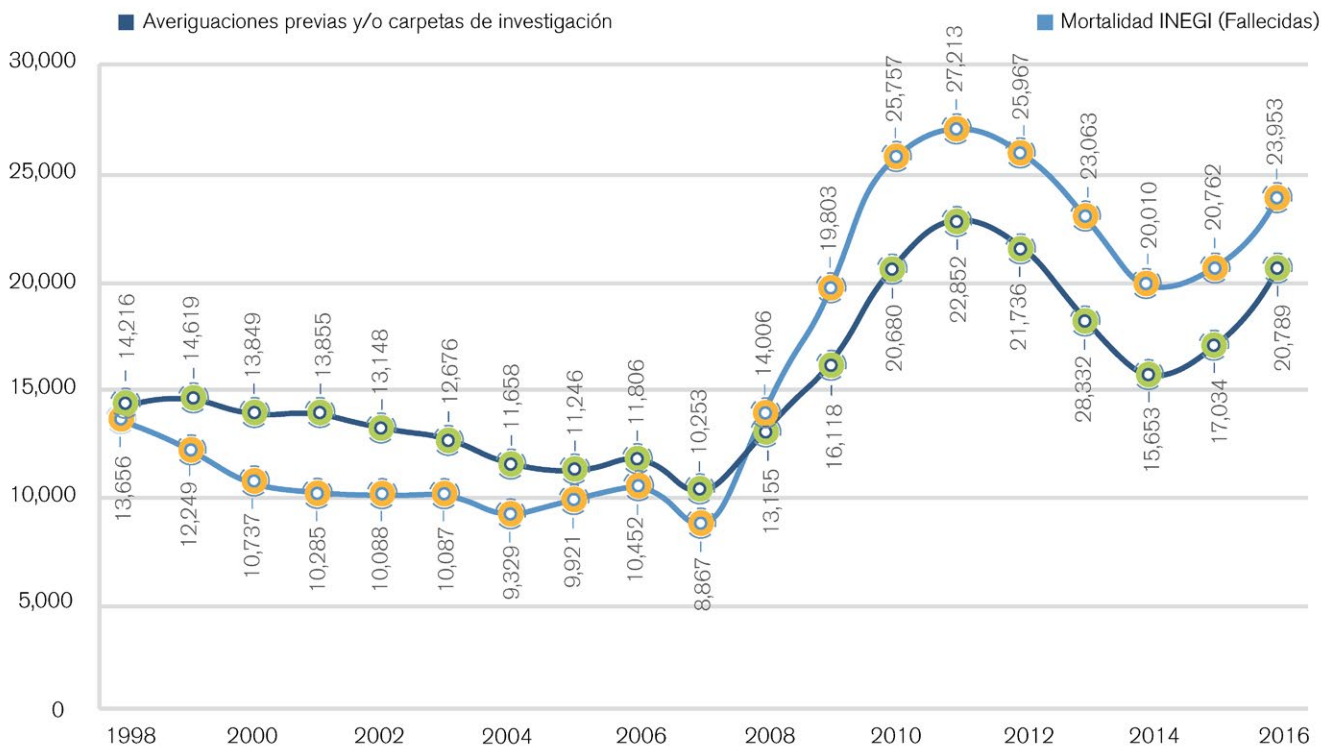
Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tasa de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación reportadas al snsp



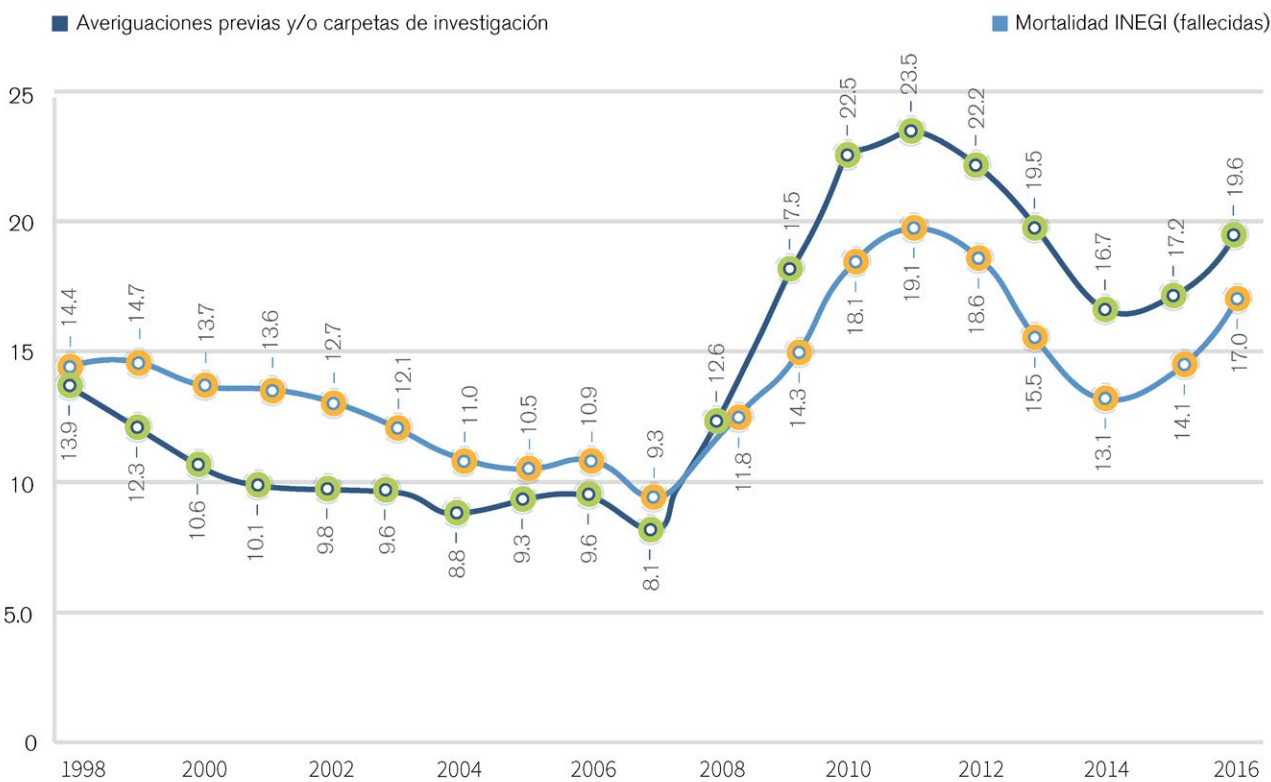
Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### Estadísticas de incidencia de SNSP y mortalidad INEGI



Fuente: INEGI, SNSP.

### Tasa de incidencia SNSP y mortalidad INEGI



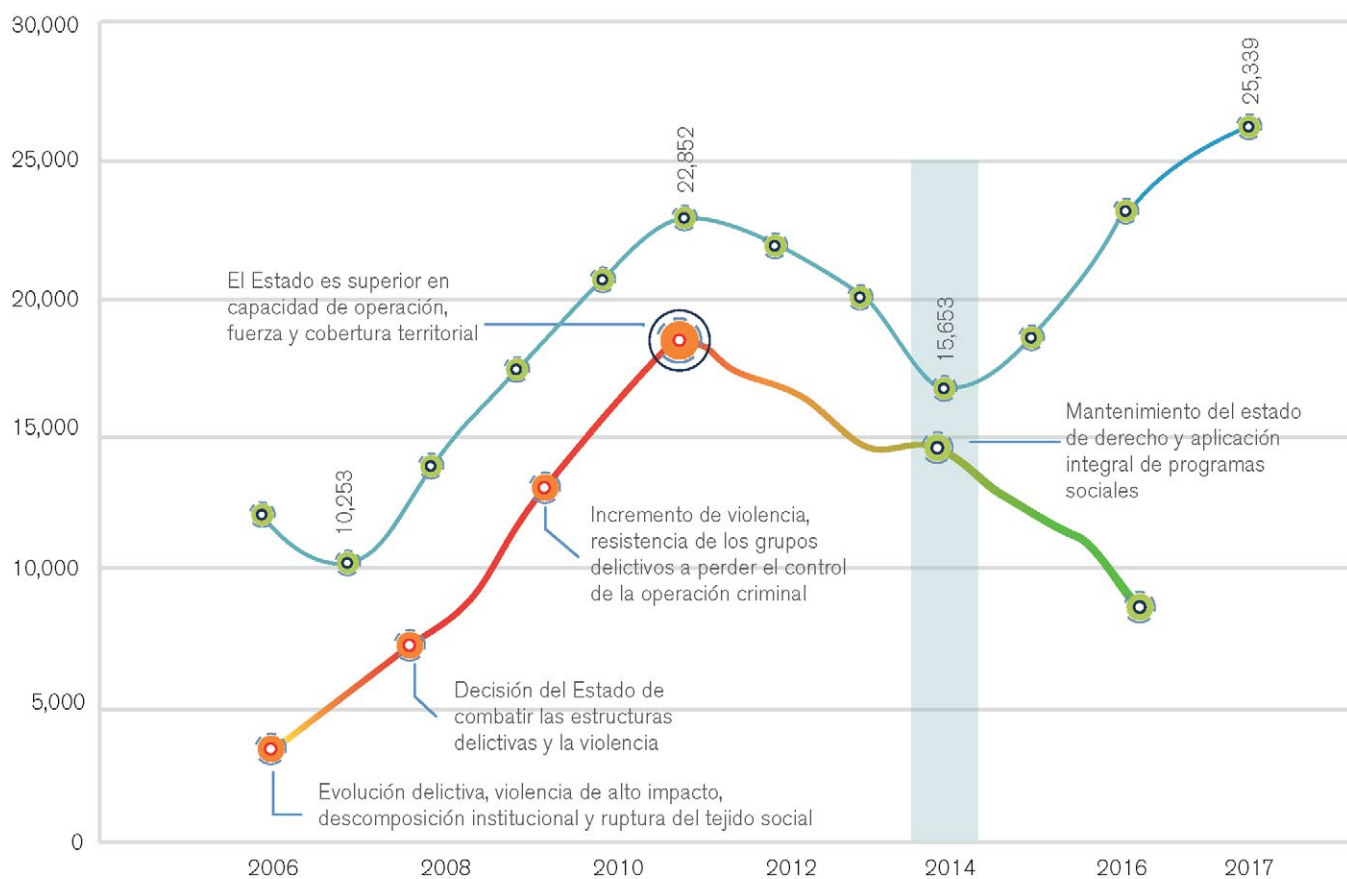
Fuente: INEGI, SNSP.

Estos gráficos registran datos oficiales del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Como se observa en ellos, los registros de homicidios y de averiguaciones previas/carpetas de investigación mantienen el mismo comportamiento de los gráficos analizados a nivel internacional en el modelo del comportamiento violencia-tiempo, en particular de 2009 a 2016.

**En las trayectorias se observa un crecimiento de la violencia-homicidios a partir de 2007, el cual se recrudece desde 2009 y hasta 2011, cuando alcanza su nivel máximo. Después comienza el descenso sistemático hasta mediados de 2014, cuando vuelve a cambiar la trayectoria de la violencia-homicidios con crecimientos cada vez más pronunciados, con cifras que confirman una mayor violencia-homicidios durante 2017 respecto de 2011.**

### Modelo del comportamiento violencia *versus* tiempo con la cifra máxima de homicidio doloso registrada en 2017

**Evolución de la incidencia de homicidio doloso en México 2011-2017**  
Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación reportadas al SNSP



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública y GLAC® Consulting.

En 2007, cuando se aprecia el inicio de la trayectoria ascendente de violencia, México venía acumulando variables que impactaron en este fenómeno: la evolución delictiva; el acceso a armas de alto poder y la laxitud del gobierno de Estados Unidos para su control; el deterioro de las policías, en particular las municipales; la deserción del personal militar adscrito a las tareas de seguridad pública, y un creciente consumo de drogas.

Sin embargo, el aspecto más delicado que potenció este fenómeno fue el abandono de la sociedad por parte de la clase política; las estructuras oficiales del Poder Legislativo y del Ejecutivo dejaron el liderazgo y conducción de la gestión social en manos de los delincuentes. Algunos casos tuvieron un gran impacto social: determinados presidentes municipales financiaron su gestión de gobierno y su crecimiento político al aprovechar los vacíos legales y permitir el establecimiento de “giros negros” (bares donde venden droga, prostíbulos y demás sitios en los que la delincuencia dispone de estancia, integra las células delictivas y distribuye droga, entre otras actividades ilícitas, afectando directamente a la sociedad).

El abandono de la clase política gobernante también se observó en la gestión cotidiana para los ciudadanos: desde el trámite de un permiso básico o documento oficial, hasta la posibilidad de participar en contratos vinculados con actos de corrupción, en la mayoría de los casos realizados a través de terceros, los llamados gestores o “coyotes”, que realizan la operación a cambio de pago de dinero o en especie. Ante esta perspectiva, para los ciudadanos es relativamente más fácil hacer un trámite a través de un delincuente o líder criminal, que con la misma autoridad.

Para 2008 el gobierno de México, a través del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, integró con los tres poderes y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano, así como con los sectores privado y social, un esfuerzo colosal para hacer frente a la violencia y a las estructuras criminales.

En el área de la seguridad pública se realizaron cambios y ajustes a los diferentes marcos legales. Destaca la aprobación de la Ley de la Policía Federal antes descrita: se diseñaron e instrumentaron las

tareas para el crecimiento institucional de la Policía Federal, los Centros Penitenciarios Federales y la **Plataforma México**; se fortalecieron significativamente las operaciones contra las estructuras criminales con el esfuerzo desarrollado por la Procuraduría General de la República, las Fuerzas Armadas, el Cisen y el concurso de las autoridades estatales (en algunos casos municipales).

Este esquema de coordinación permitió hacer frente a la violencia de los grupos criminales, que cometieron un elevado número de homicidios en su intento de tomar el control territorial de las áreas donde operaban, en su disputa violenta con otros miembros de la delincuencia organizada y por su decisión de enfrentar a las fuerzas del orden.

El análisis internacional muestra lo que se mencionó antes: cuando la autoridad realiza los ajustes institucionales, legales y operativos para enfrentar la violencia, la tendencia inmediata es al alza, debido a la resistencia de los grupos delictivos de perder el control territorial de los mercados ilícitos y la operación criminal.

De igual forma esta trayectoria de violencia se mantiene creciente en tanto la autoridad desarticula su operación y logística criminal (comunicación, vehículos, estancia, armas, dinero), y alcanza una capacidad superior en el despliegue territorial y de fuerza, además de mayor cobertura territorial para la protección de la sociedad; circunstancia que sucedió a finales de 2011 con el desarrollo institucional descrito y la operación frontal contra el delito, que generó una inercia que permitió que la tendencia de la violencia descendiera hasta mediados del 2013.

**La inercia de lo conseguido a partir de 2011 siguió hasta mediados de 2013. Con el cambio de gobierno se construyó una tesis política para demeritar el esfuerzo institucional realizado en materia de seguridad por el gobierno anterior. Se creó la idea equivocada que para no generar violencia habría que dejar de combatir a las estructuras criminales: aún más, se planteó que la violencia era culpa del gobierno por combatir a la delincuencia. Tuvieron que pasar cinco años para mostrar que esa tesis es equivocada, como lo evidencia el análisis internacional. Y esta**

### **condición llegó con los consecuentes daños a las instituciones y el abandono de la sociedad.**

Los registros delictivos oficiales de los últimos meses de 2013 muestran que dado que no se mantuvo el esfuerzo sistemático para hacer valer el estado de derecho (tanto en inteligencia operacional como en capacidades de combate al delito con unidades especiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal), la violencia y los homicidios repuntaron con una mayor intensidad y un impacto social más fuerte. Esto se debió, entre otras razones, al abandono institucional, la creación de las autodefensas, la corrupción y, en general, una involución de la estrategia de seguridad pública.

Para que la trayectoria de violencia ceda y se revierta a la baja, la autoridad debe hacer valer el estado de derecho y consolidar los programas que atienden las causas del delito. De lo contrario, la reducción de la violencia será temporal.

**La experiencia internacional revela que la mejor forma de transitar hacia un modelo eficiente de seguridad pública es abordar el tema con una visión sistemática y de largo plazo: una política de Estado. ▶**

# 07. Involución de la seguridad pública

.....

**La perspectiva para atender el fenómeno de la inseguridad con instituciones de mayor alcance evolucionó a partir de abril de 1994, cuando el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari emitió el decreto para la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, unidad dependiente de la Presidencia de la República y creada para constituir canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina y el entonces Departamento del Distrito Federal, a efecto de que hubiera unidad de acción en materia de seguridad pública.**

Fue así que instituyó lo siguiente:

Artículo 2o.- La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación tendrá las siguientes funciones:

- I.- Coordinar, en los términos del presente acuerdo, las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las leyes aplicables.
- IV.- Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal, para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias.

Posteriormente, en agosto de 1998, en el periodo de gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se creó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación con respecto al de 1996, publicado en el *Diario oficial de la Federación*

en esa misma fecha, que incorporó a la estructura orgánica diversas unidades administrativas. Destacó que la Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social fue sustituida por la Subsecretaría de Seguridad Pública, lo cual fue vigente hasta principios del año 2000.

El 30 de noviembre del año 2000, mediante decreto expedido por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, entre otras, publicado en el *Diario oficial de la Federación* en esa misma fecha, se contempló la creación de la Secretaría de Seguridad Pública.

En el mismo ordenamiento y a partir de esa fecha, se vinculó legalmente la dependencia de la Policía Federal Preventiva a la Secretaría de Seguridad Pública, se confirió al titular de la Secretaría la facultad de proponer al presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva.

El 6 de febrero de 2001 se publicó en el *Diario oficial de la Federación* el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, signado por el entonces presidente Vicente Fox Quesada. Esta Secretaría era una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que contaba principalmente con las siguientes unidades administrativas:

- Secretario del Despacho
- Subsecretario de Seguridad Pública
- Subsecretario de Servicios a la Ciudadanía
- Oficial Mayor
- Órganos Administrativos Desconcentrados:
  - a) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
  - b) Policía Federal Preventiva
  - c) Prevención y Readaptación Social
  - d) Consejo de Menores

Durante el mismo sexenio del expresidente Vicente Fox Quesada, en 2002 se presentaron algunas

modificaciones en la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública. Esta subsistió como tal, mientras que la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía se transformó en Unidad de Evaluación. En 2005 se modificó de nueva cuenta la estructura para quedar integrada por dos Subsecretarías (de Política Criminal y de Prevención y Participación Ciudadana), una oficialía mayor, una unidad, 6 coordinaciones generales, 10 direcciones generales, 4 órganos administrativos desconcentrados y un órgano interno de control.

El 12 de marzo de 2007 se publicó en el *Diario oficial de la Federación* un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, signado por el entonces presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. En virtud de la reasignación y crecimiento de atribuciones, la Secretaría se integró con la siguiente estructura:

- Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial
- Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos
- Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal
- Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional
- Oficialía Mayor
- Coordinación General de Asuntos Jurídicos
- Coordinación General de la **Plataforma México**
- Órganos Administrativos Desconcentrados:
  - a) Policía Federal Preventiva
  - b) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
  - c) Prevención y Readaptación Social
  - d) Consejo de Menores

Lo anterior se refrendó el 4 de septiembre de 2008 cuando se publicó en el *Diario oficial de la Federación* el Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública.

El 28 de abril de 2010 se publicó en el *Diario oficial de la Federación* el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, expedido por el expresidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa,

después de publicarse la Ley de la Policía Federal el 1 de junio de 2009.

En esta nueva etapa la Secretaría de Seguridad Pública tenía por objeto preservar las libertades, el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; auxiliar a la Procuraduría General de la República en materia de persecución de los delitos y a los Poderes de la Unión en términos de las disposiciones aplicables; investigar para prevenir los delitos federales; desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal; administrar el Sistema Penitenciario Federal y el apartado relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.

En este periodo se dieron los cambios más significativos de la Secretaría de Seguridad Pública al contemplar la siguiente estructura:

- Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional
- Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
- Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal
- Subsecretaría de Tecnologías de la Información
- Oficialía Mayor
- Órganos Administrativos Desconcentrados:
  - a) Policía Federal
  - b) Servicio de Protección Federal
  - c) Prevención y Readaptación Social
  - d) Consejo de Menores
  - e) Centro de Investigación y Estudios en Seguridad

**Para diciembre de 2012, en México existía una mejor condición institucional en las áreas de seguridad, una Secretaría de Estado con estructura orgánica y operacional para la conducción de la Policía Federal, el control de los centros**

**penitenciarios federales y la operación de la red de interconexión de telecomunicaciones para todo el país (con equipo de cómputo, servidores, sistemas y software de última generación para la carga, resguardo, procesamiento y análisis de datos, voz e imagen), así como de las bases de datos a nivel municipal, estatal y nacional, integradas en Plataforma México. Además, existía un andamiaje legal, sistemas, metodología, control de confianza y academias para la transformación institucional de todas las policías del país.**

No existe precedente de las condiciones de infraestructura desarrolladas para los centros federales de readaptación social. El crecimiento de espacios permitió reducir el hacinamiento en penales locales y posibilitó el control de reos peligrosos en penales de alta seguridad. Por primera vez México contó con penales certificados en alta seguridad a nivel internacional.

La Policía Federal pasó de 7,000 a 37,000 elementos, de los cuales un tercio contaba con formación universitaria, maestría y especialidades en áreas de seguridad en las mejores agencias de seguridad en el mundo. A partir del 30 de junio de 2009 culminó el convenio que desde 1996 se venía celebrando con la Secretaría de la Defensa Nacional para apoyar a la Policía Federal.

Por primera vez en la historia reciente del país la Policía Federal no contaba con personal militar en activo en la estructura orgánica de la institución policial, tanto en áreas de mando como en escala básica. Sus instalaciones, equipo terrestre, aéreo y de operaciones eran de vanguardia. Se impulsó la creación de la Ley de la Policía Federal, que por primera vez llevó a rango de Ley los principios constitucionales rectores en el ejercicio de las funciones de la misma: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos.

## Involución

**El 2 de enero de 2013, mediante decreto expedido por el presidente Enrique Peña Nieto, por el cual reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, suprimió la Secretaría de Seguridad Pública. Sus funciones fueron subsumidas en la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad.**

Cuatro sexenios duró el esfuerzo institucional para construir instancias de gobierno que atendieran el fenómeno de la inseguridad pública con capacidades jurídicas, técnicas, operativas y de recursos humanos calificados. Con el último cambio de gobierno desapareció el proceso para consolidar una Secretaría de Estado responsable de las políticas públicas y de la operación de los cuerpos de policía y centros penitenciarios federales para la protección de la sociedad y el combate al delito.

Al eliminar la Secretaría de Seguridad Pública, sus funciones se integraron a la estructura de la Secretaría de Gobernación con la figura de la Comisión Nacional, incluso por debajo de la estructura orgánica de Subsecretaría con la que nació el primer esfuerzo institucional.

Esta definición implicó un retroceso de más de 40 años en el modelo institucional para la atención de la seguridad. Redujo el nivel de operación e interlocución técnica de la Secretaría de Seguridad Pública y la convirtió en una instancia de gestión política, lejos de la conducción e instrumentación estratégica y técnica de las tareas de seguridad pública. El símil para comprender el impacto de esta decisión es como si en el sistema institucional económico financiero del país, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrara en su estructura orgánica al Banco de México como una Dirección.

Bajo este modelo, la Secretaría de Gobernación adquirió funciones mixtas de política interior, fuerza pública y los sistemas de inteligencia. Este diseño corresponde al modelo de los años 70, cuando el esquema de seguridad obedecía a un patrón de con-

trol social más que de combate al delito y protección a la sociedad. Su uso generó un gran deterioro institucional, abuso de autoridad e inseguridad para el país.

Las naciones del mundo con tradición democrática evolucionaron en este encuadre: primero con la conversión de esquemas militares a policías civiles profesionales (incluyendo militares en retiro) con servicio civil de carrera, lo cual permite un proyecto de vida para cada uno de sus miembros; y posteriormente con la creación de instituciones con jerarquía de Secretarías de Estado para las tareas de seguridad pública, con la perspectiva de tener en el primer nivel de gobierno y decisión política, la seguridad de la comunidad y del Estado.

## Autodefensas

En el mismo esquema de involución derivó el esfuerzo realizado en las consultas y demandas integradas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad. Estas fueron plasmadas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2009, que obligaba a los integrantes de las instituciones de seguridad pública a obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza. En caso de no cumplir dicha certificación, serían separados del servicio.

En el apartado tercero de la Ley destaca la depuración de las instituciones de seguridad pública, en particular de las policías de los tres órdenes de gobierno, con el objeto de evitar la infiltración de delincuentes o personas con antecedentes criminales e impedir el uso de las instituciones por parte de la delincuencia organizada.

Durante la instrumentación de esta obligación hubo resistencias de los diferentes gobiernos de los estados. Por una parte, se cuestionaba qué sucedería con los policías que tenían antecedentes delictivos y que no pasaran los controles de confianza. Y por otra, se argumentaba que no se tenía la capacidad para evaluarlos.

La primera excusa está basada en un principio de corrupción total: se prefería tener a los delincuentes con armas y credencial oficial para delinquir desde la posición de infiltrados en las instituciones de seguridad, en vez de destituirlos y, en caso de tener evidencia legal, consignarlos. La segunda excusa se llevó al extremo: era mejor eliminar los controles de confianza, que obligaban al estudio de la integridad de los policías, sus antecedentes patrimoniales y poligráficos, y así dejar medidas laxas para sólo cumplir en lo general el mandamiento legal.

En virtud de lo anterior, los integrantes de las instituciones de seguridad pública tuvieron un plazo para obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza. Este plazo caducó el 3 de enero de 2010.

Para subsanar el incumplimiento de este precepto legal, el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública citado, fue reformado en dos ocasiones.

El primer decreto de reforma se publicó en el *Diario oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2012 y estableció que los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en un plazo de 10 meses contado a partir de la entrada en vigor del decreto en cuestión, debían obtener la certificación por parte de los Centros de Evaluación y Control de Confianza. De lo contrario serían separados del servicio.

En razón de lo anterior, los integrantes de las instituciones de seguridad pública contaron con un nuevo plazo para evaluar a su personal y obtener la certificación por parte de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, el cual caducó el 29 octubre de 2013.

El segundo decreto de reforma se publicó en el *Diario oficial de la Federación* el 29 de octubre de 2013 y estableció que los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en un plazo de 12 meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, debían obtener la certificación por parte de los Centros de Evaluación y Control de Confianza. De lo contrario serían separados del servicio.

Entonces se les otorgó un nuevo plazo para obtener la certificación correspondiente, cuyo vencimiento era el 30 de octubre de 2014.

En el marco de esta involución de la seguridad y del abandono de la conducción institucional de gobierno en las tareas de seguridad pública, para agravar el deterioro institucional el 15 de enero de 2014 se publicó en el *Diario oficial de la Federación* el “Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”.

En dicho instrumento el titular del Ejecutivo Federal acordó que la Secretaría de Gobernación coordinaría a las Secretarías de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal que ejercerían funciones en Michoacán. Para ese fin creó la Comisión como un órgano administrativo desconcentrado de dicha Secretaría; permitió que esta tuviera unidades administrativas y las áreas de apoyo necesarias para el ejercicio de sus funciones; y delegó las facultades de coordinación del Secretario de Gobernación al Comisionado, quien estaría al frente de la Comisión y sería nombrado y removido por el Secretario de Gobernación.

## Institucionalización de las autodefensas

El día 27 de enero de 2014, en el marco del Acuerdo para el Apoyo Federal a la Seguridad de Michoacán, se suscribió un acuerdo con el propósito de que los grupos de ciudadanos organizados (grupos de autodefensa) se incorporaran a la normalidad institucional.

Los suscriptores del acuerdo fueron: por parte de las autoridades federales, el comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán, Alfredo Castillo Cervantes; por parte del gobierno de la entidad, el mandatario estatal Fausto Vallejo Figueroa; por parte de los grupos organizados, los representantes de las comunidades de Churumuco de Morelos, Nueva Italia de Ruíz, La Huacana, Parácuaro, Tancítaro, Coalcomán de Vázquez Pallares, Aquila y Coahuayana de Hidalgo; y por parte de la sociedad civil, la presidenta de Ciudadanos por una Causa en Común A.C., María Elena Morera de Galindo.

El acuerdo suscrito por los grupos de autodefensa para su institucionalización establece lo siguiente:

## Grupos de autodefensa en Michoacán

### Evolución

#### 2012-2013

Michoacán vive un aumento en hechos de violencia causados por el crimen organizado.

#### Febrero 2013

Pobladores de la región Tierra Caliente en Michoacán se levantan en armas alegando como causa la recuperación del control de la seguridad pública en Michoacán.

#### 2013-2014

Se estima que 30 poblaciones de 20 municipios han creado grupos de autodefensa.

#### 2013-2014

Los grupos de autodefensa afirman que las armas y vehículos que poseen provienen de los decomisos que han efectuado a los grupos de delincuencia organizada de la región.

- Las autodefensas se institucionalizan al incorporarse a los Cuerpos de Defensa Rurales. Para este fin, los líderes de las autodefensas presentarán una lista con todos los nombres de sus integrantes, los cuales serán validados con la formación del expediente respectivo, controlado por la Secretaría de la Defensa Nacional. Estos cuerpos serán temporales y estarán bajo el mando de la autoridad en los términos de las disposiciones aplicables.
- Para la protección de sus comunidades, el personal de las autodefensas podrá formar parte de la policía municipal siempre y cuando acrediten los requisitos de ley y cuenten con el aval del cabildo de su ayuntamiento para ser propuesto para formar parte de dicha policía.
- Las autodefensas se obligan a registrar ante la Secretaría de la Defensa Nacional las

armas que actualmente poseen o portan. Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública o, en su caso, la Secretaría de la Defensa Nacional, se compromete a dotarlos de las herramientas necesarias para su comunicación, traslado y operación.

- Se acuerda que en los municipios en conflicto se llevará a cabo una auditoría del uso de los recursos públicos conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Se establece la rotación de los agentes del Ministerio Público Federal y local, así como la instrumentación de unidades móviles de Ministerio Público.
- La Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán se compromete a mantener comunicación permanente con las autoridades municipales de la zona para ofrecerles el apoyo conforme a sus facultades.
- En el caso de las personas detenidas por portación de arma de fuego y que se encuentran en libertad provisional bajo caución, se harán las gestiones pertinentes para que firmen en el estado de Michoacán, sin deber trasladarse a otras entidades federativas.
- En el caso de los servidores públicos municipales y estatales con responsabilidad penal o administrativa totalmente acreditada, se les aplicará todo el peso de la ley.

La institucionalización de las llamadas autodefensas comenzó de manera formal con el decreto por el cual se creó la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el *Periódico oficial* del estado, el 13 de mayo de 2014.

El decreto plantea un mecanismo para regular el fenómeno, para tener un control y vigilancia de estos grupos, por lo que no sólo establece la forma de su organización, sino que también marca las pautas de su actuación. El artículo segundo del decreto establece que las funciones de la Unidad de Fuerza Rural son:

*Artículo 2. La función de los integrantes de la Unidad de Fuerza Rural es garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, bajo el mando que determine el Secretario de Seguridad Pública, el cual podrá ser de entre los integrantes de la propia Unidad de Fuerza Rural o de otra área de la Policía Estatal Preventiva.*

## Institucionalización de las autodefensas

El 23 de abril de 2013 se firmó el “Convenio de colaboración que celebran el gobierno del Estado Libre y

Soberano de Guerrero y el dirigente social de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, y del Sistema de Seguridad Ciudadana PC1”.

De conformidad con el *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero*, presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el convenio de colaboración se señala que “para lograr su regularización y que no contravenga el marco constitucional y legal vigente, se establece que los miembros de la UPOEG, ahora constituidos en el Sistema de Seguridad Ciudadana, serán permanentemente capacitados, certificados, evaluados y credencializados, en el marco de la legislación federal y estatal, como requisito indispensable para el desempeño del servicio y de su permanencia, por lo cual se establece que el funcionamiento, operación y resultado del Sistema de Seguridad Ciudadana debe estar en estricta observancia del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Además, en la cláusula cuarta del convenio se determina la conclusión del movimiento de autodefensa, con lo que se le da cauce al Sistema de Seguridad Ciudadana, y se enmarca su trabajo y ejercicio a través del proyecto jurídico que desarrollarán con el gobierno del estado. Los integrantes del sistema se comprometen a que: a) bajo ninguna circunstancia volverán a participar “en actividades operativas embozados y/o encapuchados; b) no portarán armas de fuego de uso exclusivo del Ejército; c) no incursionarán por ningún motivo fuera del ámbito de sus pueblos o comunidades; d) que sus actividades estarán orientadas a las tareas propias de seguridad comunitaria y que por ninguna circunstancia tendrán participación alguna en actividades de carácter político”.

Por su parte la CRAC, al constituirse como Policía Comunitaria encontró reconocimiento legal a partir de la Ley No. 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico oficial del Gobierno del Estado* No. 28, el viernes 8 de abril de 2011.



El énfasis del Gobierno Federal en la seguridad a través de estos grupos se observa en su financiamiento, el cual se reconoce en el informe que rindió el subsecretario de Gobierno para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos del Estado de Guerrero a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo con el *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero* presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La suma total de estas aportaciones, de conformidad con el mencionado informe, que a su vez cita lo referido por la autoridad estatal, es de \$11,615,914.67 pesos desde enero hasta el 6 de junio de 2013. Este se desglosa en la siguiente tabla, donde se puede observar cuánto de esto ha correspondido a los grupos CRAC y UPOEG, en cuestiones como entrega de numerario, credencialización, ambulancias, camionetas, vehículos con blindaje, uniformes, despensas y equipos de comunicación.

Organización	Aportaciones del estado de Guerrero
<b>CRAC</b>	\$6,168,205.20
<b>UPOEG</b>	\$5,447,709.47
<b>Total</b>	\$11,615,914.67

Fuente: CNDH.

## Control de Confianza con los grupos de autodefensa

De acuerdo con el primer decreto de reforma al artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública tenían como plazo el 29 octubre de 2013 para obtener la certificación por parte de los Centros de Evaluación y Control de Confianza.

Sin embargo, aunque los grupos de autodefensa ya existían, para el día marcado todavía no estaban institucionalizados. Entonces, a pesar de realizar funciones relativas a la seguridad pública, no podían obtener la certificación correspondiente por parte de los Centros de Evaluación y Control de Confianza.

En razón de lo anterior, con el segundo decreto de reforma al artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a los integrantes de las instituciones de seguridad

pública se les otorgó un nuevo plazo para obtener certificación, el cual venció el 30 de octubre de 2014.

En el caso de Michoacán, los grupos de autodefensa fueron institucionalizados el 27 de enero de 2014 con la firma del acuerdo respectivo; y formalmente, el 13 de mayo de 2014 con el decreto por el cual se creó la Unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Michoacán de Ocampo. En el caso de Guerrero, quedaron institucionalizados el 23 de abril de 2013, con la firma del Convenio de colaboración que celebraron el gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero y el dirigente social de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, así como del Sistema de Seguridad Ciudadana PC1.

Por lo que respecta al estado de Guerrero, los grupos de autodefensa se incorporaron a la certificación por parte de los Centros de Evaluación y Control de Confianza antes de la fecha límite fijada por el segundo decreto de reforma al artículo tercero

transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: es decir, el 30 de octubre de 2014. Lo anterior a fin de que no fuera aplicable la sanción de la separación del servicio que establece dicha ley para quienes no obtengan la certificación correspondiente en la fecha límite marcada.

En un esquema sin precedentes, el gobierno mexicano renunció a su obligación constitucional de garantizar la seguridad de los mexicanos. A través de la figura de las autodefensas, transfirió la responsabilidad de brindar seguridad pública y combatir el delito a grupos y líderes locales (algunos vinculados con la delincuencia) para el control de las comunidades donde está presente el crimen organizado.

Pospusieron la obligatoriedad de los exámenes de Control de Confianza en todos los órdenes de gobierno para el personal encargado de la procuración de justicia y seguridad pública. Las autodefensas pudieron ser creadas debido a que se pospuso la aplicación de la ley que prohíbe la participación de personas con antecedentes delictivos en las áreas de seguridad.

## Sistema Penitenciario

El mismo esquema de involución se presentó en el Programa para Penales de Alta Seguridad. Se redujo la jerarquía institucional de la Subsecretaría responsable del control y operación de los centros penitenciarios federales, y se eliminaron programas sustantivos de control penitenciario, en particular los controles de visitas, los sistemas de monitoreo, la revisión de objetos que ingresan al penal, el control de las comunicaciones, los sensores de movimiento y demás sistemas que requieren la certificación internacional. En general, las normas de operación se volvieron laxas.

Para diciembre de 2012, los penales federales de alta seguridad estaban certificados internacionalmente. El abandono de dichos sistemas y procedimientos tuvo como consecuencia la agudización de la sobrepoblación penitenciaria a nivel local de reos federales y la evolución criminal de reos del fuero común que

eran de baja peligrosidad. Y, en el extremo: la fuga de un penal de alta seguridad por excavaciones y la construcción de un túnel.

**En diciembre de 2006, el Sistema Penitenciario Federal custodiaba 3.8% de la población interna del fuero federal; para junio de 2012 custodiaba 34%. Es decir, se incrementó 9 veces la capacidad de control y resguardo de reos federales en el país, sin que haya existido ninguna fuga de un reo en ese período.**

**Sin corrupción no existen fugas de reos.**

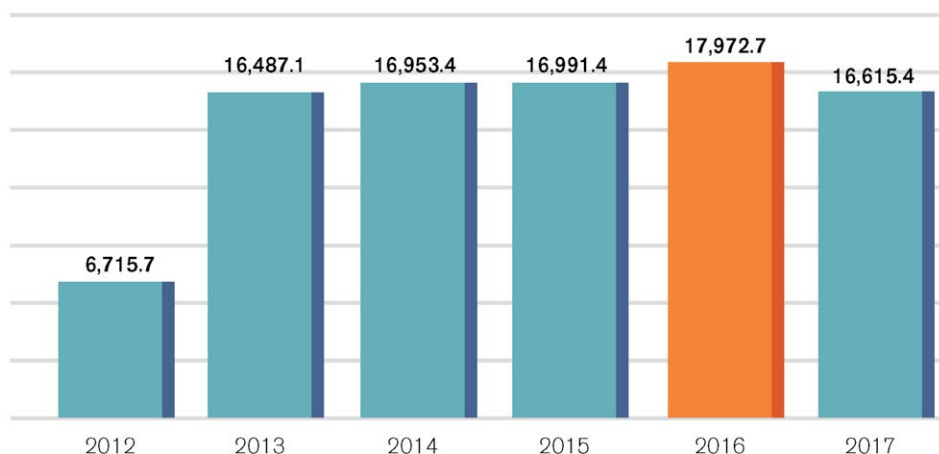
- En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, se asignaron al rubro *Administración del Sistema Federal Penitenciario* la cantidad de \$6,715.7 millones de pesos, para 2013 el presupuesto para el dicho rubro pasó a \$16,487 millones de pesos: el aumento fue de 145.5%
- De 2013 a 2017, el presupuesto asignado al rubro Administración del Sistema Federal Penitenciario se ha mantenido en el promedio de \$17,000 millones de pesos.

## Plataforma México

Este apartado no fue la excepción. Al inicio del gobierno no se dismantelaron los sistemas de interconexión de telecomunicaciones para todo el país: se dejó de invertir en equipo de cómputo, servidores, sistemas y licencias de *software* para la carga, resguardo, procesamiento y análisis de datos, voz e imagen de las bases de datos a nivel municipal, estatal y nacional, y se abandonaron los sistemas para las tareas de seguridad pública en todo el territorio nacional.

En su lugar se crearon entidades llamadas Centros de Fusión de Inteligencia, regionales y nacional (CERFI y CENFI), que multiplicaron el modelo de operación contra blancos de alto nivel vinculados con el narcotráfico. Este modelo fue desarrollado a lo largo del gobierno del expresidente Felipe Calderón junto

## Presupuesto Administración del Sistema Federal Penitenciario (miles de millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

con las fuerzas armadas, la Policía Federal, la PGR y el Cisen; y aunque fue muy criticado en el discurso político, al final fue la única fórmula que el gobierno actual logró poner en práctica para dar resultados en el combate a las estructuras delictivas.

Como se ha observado, este modelo ha representado un alto costo para las fuerzas armadas y ahora para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) que lo involucró como eje de la estrategia. Debido a ello se desvió de la tarea sustantiva para la que fue creado y se le otorgaron tareas de policía, lo que resultó en abandono a las tareas de Seguridad Nacional.

La incorporación de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación generó, entre otros impactos, una deformación institucional en la cual las tareas de seguridad pública se conducen desde el Cisen en conjunto con las fuerzas armadas. Así se obvia la posibilidad de que dichas tareas se realicen con una Secretaría de Estado, o con la misma Policía Federal que cuenta con el respaldo de su propia ley para ejecutarlas (incluso para la intervención de comunicaciones con orden de juez para el combate al delito, en particular en el caso de secuestro).

De este esquema, uno de los asuntos más delicados es que, además de deteriorar las instituciones que participan, no se permitió la construcción de capacidades institucionales en las policías de los tres órdenes de gobierno, ni la obtención de un mayor alcance en las tareas de seguridad pública.

## Policía Federal

Para diciembre de 2012, la Policía Federal contaba con infraestructura, tecnología de última generación, sistemas, metodología, recursos humanos profesionalizados; tenía instalaciones, equipo de operación terrestre y aéreo de vanguardia; una ley que por primera vez determinaba los principios constitucionales rectores en el ejercicio de las funciones de la misma: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos. **Representaba la semilla para consolidar la evolución institucional de las policías en México.**

Con la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, la figura del titular de la Comisión de Seguridad Pública y del titular de la Policía Federal tomaron un papel ambiguo en la conducción de las tareas de seguridad pública y en la operación de las áreas sustantivas de la Policía Federal: el primero con más jerarquía administrativa, pero sin facultades en la ley para la conducción operativa de la policía; y el segundo con la responsabilidad operativa, pero sin gestión e interlocución a nivel superior. Lo anterior provocó que la Policía Federal cometiera una serie de errores de operación graves en diferentes partes del país, de los cuales los medios de comunicación ya han dado cuenta.

Este fenómeno generó un deterioro en la mística de servicio, en los procedimientos de operación, metodología y sistemas. Sin embargo, su mayor impacto se observó en el recurso humano: se destituyó al personal calificado, evaluado y formado en las mejores agencias de seguridad del mundo, principalmente para tareas de combate al secuestro, inteligencia operacional, investigación científica, análisis táctico y ciber-crimen. Un gran número de estos cuadros formados por jóvenes profesionistas, fue remplazado por cuadros de policías antiguos con escasa formación profesional, que provenían principalmente de las policías del estado de Hidalgo y de la entonces Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Fue así como se desmanteló la generación integrada por jóvenes que significaba la primera etapa de la construcción institucional de la Policía en el país: profesionistas egresados de universidades, comprometidos con un proyecto de vida en la Policía Federal, incorporados al primer servicio de Carrera Policial en términos de ley, formados y especializados en tareas superiores de investigación e inteligencia, certificados en Control de Confianza, con una educación académica y valores sociales sólidos... ▲

# 08. Modelo de Seguridad con Bienestar - ÍNDICE GLAC®

En las sociedades contemporáneas con calidad de vida, se consideran las siguientes premisas para la atención de la seguridad de las personas:

- Libre ejercicio de los derechos individuales.
- Sistema público de prestaciones de carácter económico y asistencial: salud, trabajo y educación.
- Tranquilidad pública.
- Certeza en sus normas y previsibilidad en su aplicación.

El modelo de **Seguridad con Bienestar** recoge la experiencia y el conocimiento en la estrategia internacional, con el fin de atender las determinantes sociales asociadas al delito; e integrar el desa-

rollo de instituciones de inteligencia y policía profesionales en el ámbito civil, con capacidad superior en la protección de la sociedad y el combate al delito.

Para el estudio integral de la seguridad, el modelo de **Seguridad con Bienestar** analiza la violencia y los componentes directos e indirectos que inciden en la seguridad de los ciudadanos, con nuevos sistemas y herramientas tecnológicas que generan mayor capacidad de identificación, análisis y desarrollo de prospectiva para la solución integral del fenómeno.

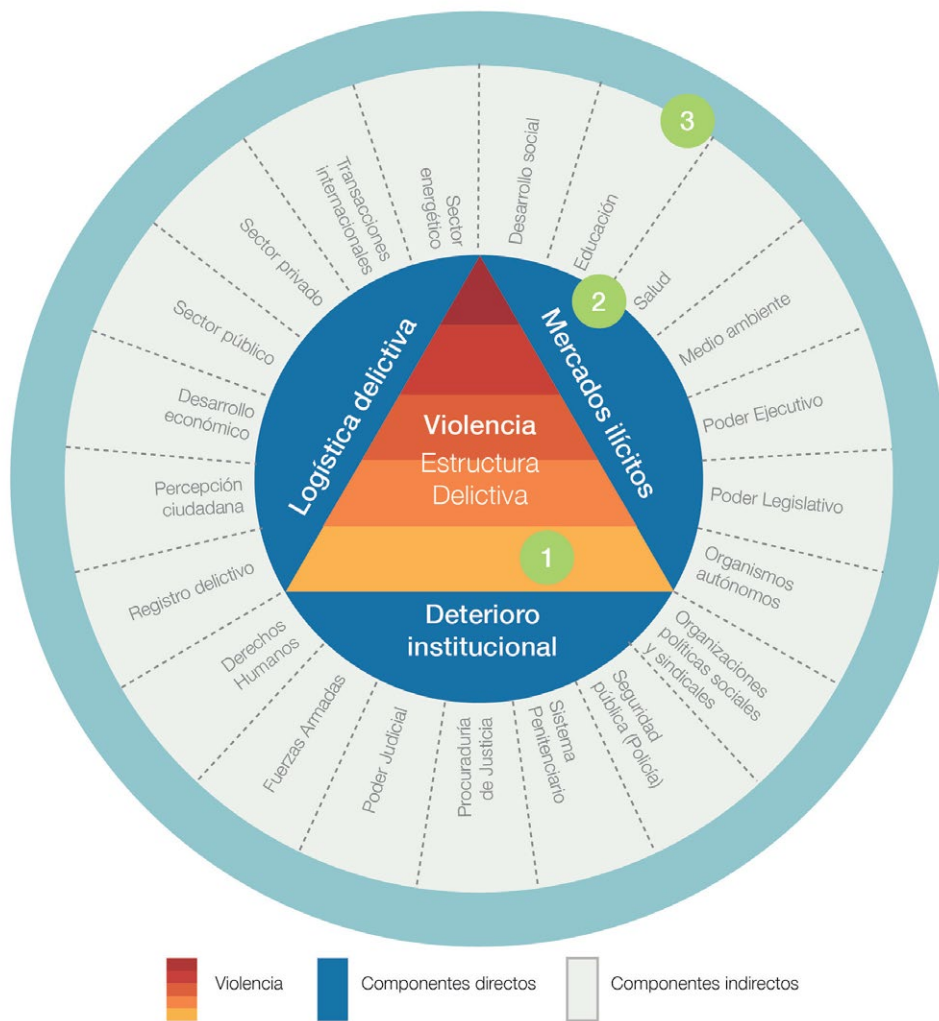
Este enfoque deja atrás el esquema empírico para la medición y análisis de la inseguridad, a través de un índice que estudia las causas técnicas en el orden operativo, y las determinantes sociales, económicas y de salud que aceleran la evolución del fenómeno y la previsión de las situaciones que podrían derivarse de sus influencias conjugadas.

El modelo de **Seguridad con Bienestar**, para identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades

y riesgos de una entidad sujeta a estudio, analiza las variables en cada uno de los ámbitos que conforman el fenómeno de la inseguridad con información técnica procesada por el Índice GLAC® el cual, como abordaremos más adelante, considera más de 1,300 indicadores para el análisis.

## Ámbitos de estudio del modelo seguridad con bienestar

- 1) Violencia - estructura delictiva
- 2) Componentes directos
  - Mercados ilícitos
  - Logística delictiva
  - Deterioro institucional
- 3) Componentes indirectos
  - Determinantes sociales

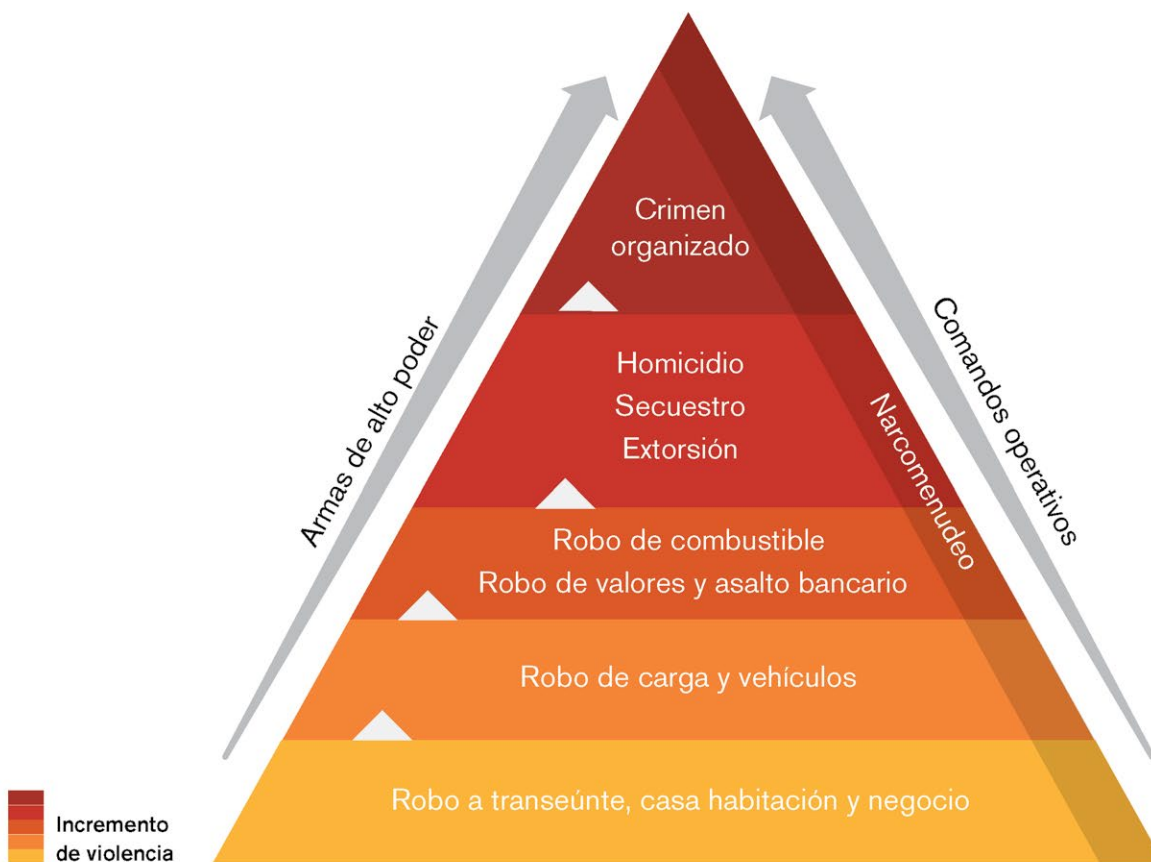


# 1) Violencia – estructura delictiva

La actividad delictiva ha evolucionado con la integración de la delincuencia local: su operación se transformó de un esquema individual (aislado), a un diseño de operación con estructuras de comandos criminales y funciones compartimentadas, que recurren a la violencia extrema para su control interno y lucha del mercado delictivo.

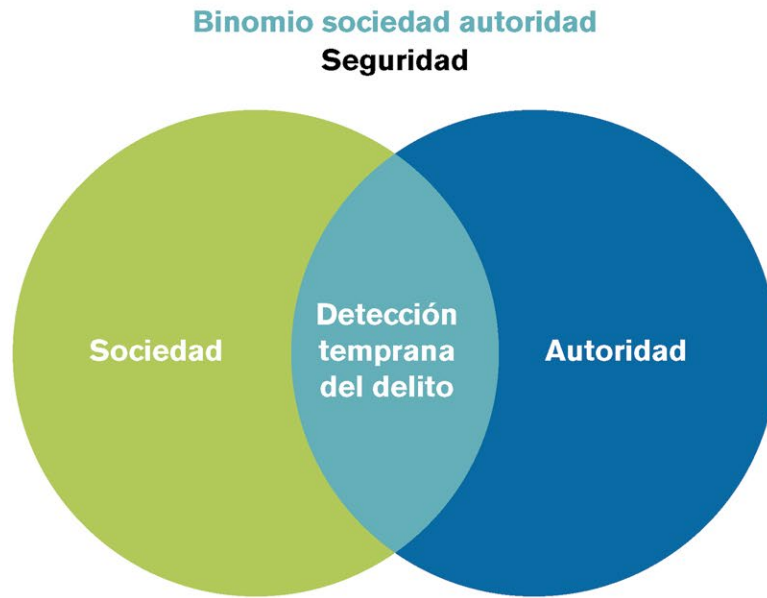
En su operación ilícita y búsqueda del control territorial de las ganancias que produce la actividad delictiva (asalto, cobro de piso, extorsión, secuestro, venta de combustible robado, narcomenudeo, tráfico de droga), hacen uso de las ventajas logísticas que ofrece la localidad por su debilidad institucional y de gobierno, a través de su estancia, comunicación, dinero, resguardo, transporte y armas de fuego, estas últimas de alto poder reservadas en la ley sólo para las fuerzas armadas.

La evolución de las estructuras delictivas ha involucrado el narcomenudeo, actividad delictiva que funciona como pegamento entre los miembros de las organizaciones criminales. Sirve para reclutar, controlar y ampliar su red delictiva en la sociedad a través de las adicciones. Este fenómeno ha incrementado potencialmente la violencia, incluso en delitos que en el pasado se consideraban de bajo impacto como el robo a transeúnte, casa habitación y negocio.



**EVOLUCIÓN DELICTIVA**

El esquema delictivo actual, cuyo impacto de violencia es mayor en la sociedad, ha generado miedo, temor y zozobra social. Esta condición se ha convertido en el objetivo estratégico de la delincuencia organizada para generar impunidad con la ruptura del binomio sociedad-autoridad, el cual es imprescindible en un modelo de seguridad eficiente.



La **detección temprana del delito** no se lleva a cabo en el momento en que deja de funcionar el binomio sociedad-autoridad. Ante la falta de interlocución entre la autoridad y la sociedad, se pierde la denuncia y la información que genera la comunidad en torno al delito, lo cual es el insumo más importante en el proceso de combate al fenómeno criminal.

Sin una interacción eficiente entre la sociedad y la autoridad, no existe forma alguna de tener una comunidad segura. La presencia territorial de la autoridad siempre será menor que la de la sociedad. En este sentido, la capacidad de la autoridad para la detección temprana del delito depende del alcance que tenga para captar y sistematizar las alertas, los informes, los señalamientos y las denuncias que genera la sociedad, articuladas con una oportuna respuesta de la autoridad.



## 2) Componentes directos

En una analogía para estudiar la conformación de un fenómeno con sus componentes, ¿qué elementos se requieren para generar “fuego”? Los estudios científicos indican que es necesario que interactúen simultáneamente tres componentes: combustible, oxígeno y chispa (calor). En caso de faltar alguno de ellos, el fuego no se puede generar.

En el mismo sentido, para que la operación delictiva tenga viabilidad, se construyan estructuras criminales y exista violencia, se requiere que interactúen simultáneamente tres componentes: mercados ilícitos, logística delictiva y deterioro institucional. Si uno de ellos está ausente no es posible que la violencia se manifieste.



### Mercados ilícitos

Los mercados se generan por la oferta de productos de origen ilícito vinculados con las actividades delictivas, que en la vida cotidiana la sociedad consume en diferentes grados: desde comprar un teléfono, vehículo o gasolina robada por el relativo bajo costo, hasta rentar una casa a un inquilino sin que se genere registro alguno con la ventaja de obtener mayor ingreso, pero sin la posibilidad de identificar a posibles secuestradores

que ocupan ese domicilio con víctimas en cautiverio; permitir la venta de droga en los hogares y recientemente la perspectiva de obtener contratos con actos de corrupción en el sector público o privado donde en uno de los tramos del proceso comercial aparecen vinculadas estructuras delictivas.

### Logística delictiva

En general, el ambiente de impunidad y corrupción ha generado condiciones y ventajas en estancia, comunicación, movilidad, resguardo para la operación delictiva contra la sociedad: laxitud de los controles y los registros documentales de identidad, registro y control vehicular, proliferación de los denominados “giros negros” (centros de prostitución y venta de droga utilizados por la delincuencia como base operativa), escaso control de las comunicaciones ilícitas, alta incidencia de robo en sus diferentes modalidades, limitado seguimiento de las operaciones financieras vinculadas con las estructuras criminales y reducido combate al tráfico de armas.

### Deterioro institucional

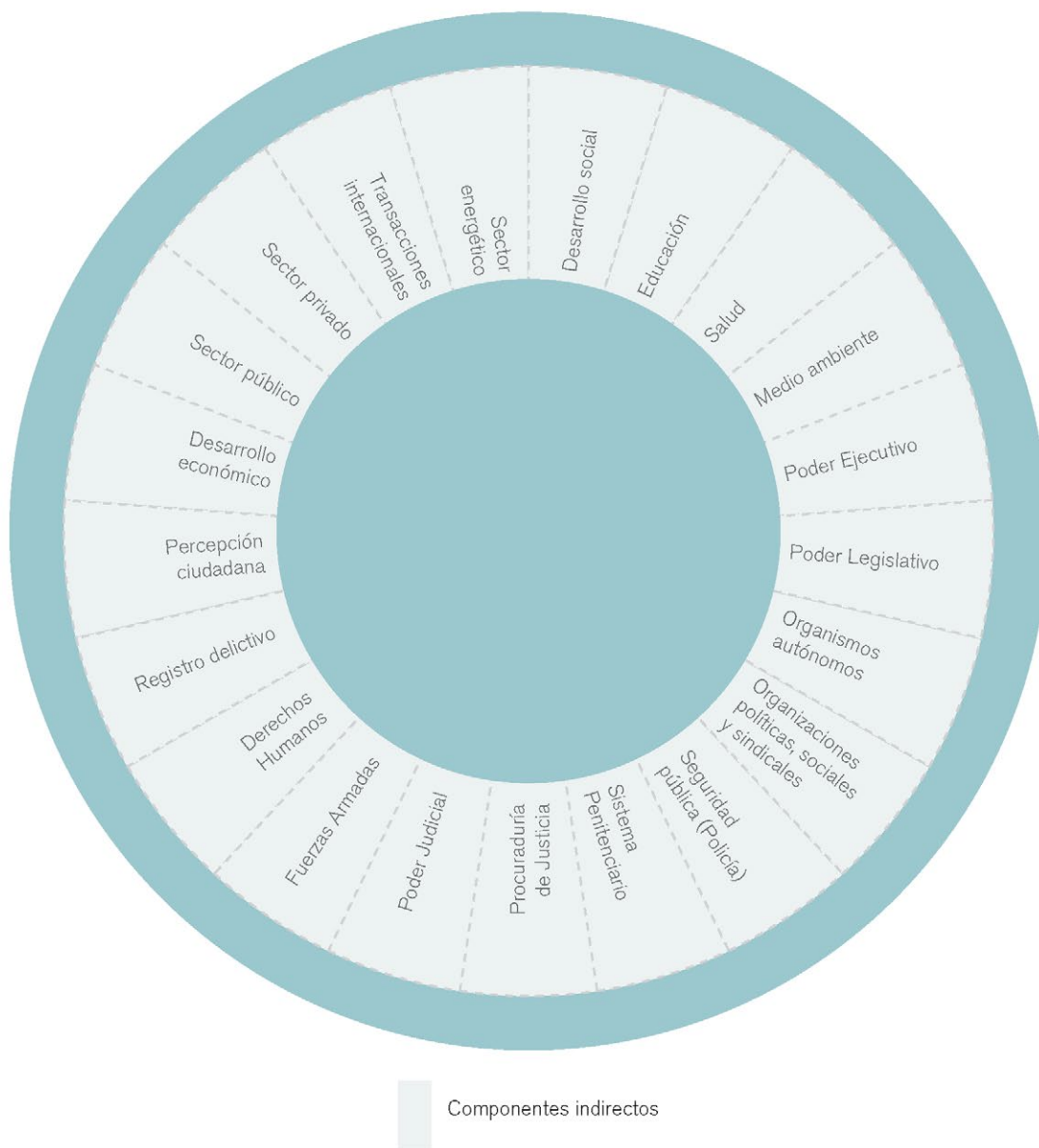
Las precarias condiciones de operación de las policías municipales y estatales, su limitada capacidad de fuerza y armamento, el bajo nivel de equipamiento y su deficiente esquema salarial han provocado que los elementos sean susceptibles de cooptación, corrupción e intimidación por parte de las organizaciones delictivas. A nivel federal, la eliminación de la Secretaría del ramo, las circunstancias actuales de corrupción, los limitados esquemas de conducción y de control han generado un alto grado de descomposición el cual es utilizado por la delincuencia para su operación.

En este sentido, la indiferencia del sector político y de gobierno a la atención social ha generado un vacío de liderazgo y conducción de la comunidad, el cual ha sido aprovechado por las estructuras delictivas a nivel local para dar respuesta a las necesidades básicas de gestión pública.

### 3) Componentes indirectos

#### Determinantes sociales

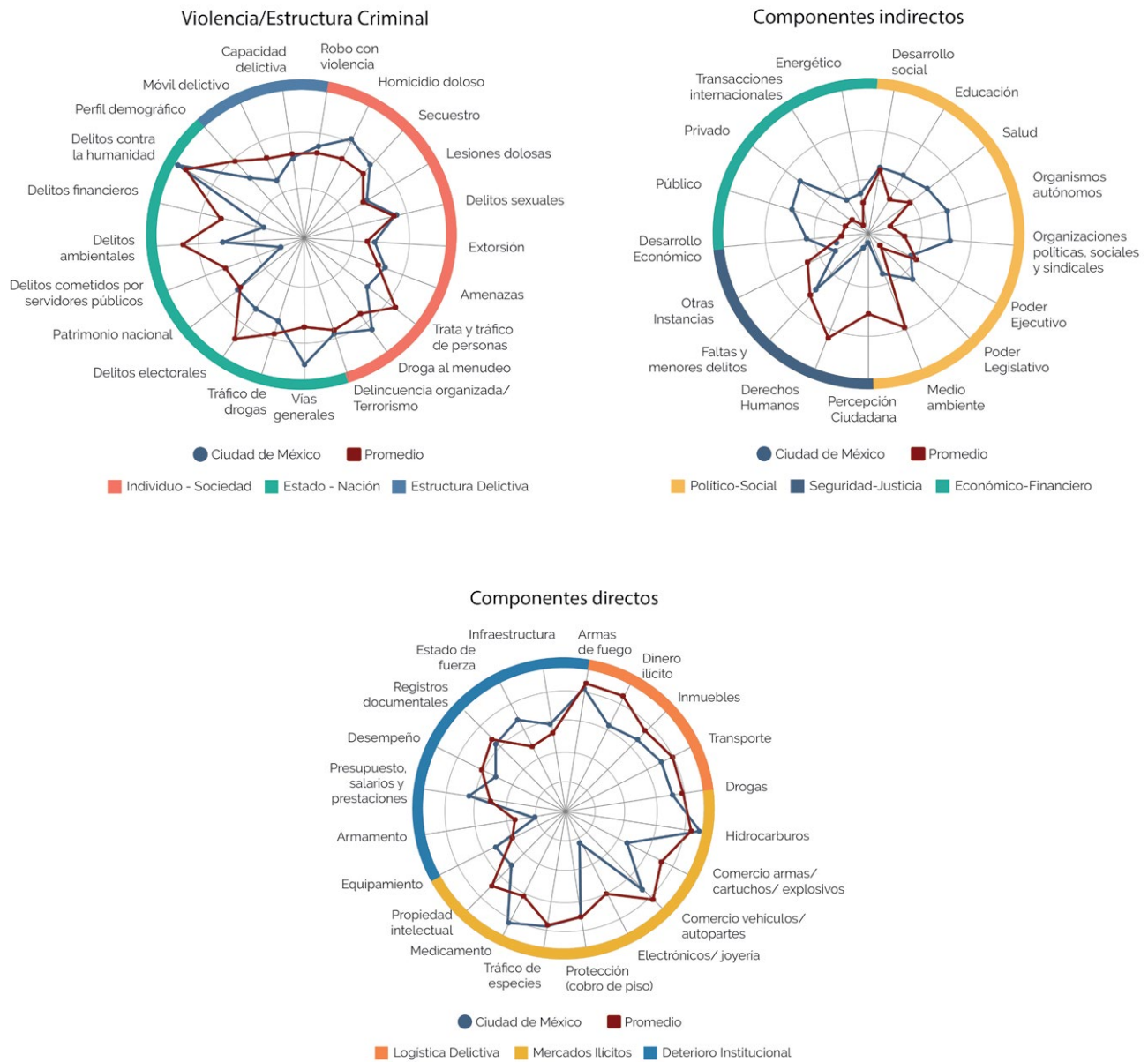
La atención integral del fenómeno de la seguridad, a través del modelo de **Seguridad con Bienestar**, analiza las variables político-sociales que atienden educación, salud, desarrollo social; económico-financiero con temas de política fiscal, crecimiento económico, finanzas públicas e inversión; y seguridad-justicia con el estudio de delitos, policía, ministerios públicos, jueces y fuerzas armadas. Todas estas variables impactan de forma directa e indirecta en la seguridad de los ciudadanos, y al analizarlas se atiende el fenómeno delictivo desde sus orígenes.



Bajo el modelo de **Seguridad con Bienestar** se consideran las variables que determinan la violencia y conforman los componentes directos que hacen viable la operación delictiva: mercados ilícitos, logística delictiva y deterioro institucional; así como las determinantes sociales que identifican las variables de origen del fenómeno de la inseguridad.

Esta nueva perspectiva permite identificar, sistemáticamente y a largo plazo, las variables sustantivas para enfrentar la inseguridad de forma temprana e integral, con acciones de carácter táctico operativo y estratégico para la atención del origen del fenómeno.

El Índice GLAC® se desarrolló con la perspectiva de medir y evaluar las variables de los ámbitos de estudio del modelo **Seguridad con Bienestar**: 1) Violencia - estructura delictiva; 2) Componentes directos (mercados ilícitos, logística delictiva, deterioro institucional); y 3) Componentes indirectos (determinantes sociales).



# ÍNDICE GLAC®

El Índice GLAC® nació de la necesidad de conocer a profundidad la magnitud de las variables que inciden en la inseguridad, para realizar análisis comparativo y predictivo en distintos territorios y a lo largo del tiempo; de esta forma generar conocimiento, prospectiva y modelado del fenómeno. El Índice expresa la magnitud de la relación entre variables que inciden en la inseguridad.

El Índice GLAC® es el resultado del cálculo de un conjunto de variables que trascienden en la **Seguridad con Bienestar**. Procesa información sustantiva que identifica los **componentes directos y determinantes sociales** que tienen efecto sobre las condiciones de seguridad integral de una nación o entidad sujeta a estudio.

La escala del Índice GLAC® se genera a través de un **algoritmo matemático** que integra el cálculo de más de 1,300 indicadores y su impacto en la sociedad, registrado a través de factores temáticos. Los indicadores se conforman por información procesada que considera un registro histórico de más de 15 años.

Los factores miden el impacto de los indicadores en la sociedad y ponderan el algoritmo del Índice GLAC®; su medición utiliza técnicas de *big data* y de modelos de regresión logística.

El Índice GLAC® está constituido en tres sectores que integran 22 subsectores temáticos:

## Sector político-social

### Desarrollo social

Estudia las condiciones que determinan la calidad de vida de la población mediante el desarrollo humano y el bienestar social, las políticas de inclusión, los programas sociales, la infraestructura, las redes de comunicación, las vías de transporte y la movilidad, el rezago social, la pobreza, la discriminación, la migración, así como el presupuesto destinado a estos rubros.

### Educación

Analiza el desempeño educativo de una entidad, a través del logro escolar de la población, la eficiencia del sistema escolarizado, la evaluación del desempeño docente, la infraestructura escolar, los programas de mejora, el rezago educativo, la violencia en las escuelas, el desarrollo en investigación, la ciencia y la tecnología, así como el gasto destinado al rubro.

### Salud

Evalúa la calidad del sector salud y sus parámetros de medición se enfocan en aspectos de infraestructura hospitalaria, programas de mejora, seguridad social y presupuesto, así como en las características de salud de la población, a través de la esperanza de vida, la mortalidad y la incidencia de enfermedades.

### Medio ambiente

Analiza el impacto social de los factores ambientales y las condiciones ecológicas en un determinado territorio, así como de las políticas públicas para la protección y conservación de los ecosistemas, además del desarrollo sustentable con el aprovechamiento de los recursos naturales.

### Poder Ejecutivo

Evalúa el desempeño del responsable de la toma de decisiones y de la administración pública de una entidad, a través de la medición de aspectos como la gobernabilidad, la política exterior, las políticas públicas, la responsabilidad de los servidores públicos, la función pública, la gestión de conflictos y las protestas sociales, las normatividades; así como la percepción social en torno a estas actividades.

### Poder Legislativo

Mide la composición política del Congreso y el desempeño de los legisladores, a través de la presentación, la discusión y la aprobación de iniciativas de ley, puntos de acuerdo y normatividades, además de la percepción social en torno a dichas actividades.

## Organismos autónomos

Estudia el desempeño de los órganos constitucionales autónomos enfocados a la materia electoral, la transparencia y los derechos humanos. Para ello evalúa el cumplimiento de sus funciones, la responsabilidad de los servidores públicos en torno a estos temas y la percepción social con respecto a dichas actividades.

## Organizaciones políticas, sociales y sindicales

Mide el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil, lucrativas y no lucrativas, conformadas por individuos que se desarrollan fuera de las organizaciones gubernamentales, partidos políticos y organizaciones sindicales. Para lograrlo, evalúa su práctica y su composición, así como los conflictos y las protestas generadas en torno a sus actividades.

## Sector seguridad-justicia

### Seguridad pública (Sistema de corporaciones de Policía)

Mide el número de elementos responsables de la seguridad pública, su desempeño y profesionalización. También mide la inversión en infraestructura, equipamiento y tecnología, así como la transparencia en la aplicación del presupuesto.

### Sistema Penitenciario

Procesa información referente a los centros de reinsertión social: número de penales, población penitenciaria y situación jurídica, espacios disponibles, condiciones de gobernabilidad, personal operativo y administrativo, incidencias penitenciarias y programas de prevención, presupuesto, así como condiciones de estadía.

### Procuración de justicia

Analiza información sobre recursos humanos, su desempeño y profesionalización. También analiza la capacidad en instalaciones, equipamiento y tecnología, así como temas de presupuesto y transparencia.

## Poder Judicial

Registra información sobre recursos humanos, su desempeño y profesionalización. Además, registra la capacidad en instalaciones, equipamiento y tecnología, así como temas de presupuesto y transparencia.

## Fuerzas Armadas

Mide la cantidad de elementos de las fuerzas armadas, su desempeño y profesionalización. También mide la inversión en infraestructura, equipamiento y tecnología, así como aspectos de presupuesto y transparencia.

## Seguridad nacional (riesgos)

Registra información sobre recursos humanos, su desempeño y profesionalización. De igual forma, registra la inversión en infraestructura, equipamiento y tecnología, así como temas de presupuesto y transparencia.

## Derechos Humanos

Analiza informes oficiales sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, además de registrar las quejas, recomendaciones, denuncias, resoluciones u omisiones presentadas por los organismos defensores de los derechos humanos en los ámbitos local y federal.

## Registro delictivo

Contabiliza las denuncias presentadas a través de averiguaciones previas o carpetas de investigación reportadas por las procuradurías de justicia o fiscalías generales de las entidades federativas en el caso del fuero común, y por la Procuraduría General de la República en el fuero federal.

## Percepción ciudadana

Mide la percepción de la sociedad en temas de inseguridad y desempeño de las autoridades encargadas de prevenir, procurar e impartir justicia.

## Sector económico-financiero

### Desarrollo económico

Mide la actividad económica de una entidad de manera integral a través de los sectores productivos como la

agricultura, la industria y los servicios, además de los niveles de inversión y desarrollo de infraestructura económica, así como el crecimiento económico, el poder adquisitivo y bienestar general de los habitantes.

### Sector público

Analiza aspectos de finanzas públicas, principalmente en temas estratégicos como el presupuesto nacional, la recaudación de impuestos, el gasto y la deuda pública; también estudia temas de política monetaria a través de la tasa de interés y el control de la inflación.

### Sector privado

Mide temas relacionados con los hogares y las empresas privadas de una economía, específicamente en rubros como el ingreso y el consumo de las familias, las unidades económicas, las instituciones de crédito y el mercado laboral.

### Transacciones económicas internacionales

Registra las transacciones económicas de bienes, servicios y capitales que se realizan en el ámbito internacional como las reservas internacionales, la balanza comercial, las exportaciones, el turismo, las remesas, así como la deuda externa y el tipo de cambio.

### Sector energético

Desde el punto de vista económico, mide la producción y consumo de petróleo y gas natural; la generación, el acceso y la comercialización de energía eléctrica; la producción, el consumo y el precio de las gasolinas; la producción de carbón y la contribución de las energías renovables al sector.








## Algoritmo del ÍNDICE GLAC®

$$IG = \sum_{x=1}^{x=n} \frac{M_x + C_{xv}}{n} \cdot \alpha_x + \sum_{y=1}^{y=k} \frac{M_y + C_{yv}}{k} \cdot \beta_y + \sum_{z=1}^{z=p} \frac{M_z + C_{zv}}{p} \cdot \gamma_z$$

## Escala del ÍNDICE GLAC®

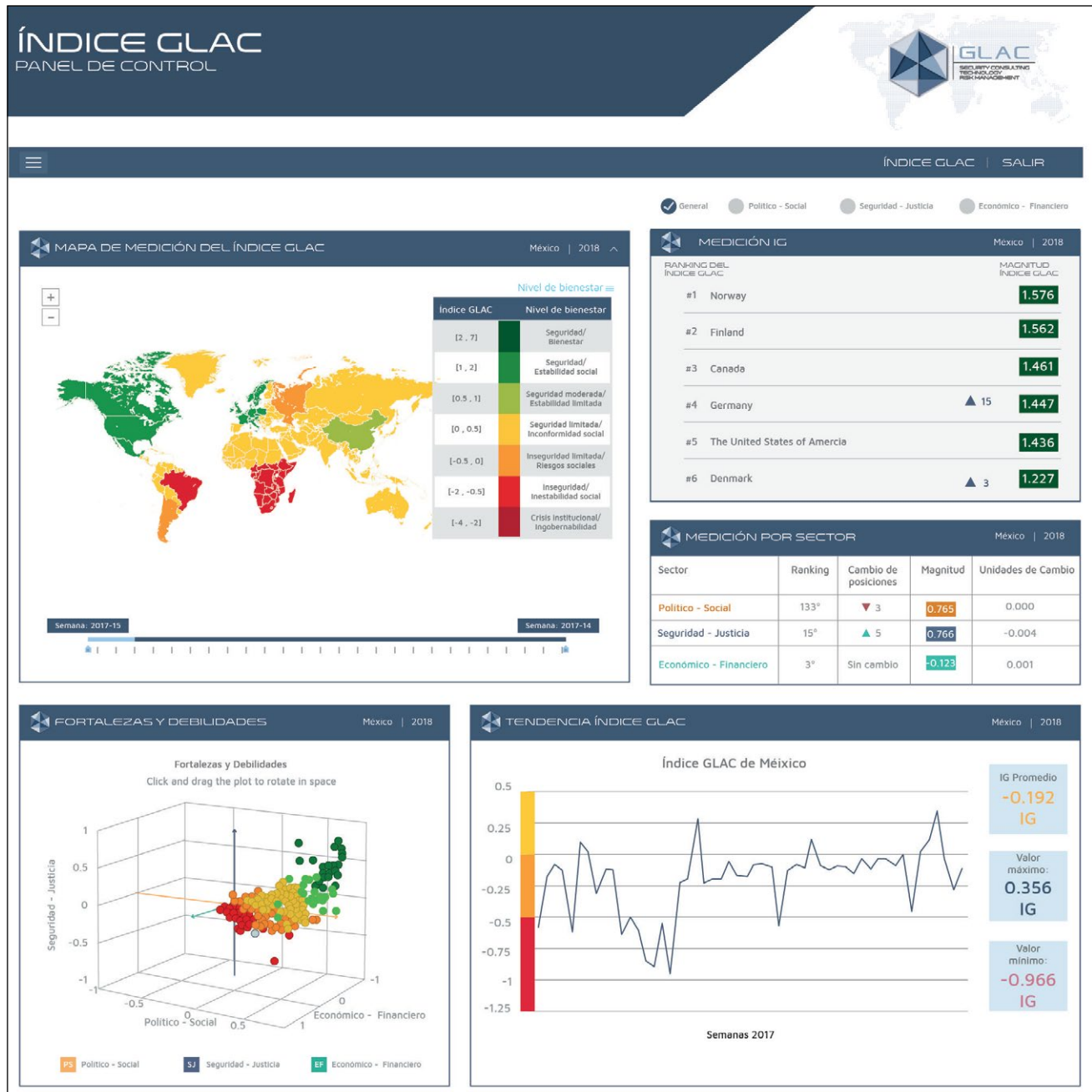
La escala del Índice GLAC® se genera por medio de un **algoritmo matemático** que integra el cálculo de más de 1,300 indicadores y su impacto en la sociedad, registrado a través de factores temáticos. Se encuentra en un rango de 7 a -4, en el que 7 indica las condiciones ideales de **Seguridad con Bienestar**, mientras que -4 representa las circunstancias de mayor debilidad y vulnerabilidad. **Seguridad con Bienestar** es un modelo integral que considera variables político-sociales, económico-financieras y de seguridad y justicia, que inciden en forma directa e indirecta en el fenómeno de la seguridad.

Para su estudio, la escala identifica 7 niveles representados por un gradiente de color que va de verde a rojo. Los rangos son:

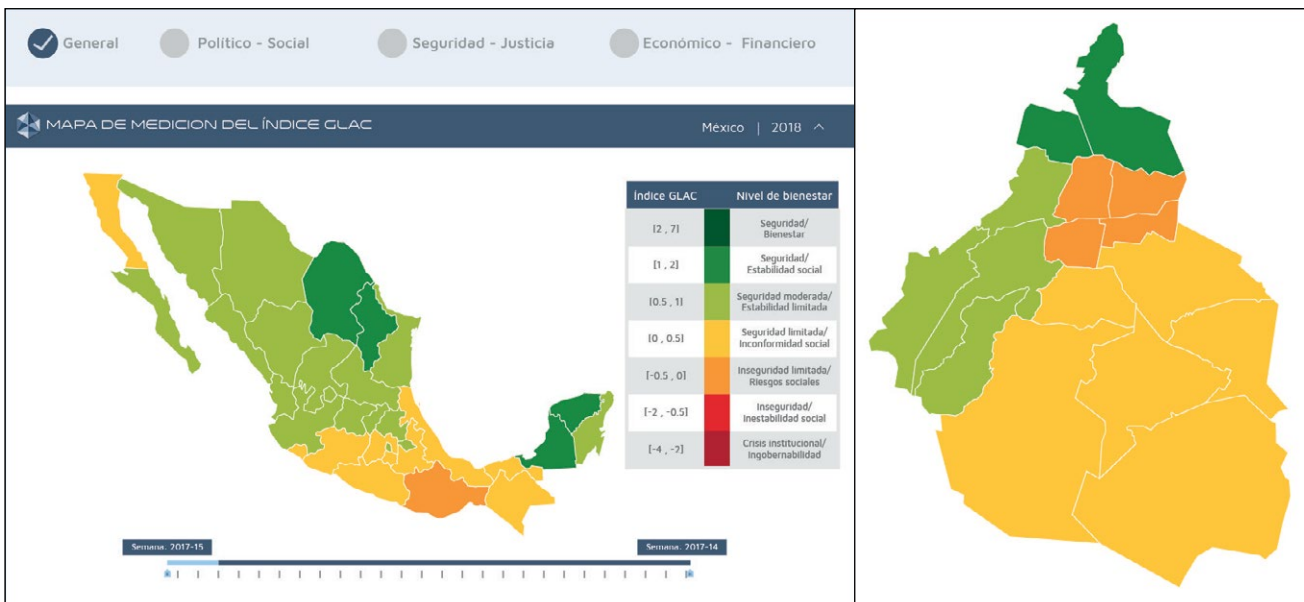
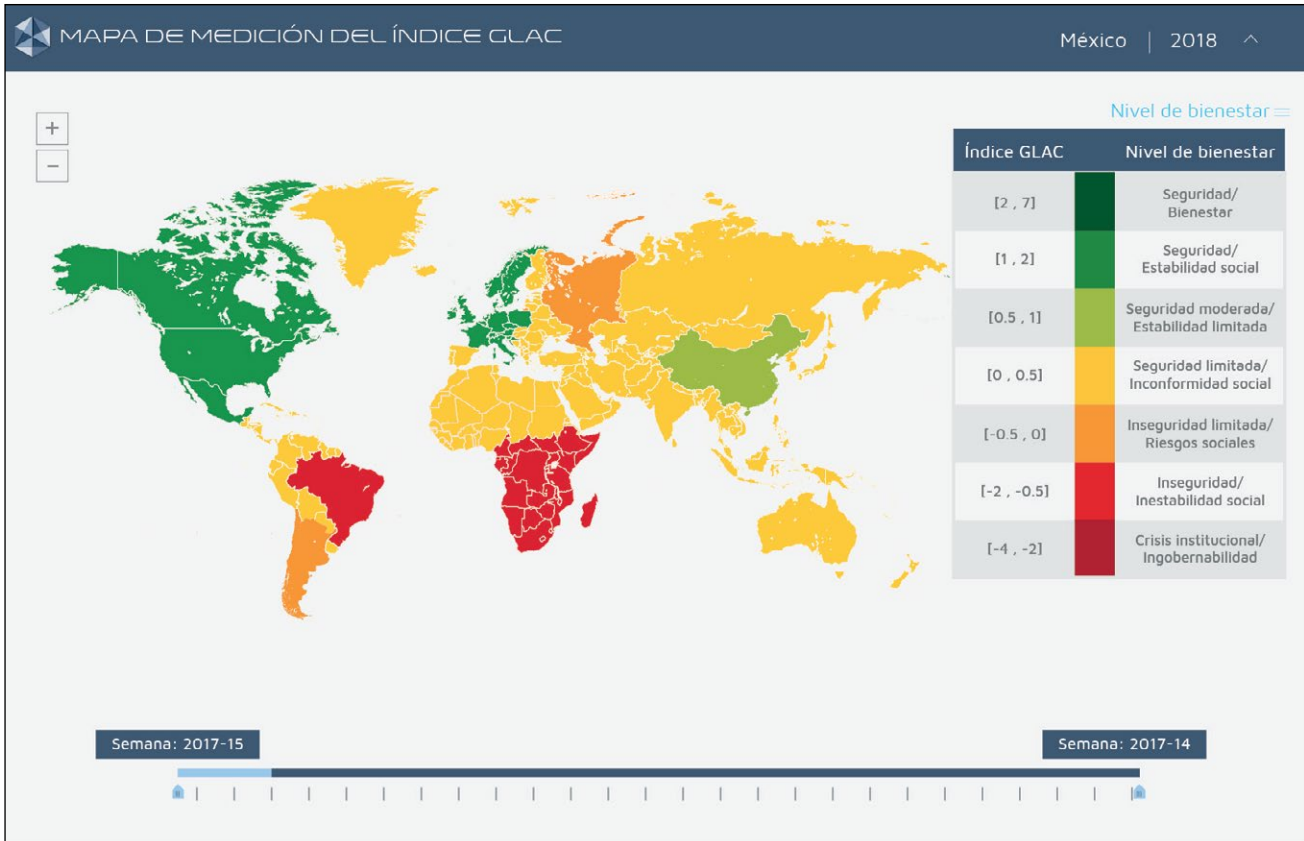
Índice GLAC		Nivel de bienestar
[2 , 7]		Seguridad/ Bienestar
[1 , 2]		Seguridad/ Estabilidad social
[0.5 , 1]		Seguridad moderada/ Estabilidad limitada
[0 , 0.5]		Seguridad limitada/ Inconformidad social
[-0.5 , 0]		Inseguridad limitada/ Riesgos sociales
[-2 , -0.5]		Inseguridad/ Inestabilidad social
[-4 , -2]		Crisis institucional/ Ingovernabilidad

# Plataforma de Información y Análisis Predictivo

Los cálculos del Índice GLAC® se desarrollan con programación digital y sistemas que son almacenados en la Plataforma de Información y Análisis Predictivo, para el procesamiento en línea de bases de datos con las siguientes herramientas de visualización:

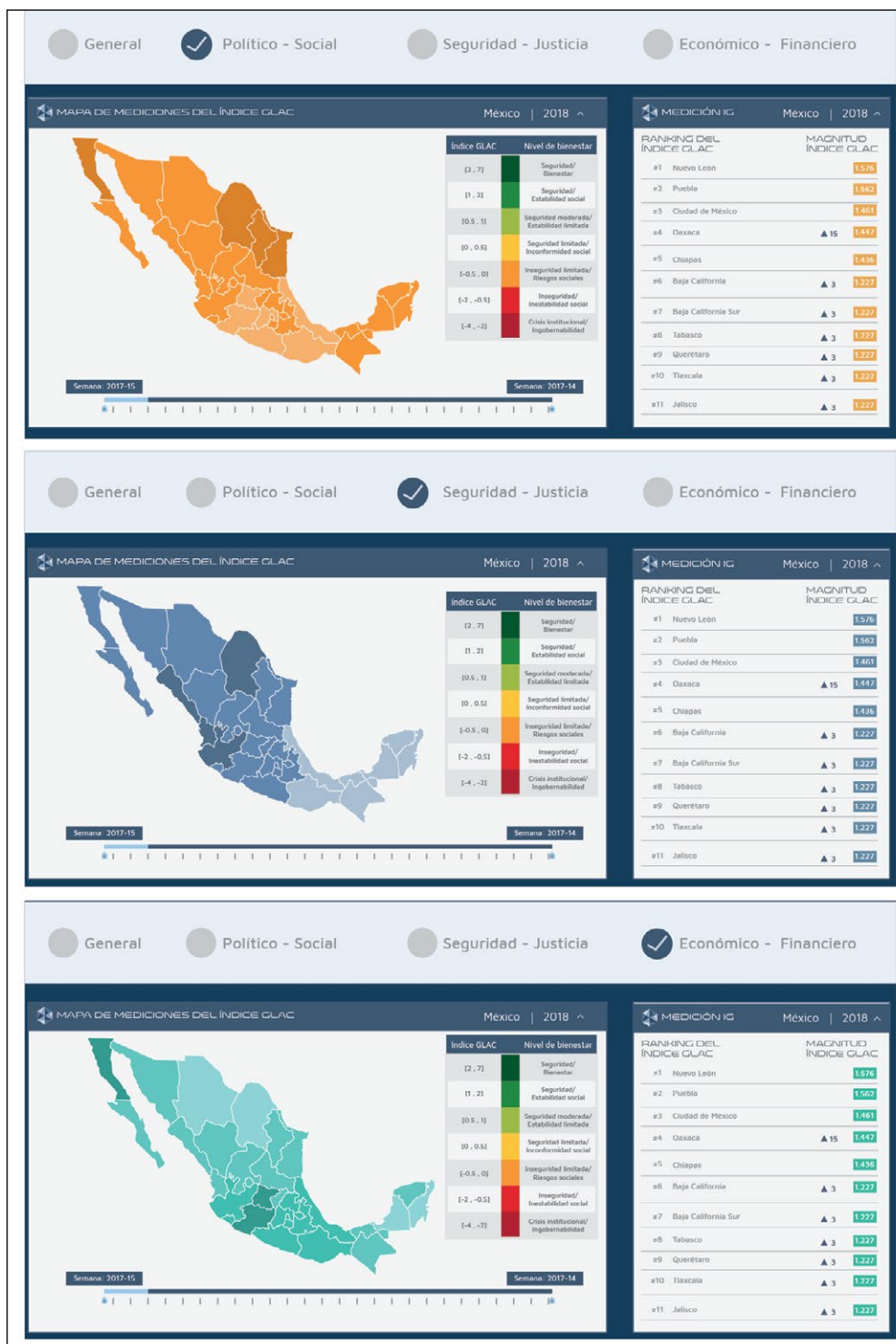


El sistema realiza diferentes niveles de medición: internacional, nacional y local. Registra el comportamiento del rango del índice en el tiempo, relaciona el color de cada entidad con el grado de **Seguridad con Bienestar** de acuerdo con la escala del Índice GLAC®.



## Ranking por sector del ÍNDICE GLAC®

Para su análisis, el Índice GLAC® genera un *ranking* por sector: Político-social, Seguridad y justicia y Económico-financiero, con el cálculo de las variables correspondientes, lo que permite identificar el comportamiento de cada entidad desde la perspectiva de cada sector.



## Medición por sector de la entidad de estudio

El registro de la medición por sector muestra el comportamiento de la entidad de estudio con el análisis del *ranking* en cada uno de ellos, el cambio de posición, la magnitud en el Índice GLAC® por sector, el crecimiento o decrecimiento de la magnitud por cada sector con respecto a la semana anterior, así como el valor del Índice GLAC®.

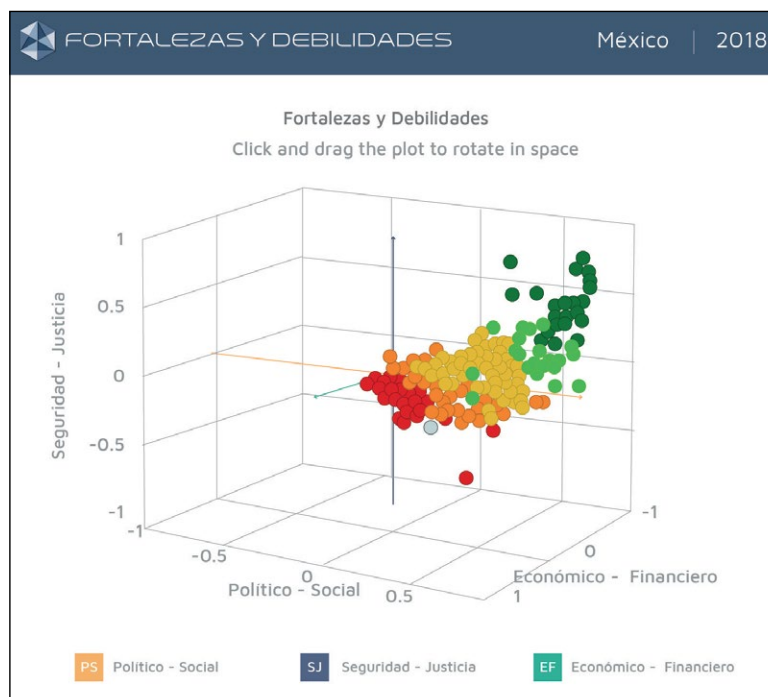
MEDICIÓN POR SECTOR				México   2018
Sector	Ranking	Cambio de posiciones	Magnitud	Unidades de Cambio
Político - Social	133°	▼ 3	0.765	0.000
Seguridad - Justicia	15°	▲ 5	0.766	-0.004
Económico - Financiero	3°	Sin cambio	-0.123	0.001

## Fortalezas y debilidades

La representación tridimensional del Índice GLAC® de cada entidad se determina con:

- Eje X: magnitud de los indicadores del sector Político-social
- Eje Y: magnitud de los indicadores del sector Seguridad y justicia
- Eje Z: magnitud de los indicadores del sector Económico-financiero

El sistema identifica la fortaleza o debilidad de cada sector de la entidad de estudio.

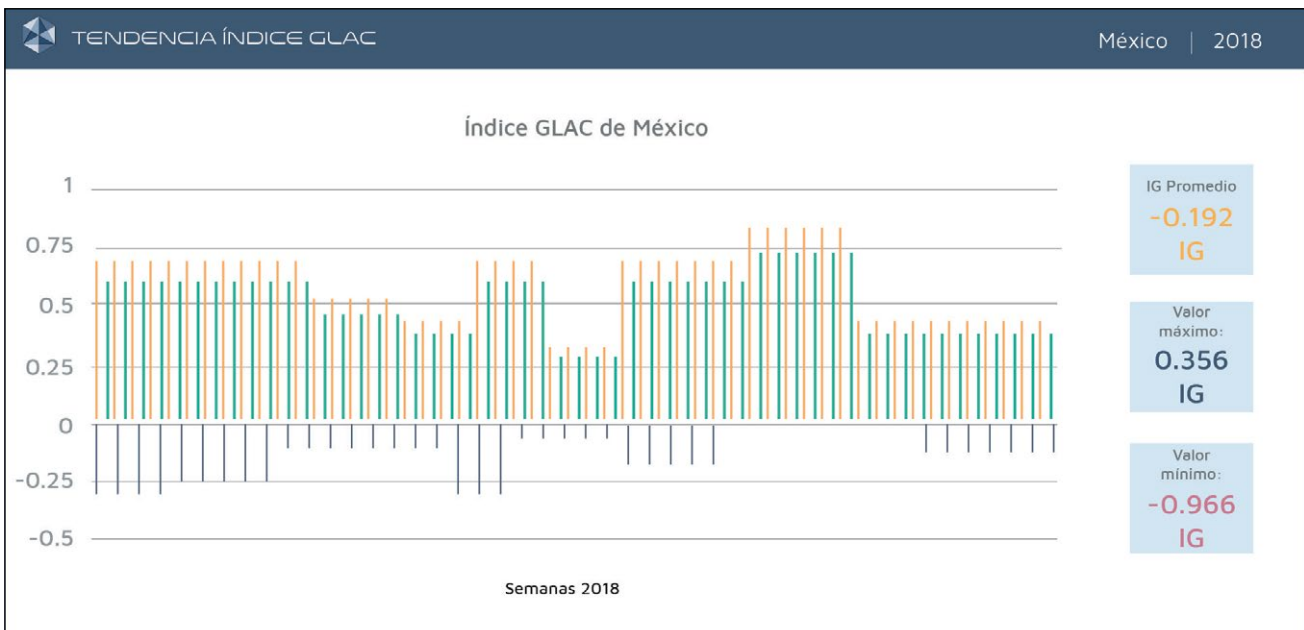
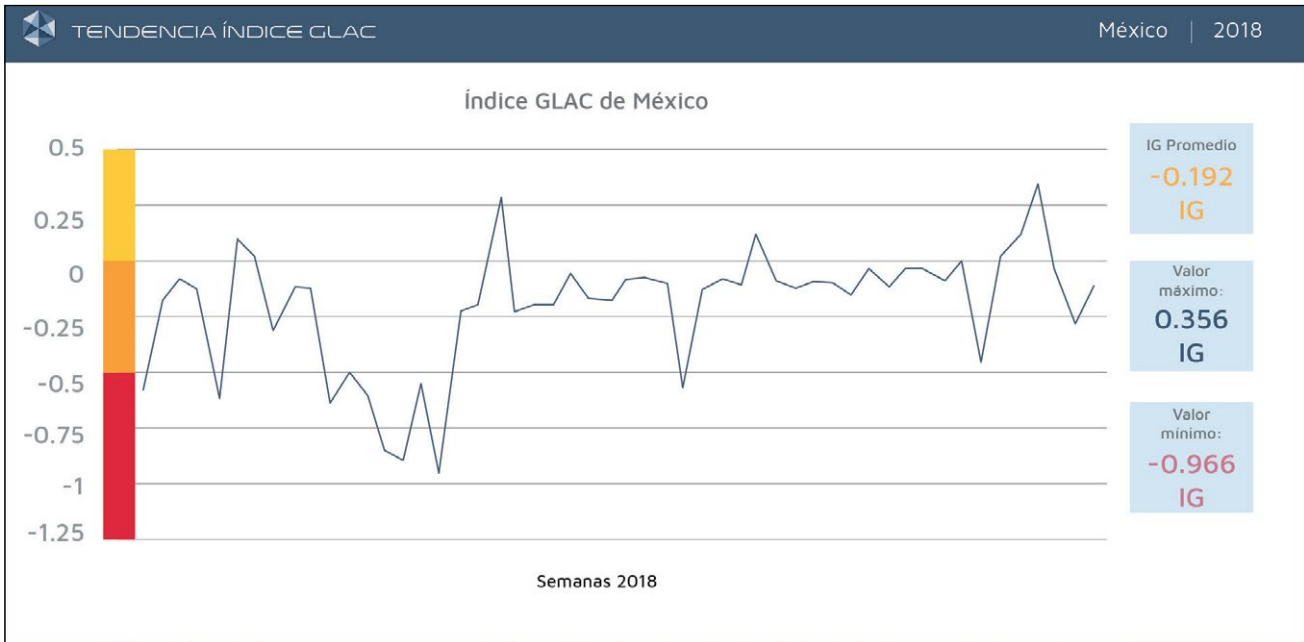


## Seguridad con Bienestar

Un nuevo modelo integral de seguridad

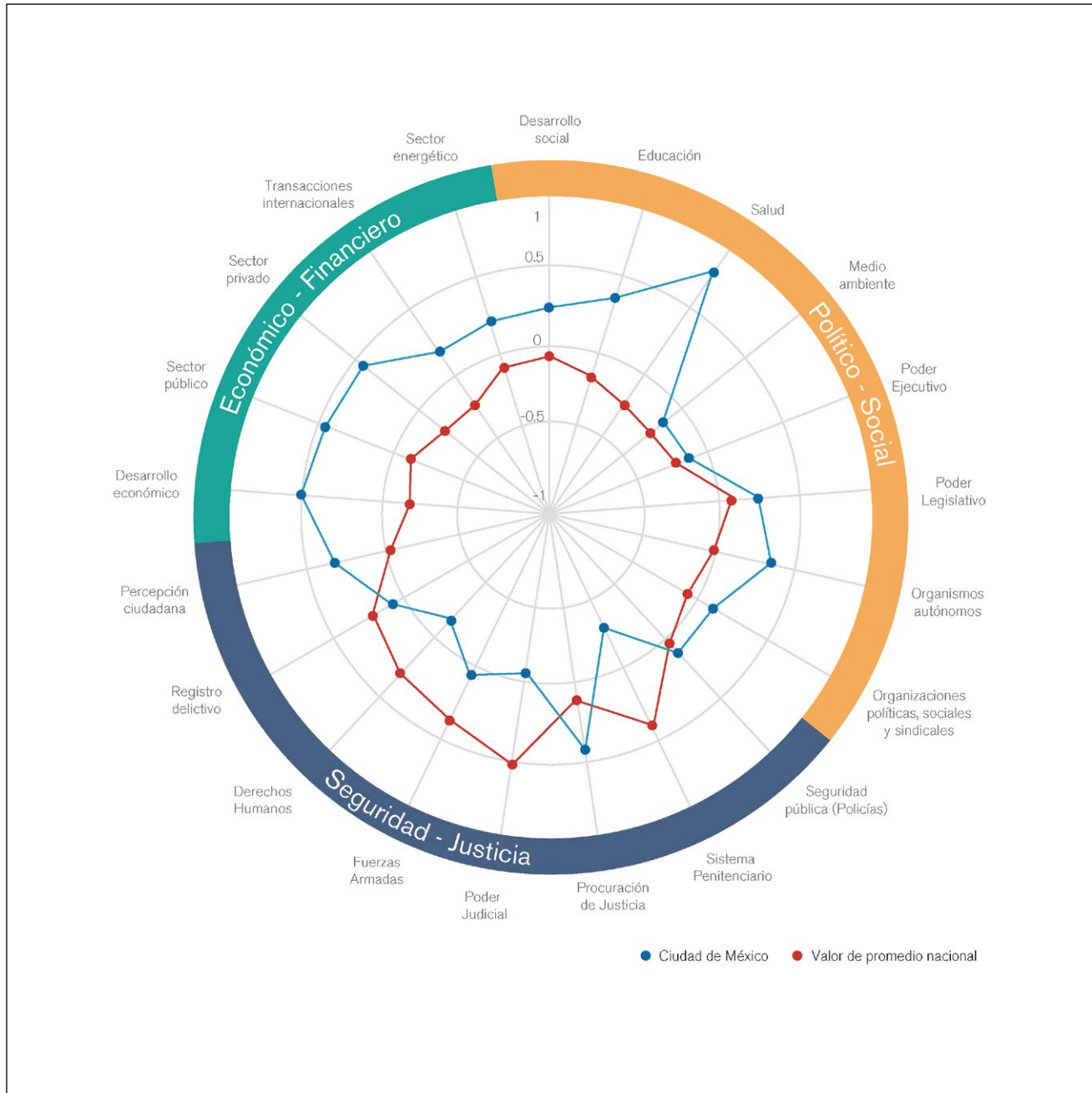
## Tendencia del ÍNDICE GLAC®

El gráfico de tendencia de una entidad muestra el comportamiento del Índice GLAC® en la última semana, su desarrollo en el año, los máximos y mínimos históricos e identifica para cada semana el grado de **Seguridad con Bienestar** de cada sector.



## Condición sectorial temática

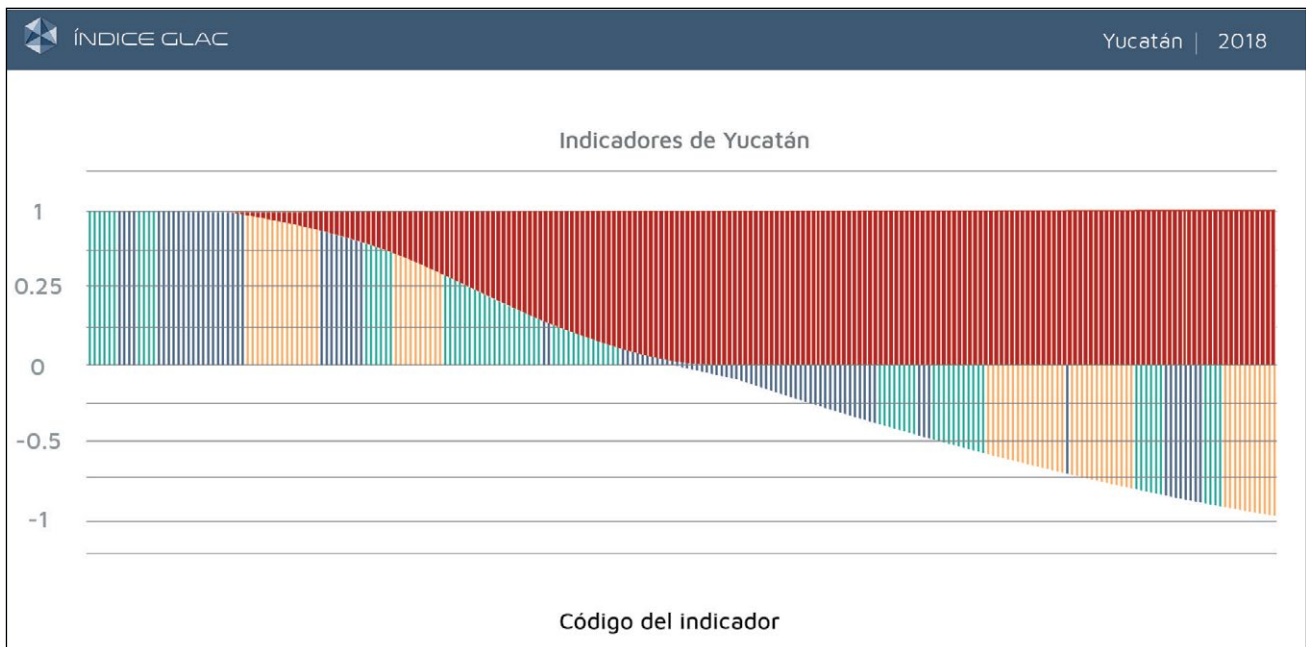
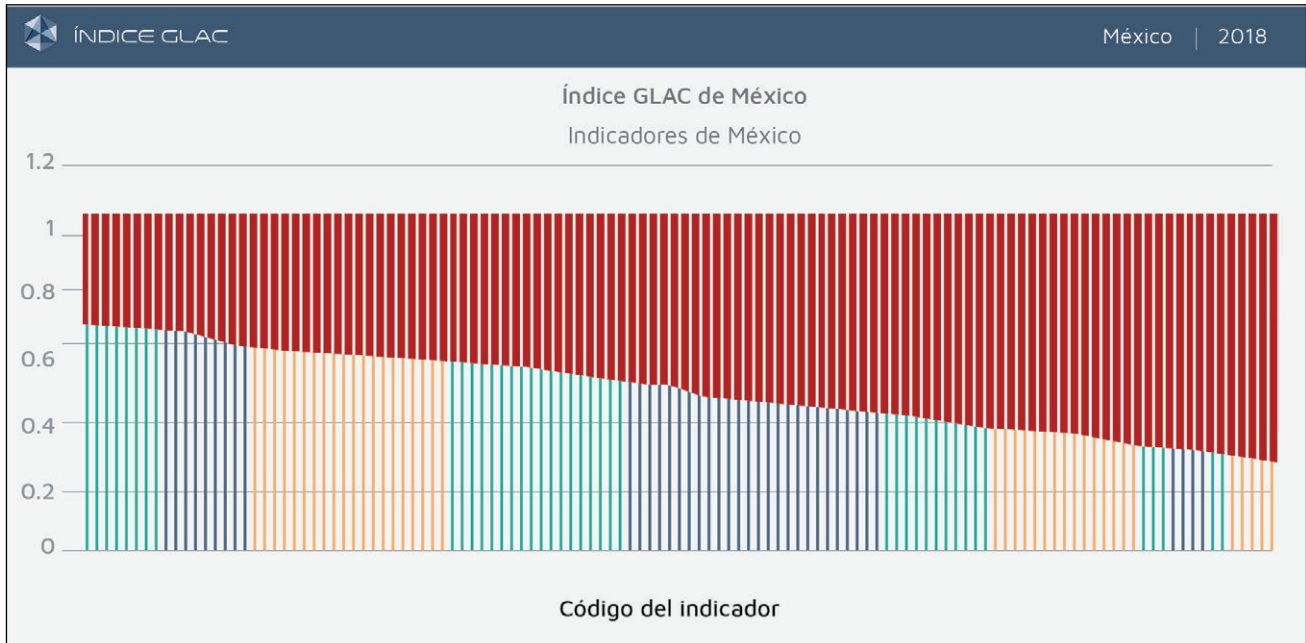
Para el estudio temático del Índice GLAC®, el sistema muestra el gráfico comparativo de los indicadores de la entidad sujeta a estudio con la media local, nacional o internacional.



## Indicadores

Los indicadores están representados con barras verticales de colores:

- Amarillo: sector Político-social
- Verde: sector Económico-financiero
- Azul: Seguridad y justicia

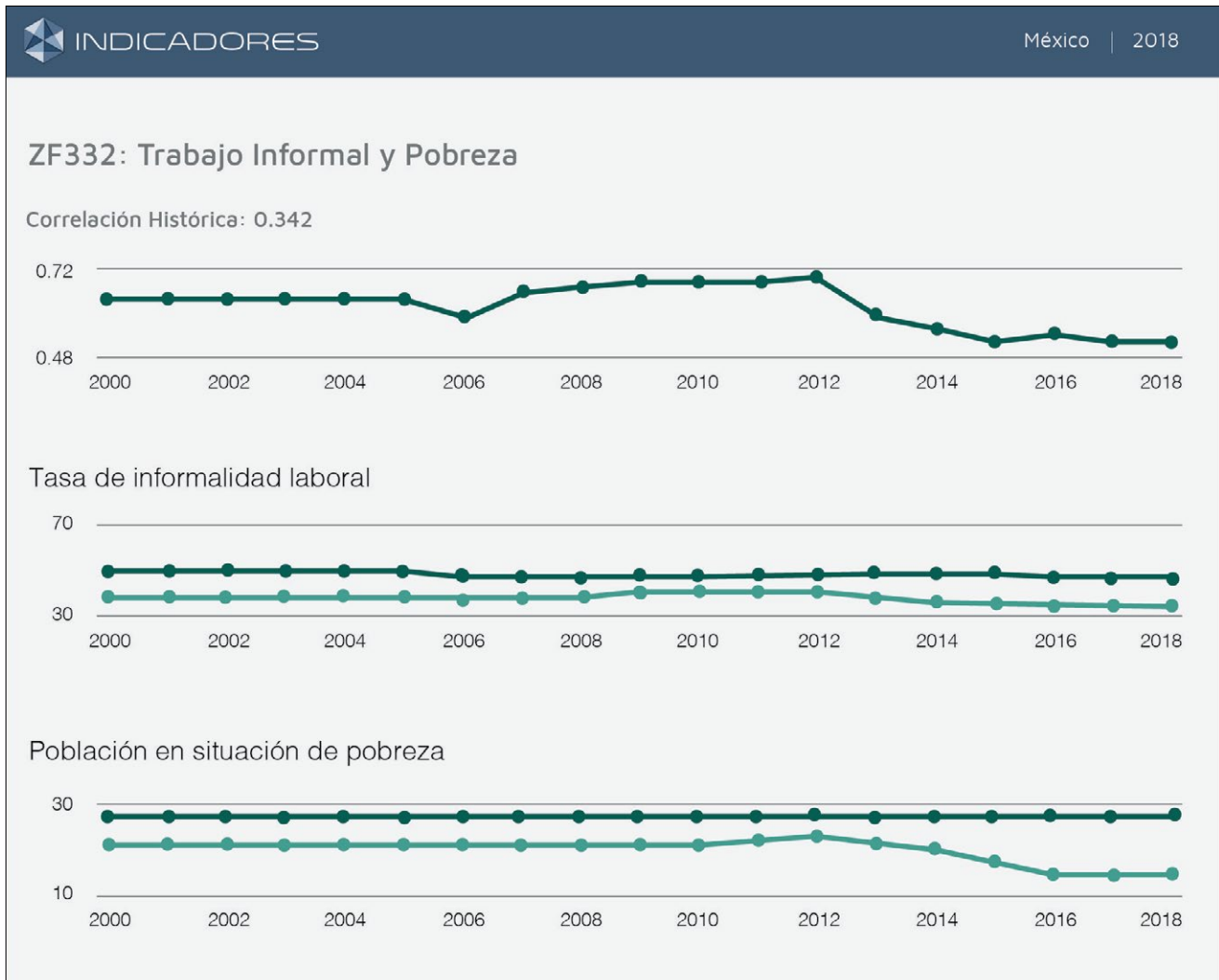


El color rojo representa el déficit del indicador con respecto al valor de la variable de referencia.

Los indicadores se generan con datos procesados de organismos internacionales, nacionales, académicos, organizaciones sociales y fuentes privadas. Estos constituyen la base de medición del Índice GLAC®.

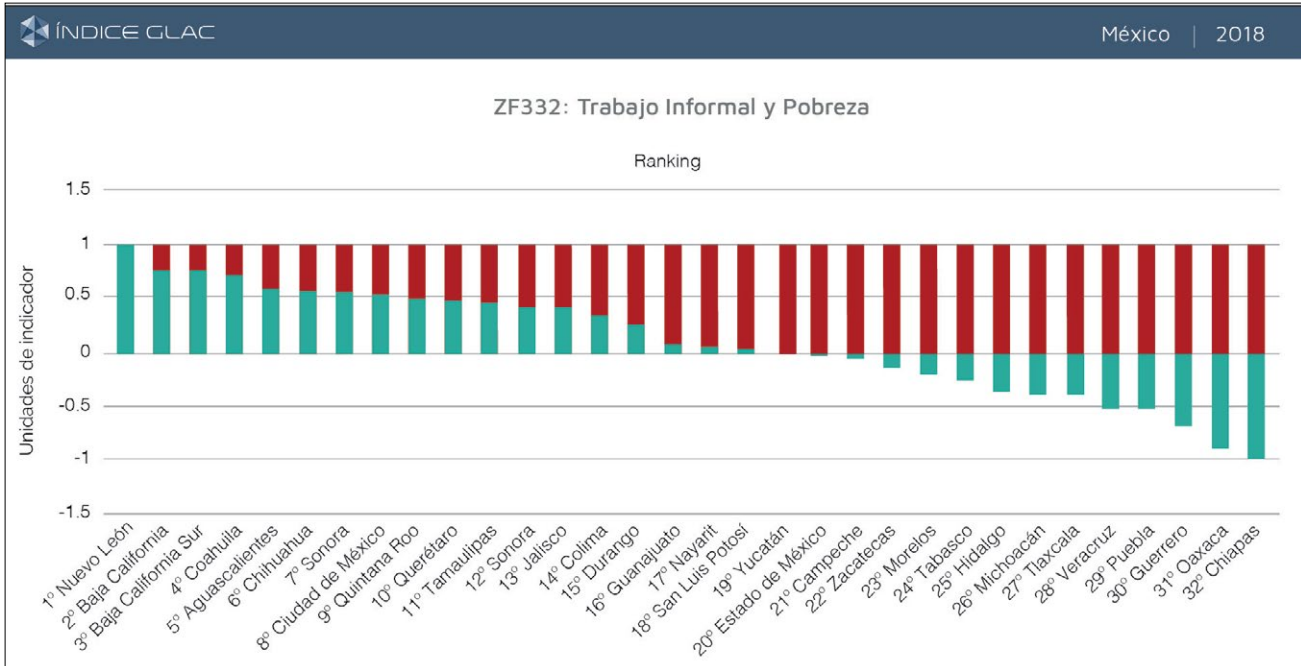
## Análisis por indicador

El sistema analiza el comportamiento histórico de las variables que integran el indicador, registra y analiza la tendencia de las variables en el tiempo y su impacto al indicador. La información que compone cada indicador tiene un registro histórico de más de 15 años.



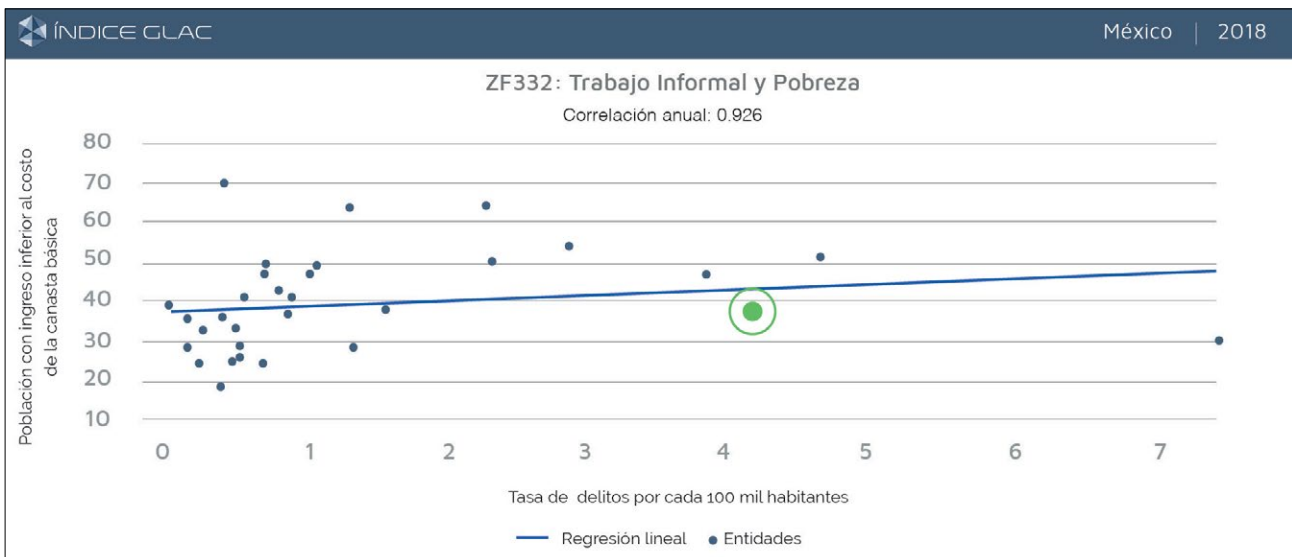
## Ranking del indicador

El gráfico del *ranking* registra la posición de la entidad con el indicador sujeto a análisis. Este puede ser local, nacional o internacional.



## Correlación del indicador

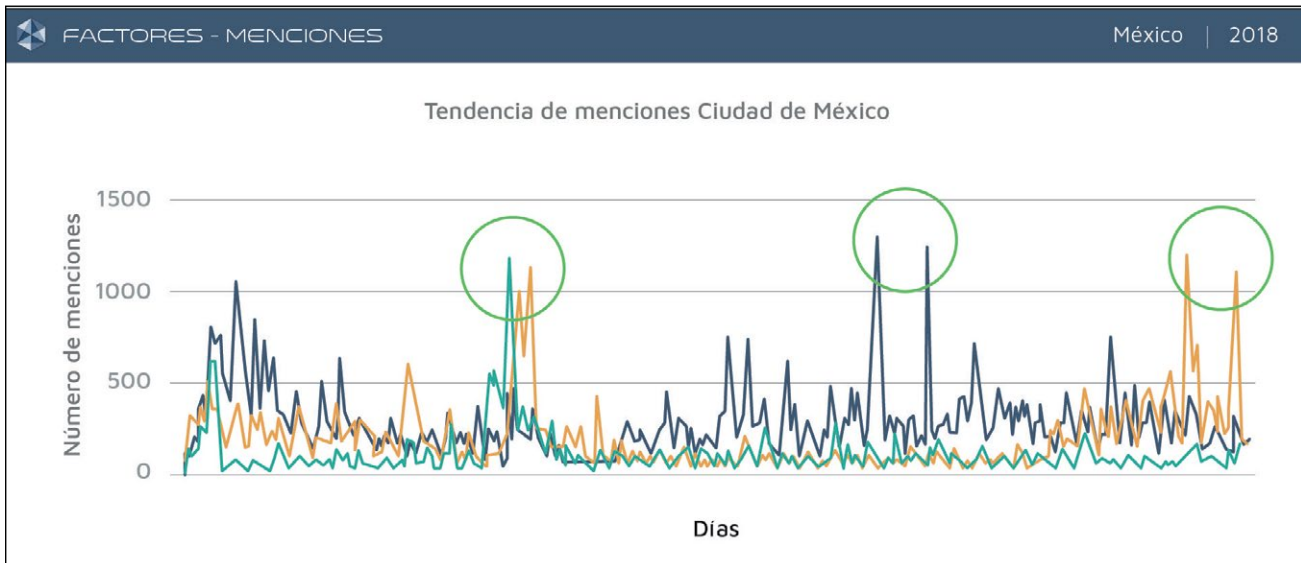
La correlación muestra el nivel de asociación de las variables del indicador. Su rango es de cero a uno.



## Factores

Los factores miden el impacto de los indicadores en la sociedad y ponderan el algoritmo del Índice GLAC®. Su medición utiliza técnicas de *big data* y de modelos de regresión logística. Se calculan con la medición en la red digital de medios de comunicación, redes sociales y encuestas.

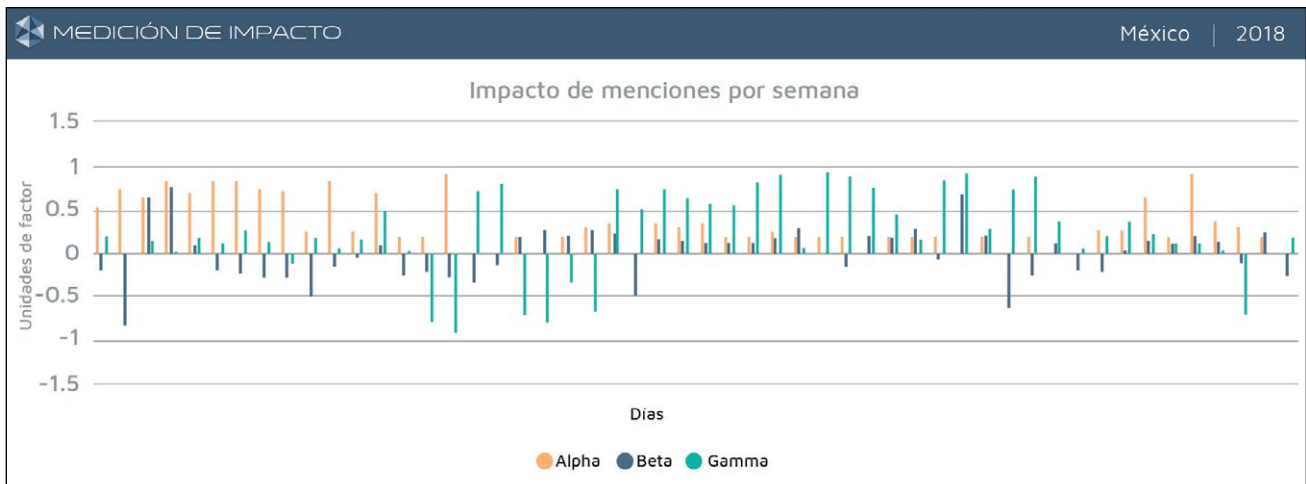
Los gráficos de factores permiten identificar el volumen de menciones y los picos máximos y mínimos de interacción en medios digitales relacionados con cada uno de los temas que analiza el Índice GLAC®.



Las menciones son clasificadas de acuerdo con los temas que integran el Índice GLAC®. El sistema muestra el contenido, fuente y sentimiento asociado.



El impacto se mide con técnicas de inteligencia artificial a partir del análisis del comportamiento histórico en medios digitales de los temas de estudio.



## Ranking del ÍNDICE GLAC®

La magnitud en la escala del Índice GLAC® es el resultado del cálculo de sus variables en los sectores: Político-social, que considera temas de educación, salud y gobierno; Seguridad y justicia que contempla la policía, los jueces y las fuerzas armadas; y el sector Económico-financiero en temas de política fiscal, crecimiento económico e inversión.

El *ranking* ubica en las primeras posiciones aquellas entidades cuyo nivel de **Seguridad con Bienestar** es superior; y en las últimas posiciones a las entidades que presentan circunstancias de mayor vulnerabilidad.

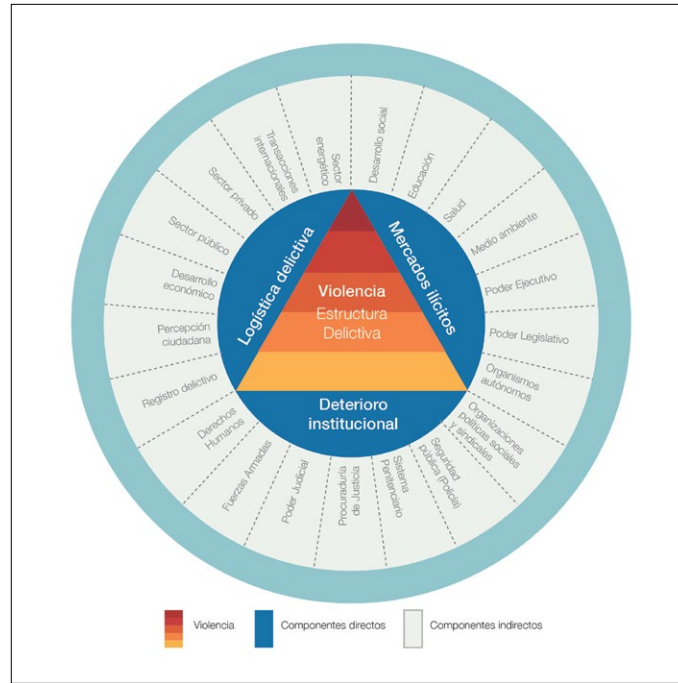
Ejemplo del *ranking* semanal del Índice GLAC®:

MEDICIÓN IG		México   2018 ^	
RANKING DEL ÍNDICE GLAC		MAGNITUD ÍNDICE GLAC	
#1	Ciudad de México [MX-DIF]	▲ 7	1,069
#2	Campeche [MX-CAM]		0,924
#3	Nuevo León [MX-NLE]		0,850
#4	Coahuila [MX-COA]	▲ 6	0,845
#5	Sonora [MX-SON]	▲ 2	0,755
#6	Querétaro [MX-QUE]	▲ 3	0,685
#7	Jalisco [MX-JAL]	▲ 4	0,643
#8	Aguascalientes [MX-AGU]	▲ 7	0,593
#9	Tamaulipas [MX-TAM]	▲ 7	0,568
#10	Estado de México [MX-MEX]	▲ 9	0,539
#11	Durango [MX-DUR]	▲ 3	0,505
#12	Hidalgo [MX-HID]	▲ 8	0,456
#13	Yucatán [MX-YUC]	▼ 9	0,422
#14	Baja California Sur [MX-BCS]	▼ 8	0,395
#15	Michoacán [MX-MIC]	▲ 9	0,347
#16	Puebla [MX-PUE]	▲ 14	0,338
#17	Baja California [MX-BCN]	▲ 9	0,328
#18	Colima [MX-COL]	▼ 5	0,290
#19	Quintana Roo [MX-ROO]	▼ 18	0,287
#20	Guanajuato [MX-GUA]	▲ 3	0,273
#21	Zacatecas [MX-ZAC]	▲ 6	0,241
#22	Tlaxcala [MX-TLA]	▼ 4	0,209
#23	Sinaloa [MX-SIN]	▼ 6	0,179
#24	Chihuahua [MX-CHH]	▼ 12	0,150
#25	Chiapas [MX-CHP]	▼ 4	0,104
#26	San Luis Potosí [MX-SLP]	▼ 4	-0,076
#27	Oaxaca [MX-OAX]	▲ 1	-0,096
#28	Veracruz [MX-VER]	▲ 1	-0,195
#29	Nayarit [MX-NAY]	▼ 24	-0,197
#30	Morelos [MX-MOR]	▲ 1	-0,213
#31	Tabasco [MX-TAB]	▲ 1	-0,350
#32	Guerrero [MX-GRO]	▼ 7	-0,351

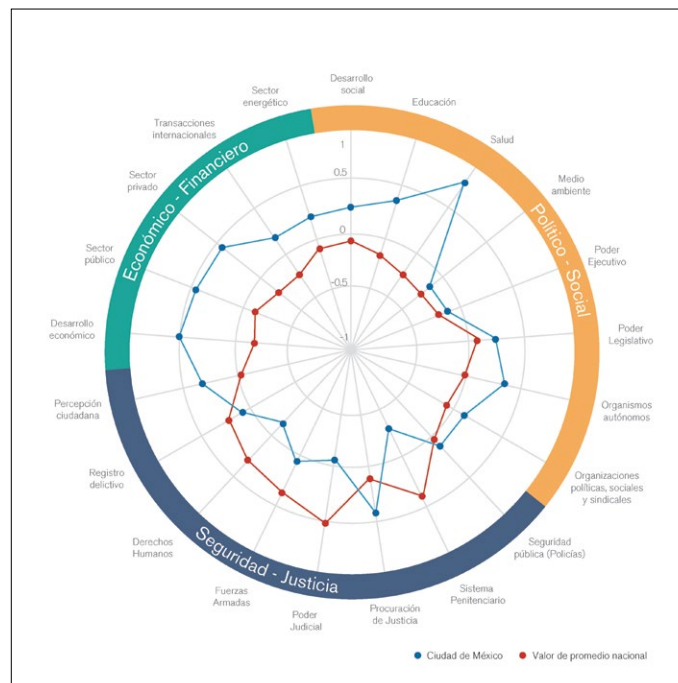
### Seguridad con Bienestar

Un nuevo modelo integral de seguridad

El modelo de **Seguridad con Bienestar** realiza la identificación, el análisis y el modelado de variables que inciden en la seguridad integral a través del Índice GLAC®.



$$IG = \sum_{x=1}^{x=n} \frac{M_x \pm C_{Mx}}{n} \cdot \alpha_x + \sum_{y=1}^{y=k} \frac{M_y \pm C_{My}}{k} \cdot \beta_y + \sum_{z=1}^{z=p} \frac{M_z \pm C_{Mz}}{p} \cdot \gamma_z$$



# 09. Seguridad como política de Estado

.....

**La actual composición política pluripartidista y la trayectoria de alternancia que se ha desarrollado en los procesos democráticos en el país obligan a definir una estrategia que rebase la pugna político-partidista en temas sustantivos para la sociedad, como la seguridad.**

## **Planteamiento general**

Para llevar a cabo esta tarea, se requiere de una política de Estado entre cuyas prioridades se encuentre la seguridad de la sociedad, y que utilice los mejores recursos técnicos, legales y humanos para que en el corto plazo se restablezca el estado de derecho y la paz social. Asimismo, que desarrolle simultáneamente las instituciones de seguridad en el ámbito civil en los tres órdenes de gobierno para atender de forma inmediata y sistemática el reto de la inseguridad que tiene México.

## **Seguridad con Bienestar**

En esta estrategia, es imperativo combatir el delito y atender las determinantes sociales que lo generan. Para ello, se plantea el modelo de **Seguridad con Bienestar** de largo plazo, que define un nuevo enfoque en la atención de la inseguridad a través de las variables asociadas al delito, de origen social, educativo y de salud que inciden en el fenómeno; además de los siguientes ámbitos:

- Mercados ilícitos
- Logística delictiva
- Deterioro institucional

Bajo esta perspectiva, se concentran las capacidades del Estado en el desmantelamiento de los componentes que generan la violencia y las estructuras delictivas, y se acota la economía derivada de las actividades criminales con un alcance superior en la protección a la sociedad con la atención inmediata de los delitos de alto impacto desde su origen, el acotamiento y combate sistemático a la corrupción en todos los niveles de la administración pública y privada, así como la atención de las causas que generan el delito.

La participación de los ciudadanos es un activo de alto valor con el que cuenta México para la resolución de la inseguridad. Gracias a la denuncia, la exigencia, demanda y el señalamiento es posible reconstruir el binomio sociedad-autoridad que, como se ha enfatizado, es imprescindible para un modelo de éxito en seguridad.

Durante muchos años la mayoría de las personas fueron indiferentes a los esquemas de seguridad, por la perspectiva de control social del gobierno, lo que generó una baja interacción entre la sociedad y la autoridad.

Para solucionar este fenómeno de forma integral, en el primer nivel de decisión de gobierno se deben atender las prioridades de la sociedad con respecto a la seguridad. Por ello es imprescindible que el país tenga, a nivel de Secretaría de Estado, la responsabilidad de la seguridad pública con el fin de articular políticas y acciones de protección de la sociedad y combate al delito.

De igual forma es imperativo desarrollar las instituciones de policía en los tres órdenes de gobierno de acuerdo con su competencia legal; rescatar los cuadros de experiencia de las policías para actualizar sus conocimientos y habilidades técnicas para cada una de las áreas de especialización: investigación, inteligencia y operación. Consolidar sistemas de información nacionales que contengan los registros delictivos y bases de datos relacionadas con todas las actividades de orden criminal; el uso de tecnología y sistemas para la generación de inteligencia operativa e interconexión compartimentada según el ámbito de competencia de las instituciones responsables de la seguridad.

Para ello es necesaria la reconstrucción y actualización de la **Plataforma México** con el fin de lograr una interconexión nacional en los tres niveles de gobierno y así compartir en un solo sistema de información nacional datos, voz e imagen para el almacenamiento, integración, análisis y generación de inteligencia operativa contra el delito.

Un elemento sustantivo de este proceso es transformar el perfil y las capacidades del personal de mando y operativo de las estructuras de seguridad. Se debe aprovechar la infraestructura de los cen-

tros de educación superior y las universidades para generar una plataforma educativa para las áreas de seguridad. El objetivo es que atiendan la demanda de profesionales para las tareas de seguridad de acuerdo con el nuevo modelo, además de especializar a los policías con experiencia que acrediten los exámenes de integridad.

Se debe de incorporar lo mejor de la sociedad en tareas de seguridad; es primordial que los mejores estudiantes, técnicos, científicos y abogados tengan cabida en las policías y áreas de seguridad. No se debe permitir que sea un espacio negado a los profesionales ya que el principio de la seguridad es tener en sus cuadros a los mejores individuos, ciudadanos con ética, honor y formación superior.

Este esquema permite que los nuevos miembros de las áreas de seguridad, además de tener un antecedente de mejor interacción con la sociedad por su desarrollo personal, también cuenten con un mayor alcance técnico por su formación profesional: desde un contador para analizar lavado de dinero, un médico para el estudio de ADN, un psicólogo para la asesoría y el manejo de crisis en secuestro, un ingeniero para la investigación técnica, ciber-delitos y sistemas. En general, la ventaja que permiten las diferentes especialidades de profesionistas egresados de las universidades para transformar la interacción del binomio sociedad-autoridad.

Para esta tarea es necesario recuperar la implementación institucional a nivel nacional del Sistema Integral de Desarrollo Policial con sus cuatro ejes:

- Servicio Profesional de Carrera
- Programa Rector de Profesionalización
- Régimen disciplinario
- Sistema complementario de seguridad social

En el ámbito operativo es importante el desarrollo de capacidades en las áreas de análisis táctico, investigación técnica y científica de acuerdo con el nuevo modelo de policía propuesto.

Y como se ha señalado, es imprescindible la atención de la violencia y de los componentes directos e indirectos que inciden en la seguridad de los ciudadanos, con nuevos sistemas y herramientas

tecnológicas que generen mayor capacidad de identificación, análisis y desarrollo de prospectiva para la solución integral del fenómeno, como se indica en el modelo de **Seguridad con Bienestar**; el cual considera la implementación de un esquema transversal de los programas de Educación, Salud y Desarrollo Social con Seguridad, para la atención de población en las zonas de alto riesgo e índice delictivo.

En este sentido, para tener certeza en el proceso de transformación de la seguridad del país se requiere la participación directa de la sociedad. Además de fortalecer su denuncia, es preciso que se integre con representantes directos en el proceso de construcción institucional de las instancias responsables de seguridad pública y justicia, en vigilancia de sus prioridades operativas, asignación de presupuesto, supervisión del gasto y adquisición de equipamiento en los tres órdenes de gobierno.

**Para institucionalizar esta participación se propone la creación del Instituto Nacional para la Seguridad (INS) en la figura de Organismo Público Autónomo Ciudadanizado (similar al INE), con un Consejo Nacional integrado por miembros del:**

- **Poder Legislativo**
- **Poder Ejecutivo (federal, estatal y municipal)**
- **Poder Judicial**
- **Ciudadanos**
- **Especialistas en el ramo**

**El instituto no sustituirá las instituciones de gobierno responsables de las tareas de seguridad y procuración de justicia que determina la ley.**

.....

## Instituto Nacional para la Seguridad (INS)

### Objetivos

- Definir y evaluar las políticas públicas en seguridad y procuración de justicia para la protección de la sociedad, el combate al delito, la impunidad, la corrupción y la injusticia.
- Integrar datos oficiales y estadísticas nacionales del delito.
- Vigilar el presupuesto-gasto en todas sus etapas, con facultades de ley para inspeccionar y auditar los recursos ejercidos.
- Coadyuvar en el desarrollo de instituciones de seguridad pública y justicia con programas para tecnología, formación y profesionalización, además de los sistemas de información y bases de datos.
- Rector de la construcción institucional de una política de Estado en seguridad y procuración de justicia.

### Funciones

- Desarrollar los mecanismos de rendición de cuentas con indicadores específicos para cada área de gobierno, según su competencia.
- Integrar los datos oficiales de los tres órdenes de gobierno para la estadística nacional delictiva y de procuración de justicia.
- Vigilar el gasto de los tres órdenes de gobierno en seguridad y justicia, con facultades legales para la inspección y la auditoría de los recursos ejercidos.
- Desarrollar propuestas y vigilar el ejercicio para la profesionalización progresiva de las áreas de policía y de ministerio público, con la creación de certificaciones profesionales por competencia.
- Llevar a cabo estudios y propuestas de metodología, sistemas y tecnología que permitan el

incremento de las capacidades institucionales de cada nivel de gobierno en las tareas de seguridad y procuración de justicia.

- Impulsar y vigilar el desarrollo institucional de bases de datos nacionales para el registro de ficheros criminales, *modus operandi* delictivo, registro de internos en penales locales y federales, registros de voz, huellas y ADN.
- Desarrollar e impulsar los estudios de interconexión y digitalización de los sistemas de información de procuración de justicia, con énfasis en la digitalización de las carpetas de investigación.
- Integrar la propuesta de prioridades nacionales de gasto en seguridad pública y justicia para el país como herramienta fundamental de gobierno para la distribución del presupuesto en seguridad y justicia.

Se propone que el Consejo General esté integrado por 9 consejeros, de entre quienes se elegirá a quien deba presidirlo anualmente.

### Consejo General del Instituto Nacional para la Seguridad (INS)



Fuente: GLAC® Consulting.

Para su operación en las tareas de supervisión y auditoría, se propone que dentro del consejo general se integre un Comité Técnico de Evaluación con miembros de las dependencias que por ley tienen facultades en la vigilancia en los tres órdenes de gobierno.



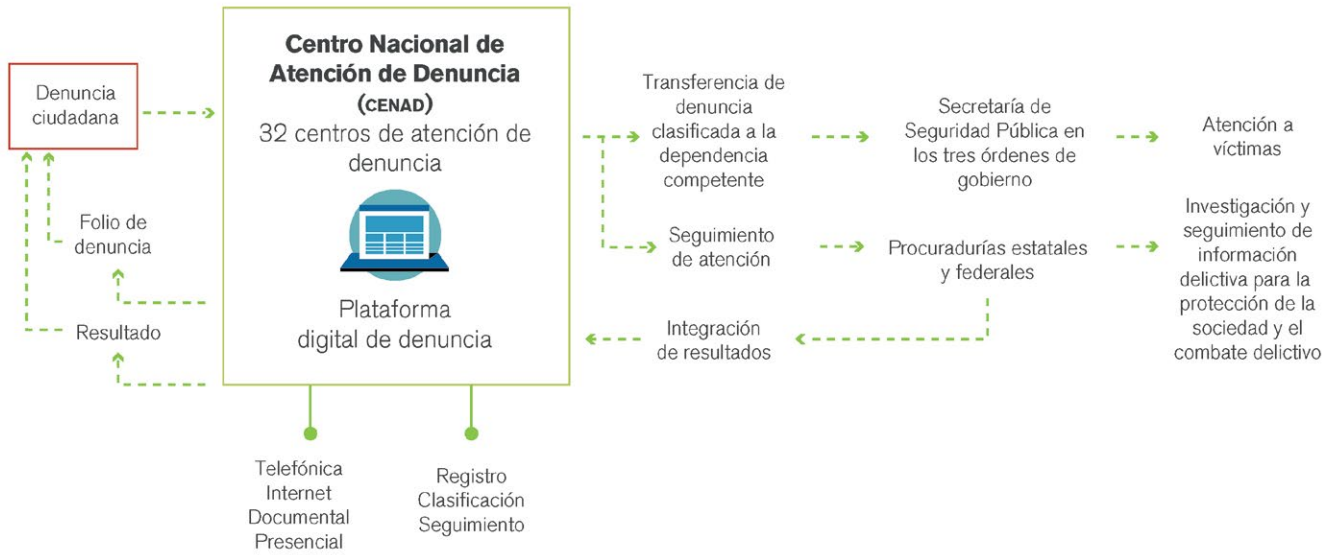
Para la viabilidad financiera y de operación del Instituto Nacional para la Seguridad, se plantea prescindir del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya labor se desvirtuó en un organismo de repartición de fondos etiquetados para la seguridad, sin auditoría ni fiscalización, con limitados alcances técnicos para las tareas de seguridad y enfocado en una gestión político-partidista.

Un componente imprescindible en el planteamiento general es la capacidad que debe tener la autoridad para la detección temprana del delito, a través de alertas, informes, señalamientos y denuncias que genera la sociedad, articuladas con la capacidad de respuesta. Por ello se propone la Integración del Centro Nacional de Atención de Denuncia (CND) a cargo del Instituto Nacional para la Seguridad (INS).

## Centro Nacional de Atención de Denuncia

### Objetivo

- Reconstruir la interacción sociedad-autoridad.
- Generar confianza con transparencia y rendición de cuentas.
- Recuperar la denuncia de los hechos delictivos por parte de la sociedad.
- Realizar el seguimiento de la denuncia ante la autoridad correspondiente para su cumplimiento.
- Operar los sistemas de denuncia de la sociedad para el registro y gestión ante la institución correspondiente.
- Integrar el registro de datos nacionales del delito.



Fuente: GLAC® Consulting.

## Costo operativo

**El Estado Mexicano debe pagar el costo operativo de las policías en los tres órdenes de gobierno. No se debe permitir que estas sean financiadas con el subsidio de la delincuencia organizada o de la corrupción. Es imperativo romper la inercia histórica de tener policías con malos perfiles personales, ineficientes y vinculados al delito para subsistir.**

Hacer caso omiso a los costos de nómina, patrullas, combustible, comunicación, uniformes, equipo táctico y permitir que estos se “autofinancien” ha sido una fórmula atractiva para el crimen organizado. Debido a que las estructuras de policía en muchas ocasiones no cuentan con lo suficiente para cubrir los costos básicos de operación, el crimen organizado recluta y corrompe ofreciendo dinero y recursos.

Por consiguiente, el diseño operativo de las policías en los tres órdenes de gobierno debe incluir el costo operacional y el desarrollo institucional para crear un proyecto de vida para cada policía, que garantice un esquema sano de crecimiento y de consolidación institucional.

## Procuración de justicia

El deterioro y abandono institucional en las procuradurías y fiscalías es mayor o igual que el de las policías en todo el país. La diferencia sustantiva es que en las áreas de procuración de justicia no hay sistemas ni tecnología que permita escalar las capacidades del ministerio público para atender la demanda en el quehacer cotidiano con las carpetas de investigación.

Las cargas de trabajo asignadas a los ministerios públicos por carpeta de investigación rebasan las capacidades físicas y técnicas de las procuradurías. Los ministerios públicos son insuficientes y agotan su horario laboral con gestiones de trámite. Además, cuentan con poco tiempo y deficientes sistemas e infraestructura técnica para realizar investigación jurídica que permita un mayor alcance en las consignaciones de los casos al Poder Judicial.

**En este sentido, la atención de las víctimas del delito sigue siendo un tema pendiente en este sector. Por ello, es imperativo el uso de tecnología para digitalizar las denuncias, incluso con la posibilidad de hacerlas por internet y sólo ratificarlas con cita para evitar la pérdida de tiempo y el desgaste de los denunciantes.**

Se requiere de una reingeniería de procesos para dotar al ministerio público de tecnología y sistemas para la captura, análisis y procesamiento de información que atienda todas las fases de la integración de la carpeta de investigación, que considere en sus sistemas alcances superiores para el análisis y la investigación para el combate al crimen y la protección de la sociedad, desde la perspectiva técnico-jurídica.

Gracias a la experiencia internacional, al conocimiento que se ha desarrollado en el país en esta disciplina y a la tecnología que hay a disposición, es posible en el corto plazo, la transformación de las procuradurías estatales y federal si se integra un esfuerzo nacional que atienda las prioridades institucionales en concordancia con las demandas de la sociedad.

## Inmunidad

Es indispensable considerar que los funcionarios públicos que ocupen cargos como titulares de las secretarías de estado o equivalentes en las áreas de seguridad y justicia, no puedan participar para cargos de elección popular los siguientes tres años posteriores a su responsabilidad institucional. Con esta medida se evitará que se haga uso la titularidad en el área para su propia imagen o campaña de orden político partidista.

En este sentido, y para garantizar que los funcionarios rindan cuentas en caso de desviación o mal uso del encargo que les fue conferido, es imprescindible que no puedan ocupar cargos que les brinden fuero constitucional después de su responsabilidad.

## La perspectiva de Estado

El problema de inseguridad pública en México no se resolverá con magia ni discursos políticos ambiguos. Para enfrentar la inseguridad se requiere de la participación activa de la sociedad, de líderes políticos responsables que dirijan los esfuerzos con ética y compromiso profesional, cuyo bien superior sea la Nación. En esta labor no deberán existir ambigüedades ni intereses particulares o de grupo, únicamente la aplicación del estado de derecho y el pleno respeto a los derechos humanos.

En México existe el conocimiento, la experiencia, los recursos humanos y el talento para afrontar con éxito este reto. Por ello, es imperativo alinear las capacidades con las que cuenta el Estado y priorizar las estrategias, recursos y acciones para la solución en todos los ámbitos y sectores del país.

Lo anterior implica un modelo sano de desarrollo institucional, donde el Estado se haga cargo del costo operativo de las instituciones profesionales de seguridad, inteligencia y custodia penitenciaria, y que dichas instituciones tengan las capacidades técnicas, metodológicas y recursos humanos indispensables para lograr sus objetivos.

No podemos pensar que el problema de inseguridad pública se resolverá con personal operativo de policía, inteligencia y custodia penitenciaria sin formación educativa ni técnica para desempeñar las tareas especializadas de seguridad, con elementos que ganan \$4,000 pesos mensuales y que además deben pagar por su uniforme, financiar el mantenimiento de la patrulla, pagar la gasolina y cubrir lo básico necesario para vivir.

Debemos romper la inercia histórica del perfil del personal de seguridad y justicia que hoy prevalece en el país: es preciso incorporar a los mejores egresados de las escuelas superiores para las tareas de investigación e inteligencia contra el crimen; proveerles con un salario competitivo en el mercado nacional; crear controles institucionales para asegurar que su patrimonio y desarrollo profesional correspondan a su evolución personal dentro del sistema; dotarlos con las mejores herramientas, procedimientos, sistemas y tecnologías del mundo para estas tareas, cuyo costo es mucho menor si se realiza integralmente en

todo el país; asegurarles un proyecto de vida que sea un contrapeso a la oferta permanente de corrupción del crimen organizado. Con todo lo anterior se garantizará que los procesos anticorrupción tengan continuidad a largo plazo.

Es indispensable ajustar el marco legal para eliminar los vacíos legales que dan ventaja a los delinquentes, y realizar una reingeniería de las áreas de procuración de justicia cuyo rezago es igual o mayor que las policías. En este proceso se deberá incorporar a las universidades y centros de educación superior para el desarrollo de capital humano y tecnología nacional.

La sociedad organizada, en un ambiente de estado de derecho y sustentada en instituciones sólidas, es la que transforma las naciones. México ya ha enfrentado grandes retos y los ha logrado superar con el esfuerzo integral de la sociedad. Estoy seguro de que esta tarea no será la excepción.

### **Proteger y servir a la comunidad.**

# Fuentes

- Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. Tiempo de memoria*, Tusquets Editores, México, 2007, p.57.
- Carvente Contreras, Víctor Hugo, *Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas*. Procuraduría General de la República (1952-2012), Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), 1ª edición, México, 2014, pp. 136-138.
- Murder Rate. FBI Uniform Crime Reports as prepared by The National Archive of Criminal Justice Data.
- Medicina Legal de Colombia.
- Departamento de Observatorio Epidemiológico de la Región de Sicilia.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- "Informe de actividades Procuraduría General de la República", 2002. <http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/INFORME%20DE%20LABORES/2002.pdf>

## Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad

- Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008)
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf)
- Decreto por el que se reforma el artículo Tercero Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2012.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283719&fecha=28/12/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283719&fecha=28/12/2012)
- Decreto por el que se reforma el artículo Tercero Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 29 de octubre de 2013.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5320123&fecha=29/10/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5320123&fecha=29/10/2013)

## Grupos de Autodefensas en Michoacán

- Dictamen de la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia por el que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión estima que la proposición con punto de

acuerdo por la que se citaba a reunión de trabajo ante esta soberanía al Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, con el objeto de explicar la situación de la Política de Seguridad Pública en Michoacán en relación con las denominadas autodefensas, ha quedado sin materia. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=49575>

- Sala de Prensa de la Secretaría de Gobernación. Firman los Gobiernos de la República y de Michoacán y Grupos Ciudadanos, Acuerdo para que estos se integren a la vida institucional. Boletín 48. [http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis\\_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOBSwb%23swbpress\\_Content%3A4675&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOBSwb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOBSwb%23swbpress_Content%3A4675&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOBSwb%23swbpress_Category%3A1)
- Decreto por el que se crea la unidad de fuerza rural de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el *Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, el 13 de mayo de 2014. <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/246/3395/3473/3474/oct-4314.pdf>

### Grupos de Autodefensas en Guerrero

- Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013\\_IE\\_grupos\\_autodefensa.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013_IE_grupos_autodefensa.pdf)
- Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero. <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/07/24-Ley-701-RecDerCultura-Ind.pdf>

# Agradecimientos

Con profundo agradecimiento a mi esposa Cristina e hijos Luna y Genaro, a mis padres Consuelo y Nicolás, a mi familia, que han sido mi inspiración y motivo de vida.

Y a mis amigos y colegas de GLAC, por creer, por su esfuerzo y su profesionalismo.

# Genaro García Luna



## Educación

Universidad de Miami, USA  
Maestría en Administración y Negocios MBA  
(2013-2015)

Universidad Nacional Autónoma de México  
Diplomado en Administración Pública (2004)

Universidad Autónoma Metropolitana  
Licenciatura en Ingeniería Mecánica (1994)

## Especialización

Centro de Investigación y Seguridad Nacional, formación y especialización en Seguridad Nacional. Formación en agencias de seguridad e inteligencia en Estados Unidos, España, Israel, Francia, Colombia y Japón.

## Experiencia laboral

Por designación presidencial, Secretario de Seguridad Pública de México (2006-2012). Titular de la Agencia Federal de Investigación, Procuraduría General de la República (2000-2006). Coordinador de Inteligencia

de la Policía Federal, Secretaría de Gobernación (1998-2000). Subdirector de Antiterrorismo, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación (1996-1998). Subdirector de Contrainteligencia, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación (1993-1996).

## Reconocimientos y condecoraciones

Recibió durante cuatro años consecutivos el Reconocimiento a la Excelencia que otorga el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, así como la Medalla al Valor (1996). En octubre de 2001 el Gobierno de España le otorgó la condecoración de la Orden del Mérito Policial, con Distintivo Rojo. En septiembre de 2004, el Buró Federal de Investigación de Estados Unidos (FBI) le otorgó un reconocimiento por las investigaciones y arrestos de fugitivos. En mayo de 2005, la Policía Nacional de Ecuador lo distinguió con la Medalla Insignia Policía Nacional.

En junio de 2005, la administradora de la DEA, Karen P. Tandy, le entregó un reconocimiento por su valiosa participación en la lucha contra el narcotráfico. En septiembre de 2005, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) le otorgó el Distintivo de Plata de la Secretaría General. En mayo de 2006, obtuvo el reconocimiento del Department of Homeland Security, por su contribución en las investigaciones de contrabando de divisas.

En mayo de 2011, por su destacada labor en el combate al narcotráfico transnacional, recibió de manos del presidente de la República de Colombia, doctor Juan Manuel Santos Calderón, la Medalla al Mérito categoría Excepcional, en la ciudad de Bogotá.

En enero de 2012 en la ciudad de Nueva York, la Cámara de Comercio México de Estados Unidos le otorgó el Financial Award of the Year México por su destacada labor al frente de la Secretaría de Seguridad Pública.



**segu  
ridad  
con  
bie  
nes  
tar.**