



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la
Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)**

Número 31

**El modelo disciplinario
de la Policía Estatal de Querétaro**

Expositor: Greco Rosas Méndez

Ciudad de México
10 de diciembre de 2009

Redacción: Claudia Cristina Ruiz Gómez

PRESENTACIÓN

El 10 de diciembre de 2009 se llevó a cabo la exposición “El modelo disciplinario de la policía estatal de Querétaro”, a cargo de Greco Rosas Méndez, ex Coordinador Jurídico de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro. El evento contó con la participación de Ernesto López Portillo, Director Ejecutivo de Insyde, como moderador.¹

OBJETIVOS

- Mostrar al foro la experiencia del modelo disciplinario policial instaurado por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del estado de Querétaro durante la administración 2003- 2009.
- Propiciar un diálogo crítico sobre las características jurídico-administrativas del modelo.
- Abstraer posibles aportaciones en el marco del proceso mexicano de reforma policial democrática impulsado por Insyde.

Las opiniones expresadas por los participantes del evento relatado en el presente documento no necesariamente reflejan la posición de Insyde; sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de seguridad pública y justicia penal democráticos.

Argos Querétaro, una contribución a la reforma policial mexicana

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO

Entendemos que la calidad de un sistema disciplinar en la policía es absolutamente fundamental en el proceso de reforma policial democrático. Hemos estado interesados en tener una aproximación al sistema **Argos**, ésta puede darnos elementos de análisis en los distintos proyectos en los que estamos involucrados con la policía, al tiempo que seguimos construyendo un puente de confianza y colaboración específicamente contigo, para generar alternativas de apoyo e intervención directa para el fortalecimiento de este tipo de sistemas y otros, en instituciones policiales diversas.

GRECO ROSAS MÉNDEZ

Quisiera hacer unas aclaraciones en el ámbito político, que tienen que ver con la correcta dimensión de esta charla. Era funcionario del Gobierno de Querétaro, Coordinador Jurídico de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, y como es natural en la democracia y ante un cambio, una alternancia, me separé del servicio público. Quiero hacer de ésta, una oportunidad para construir un diálogo crítico sobre la situación que aconteció en el plano político en Querétaro y dejar claro cuál fue mi nivel de intervención tanto en la concepción, como en el desarrollo y la operación del modelo, y hasta dónde llegó mi responsabilidad, para ahora verlo en una perspectiva externa como ex servidor público, y además, con el ánimo de seguir construyendo desde la sociedad civil este tipo de modelos. En el equipo de trabajo de la Secretaría teníamos al tema de la reforma policial democrática como un valor central y quisiéramos que este esfuerzo continuase en las futuras administraciones no sólo de esta entidad, sino de toda la República.

Contexto en el cual surge la Secretaría de Seguridad Ciudadana

En 2003 inicia la segunda administración encabezada por el Partido Acción Nacional en el estado. En ese momento, las instituciones policiales estaban concentradas en el ámbito estatal, bajo el control de la Secretaría de Gobierno, como sigue ocurriendo en algunas entidades federativas. La policía era parte de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, así funcionaba su estructura organizacional en Querétaro hasta hace unos años.

Durante el gobierno de Ignacio Loyola (1997-2003) se dio el proceso de municipalización de los servicios de tránsito y seguridad pública. Posteriormente, una de las primeras acciones de gobierno del Lic. Francisco Garrido (2003-2009) fue crear la **Secretaría de Seguridad Ciudadana**. Entre sus objetivos estaba dotar a la institución de una nueva denominación significativa. No era simplemente cambiarle el nombre, ustedes que son expertos en estos temas conocen que existe una vasta literatura que explica la migración conceptual entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Se quería, en consonancia con esa literatura, pasar de una policía al servicio del régimen, a una policía al servicio de los ciudadanos, regresar o reivindicar el concepto ciudadano o de agenda ciudadana de la seguridad. A pesar de las resistencias que surgieron en su momento, se logró consolidar el proyecto. Éstas, por ejemplo, tenían que ver con argumentaciones de tipo legal, se decía que cómo podría ser “ciudadana” la Secretaría, si la Constitución establece que son

ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido 18 años y tengan modo honesto de vivir; por tanto, la institución sólo iba a cuidar de ellos.

JUAN ROJAS

Hacen el cambio de nombre a la institución, al denominarla de Seguridad Ciudadana tratan de mostrar como principal actor al ciudadano, ¿se tomaron acciones que tuvieran que ver con que éste participara en la elaboración de políticas, de diagnósticos? ¿Cómo lo aterrizan?

GRECO ROSAS

Precisamente ese es el corazón de la decisión: involucrar a los ciudadanos y a sus intereses en la gestión de la política pública de seguridad. Nos quedaban claras las fronteras conceptuales y las cuestiones semánticas sobre seguridad pública y seguridad ciudadana, pero más allá de las discusiones de gabinete, había que caminar a una política de hechos. Nosotros metimos a los ciudadanos a la decisión disciplinaria de la policía de Querétaro, eso muestra que no fue sólo un gesto discursivo, sino una acción efectiva para involucrarlos. Seguramente cometimos algunos errores y nos faltaron cosas en las que podríamos haber avanzado, sin embargo, los logros que se tuvieron fueron significativos y dejan una agenda que puede continuarse, sobre todo con el apoyo de la sociedad civil y de organizaciones como Insyde. El cambio institucional debe ser acompañado por el empuje de la sociedad civil.

No nada más era un cambio de denominación, había que crear la Secretaría porque no existía. La Dirección de Seguridad Pública y Tránsito egresa de la Secretaría de Gobierno. Lo que se quería era sacar a la policía del área de lo político para llevarla a un terreno técnico y de gestión pública profesional, a través de una dependencia nueva con una imagen fresca, un mensaje distinto y con una reivindicación de la agenda ciudadana. Se buscaba transitar en forma gradual de una institución lejana al escrutinio público, a una transparente, que no sólo fuese observada por los ciudadanos, sino que éstos pudieran participar en la toma de decisiones de la Secretaría. Es algo que tiene que ver con la recuperación de la confianza en las instituciones públicas que, como bien saben, en muchos países de América Latina es un valor que está sumamente lesionado.

Una parte significativa del cambio fue integrar de manera funcional, jurídica y administrativa, a la Unidad Estatal de Protección Civil, que era una especie de organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, con la policía.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana se crea a través de una reforma legislativa. La finalidad de la integración de una política de seguridad era incorporar el conocimiento científico, dejar del lado el amateurismo y la improvisación, avanzar hacia una gestión profesional de la política pública, y sobre todo, considerando la municipalización reciente de los servicios de tránsito y seguridad pública, definir claramente cuáles eran los términos de colaboración y coordinación con otras instancias, no sólo en el plano de la comunicación estado – municipios y federación, sino también en el plano transversal del diseño de políticas públicas junto con la gente de desarrollo urbano, salud y otras dependencias cuya incidencia es indiscutible en temas de seguridad.

Cómo recibimos el modelo disciplinario

Aunque no es una policía demasiado grande (conformada entonces por alrededor de 700 elementos), ya tiene un volumen más o menos significativo y esto puede explicar el tamaño del problema disciplinario. Esta policía trabaja en los 18 municipios con los que cuenta el estado, con comunidades de características socioculturales muy heterogéneas, distribuidas en un territorio bastante complejo con zonas serranas, de bosque, zonas de clima tropical como en Jalpan o en el semidesierto, donde hay regiones áridas muy amplias y poco pobladas como el municipio de Cadereyta; y la zona metropolitana con un gran detonante industrial en las últimas dos décadas. A la fecha sigue estando organizada, según entiendo, en un Departamento de Policía Metropolitana que se encarga del área central, la de mayor desarrollo urbano (comprende la capital y los municipios de Corregidora y El Marqués), y un Departamento de Policía Foránea que atiende a los demás municipios.

Recibimos un modelo vertical, descendente y de tipo autoritario en la parte de la cadena de mando. Estas son historias conocidas por ustedes, una policía donde los comandantes de una manera ampliamente discrecional, poco controlada y poco transparente, imponían toda clase de castigos, eufemísticamente llamados correctivos disciplinarios, a sus subordinados. Asimismo, estaba el modelo disciplinario interno-descentralizado del Órgano Interno de Control. Éste es una especie de “pequeña embajada” de la Secretaría de la Contraloría, pues ni es un control interno porque no está metido en la Policía, ni externo porque no es otro Poder.

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO

Hay muchas confusiones como consecuencia de que no existe una diseminación amplia de lo que es un modelo disciplinario interno de la policía. Una de ellas es: ¿para qué queremos una Unidad de Asuntos Internos, si tenemos un Órgano Interno de Control? Esa es una discusión de suyo importantísima, no agotada en el foro policial, ni tampoco en el foro jurídico. ¿Podrías hacer una reflexión esquemática de contrastes y al mismo tiempo de vínculos?

GRECO ROSAS

Claro. El Órgano Interno de Control es una unidad que depende normativa y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría, y sólo administrativamente de la institución destinada a ser controlada, en este caso, la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Es como tener dos amos. Por un lado, el titular del Órgano Interno de Control le reportaba al Secretario de la Contraloría, seguía sus indicaciones y lineamientos, se ajustaba a sus formatos y políticas; y por otro, recibía el pago y el control directo administrativo y de personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Esto no es una cosa menor a la hora de la ejecución, del día a día, de las políticas y de la agenda de un Órgano Interno de Control.

¿Hasta dónde está dotado un Órgano Interno de Control para intervenir en la policía?

La Secretaría de Seguridad Ciudadana tenía cuatro servicios nucleares:

- El transporte público en el estado, todo lo relacionado desde el punto de vista normativo y técnico (concesiones de taxis, transporte colectivo, de carga, de personal, escolar, turístico, suburbano, etc.);
- la Dirección de Prevención, entre sus responsabilidades estaba la expedición de licencias de conducir, el control en general de los conductores, auditoría de

seguridad en vías públicas, operativos de control de tráfico, obviamente en asociación con la Dirección de Policía Estatal;

- la Dirección de Policía; y
- la Dirección de Gestión de Emergencias.

En este caso el Órgano Interno de Control se especializaba en todo; se metía en temas de mala conducta policial, de control administrativo, de mejora de procedimientos, financieros, etc. Abarcar demasiado le restaba concentración para ocuparse de manera prioritaria de cuestiones de mala gestión policial como tal. Atendía asuntos de todo tipo porque era la única instancia legalmente autorizada para conocer de ellos.

Con la Secretaría se crea la Coordinación de Asuntos Internos, llamada así por la vocación que tendría de ocuparse de la disciplina policial, pero que era realmente la Coordinación Jurídica, pues el staff legal para todas las unidades y dependencias de la institución estaba bajo su cargo. Por alguna especie de accidente o inercia, esta área y el Órgano Interno de Control estaban fusionados, el segundo le reportaba administrativamente a la primera. Era un escenario muy raro porque había una Coordinación que realmente no se encargaba de los asuntos internos de la Policía, o que lo hacía, pero a través del Órgano Interno de Control. Así funcionó en un principio.

Yo me incorporo en 2005 a la Secretaría en el área de Transporte Público, cuando se tenía la intención de crear un sistema de transporte integrado (como el Metrobús de la Ciudad de México) y después entré al tema de la Coordinación Jurídica. Al asumir la Coordinación de Asuntos Internos, emprendí un esfuerzo por dividir la gestión de estas dos áreas: que el Órgano Interno de Control se ocupara de temas de su competencia y que la Coordinación se encargara del soporte legal de la Secretaría y que tomara para sí el tema de la disciplina policial. No es un proceso sencillo, pero creo que logramos resultados muy exitosos con el paso del tiempo.

En ese momento se presentaban varios fenómenos que tienen que ver con el contraste que solicitaba Ernesto de cómo funcionaban las dos áreas. En primer lugar, las quejas se recibían prácticamente de todos lados, eran el elemento nuclear y detonante que ponía en marcha todo el sistema disciplinario. Si no había tales denuncias por parte de los ciudadanos, el Órgano Interno de Control no reaccionaba, la Policía no buscaba detectar sus propios problemas, era pasiva. No había un plan de cómo centralizar y procesar las quejas en forma sistemática.

El modelo disciplinario era discrecional, particularmente el interno de la cadena de mando, dependía del superior jerárquico cuándo sancionar y cuándo no hacerlo, los parámetros eran bastante amplios, poco claros. Además, no había una comunicación sistemática entre la disciplina de la cadena de mando con la del Órgano Interno de Control. Por ejemplo, llegó a ocurrir, cuando estábamos construyendo nuestras primeras bases de datos, que queríamos averiguar los antecedentes de un policía y me decían, esta persona tiene tales problemas, hay que iniciar un ejercicio de acercamiento con el área de psicología. Esto fue algo que nosotros incorporamos, tener un departamento de psicología que acompañara a los oficiales en todo el proceso. Pero resulta que ese oficial estaba muerto, ni la Dirección Administrativa se había enterado de su fallecimiento. Entonces, la Policía tenía sus bases de

datos con sus expedientes, Órgano Interno de Control los suyos, la Dirección Administrativa también, Control de Armamento lo mismo. No había un área que controlara todos los archivos y datos ministeriales de cada oficial.

ERNESTO LOPEZ PORTILLO

Mi hipótesis es que lo que estás describiendo aplica a la mayoría de las instituciones del país y tengo una referencia empírica, que fue mi experiencia. En 1996, en la PGR nunca logramos tener claro el número de policías. Ninguno de los archivos, ninguna de las bases de datos coincidía con los otros. Esto tiene referencias innumerables en el país, iguales o incluso más severas.

CECILIA MATARAZZO

¿Y por nómina no se dieron cuenta?

GRECO ROSAS

A lo mejor la Dirección de Servicios Administrativos sabía efectivamente hasta la última quincena a cuántos oficiales les había pagado. El problema es que una cosa es el control de administrativo y otra cosa es la realidad del acervo. Además hay un dato que es importante conocer, el *staff* de Ayudantía, todo el equipo de oficiales que protegen y salvaguardan la seguridad del Ejecutivo, aun cuando administrativamente están adscritos a la Secretaría, operativamente trabajan en forma directa con el Gobernador; y está el área de Sección Segunda, en fin. Es una institución muy compleja.

No sólo teníamos expedientes por todos lados, lo cual ya es caótico, sino que unos estaban ordenados por apellido, otros por nombre, otros por la fecha de ingreso. Queríamos instalar un modelo disciplinario y ni siquiera había uno de gestión policial. No teníamos información sistematizada, no teníamos indicadores. De hecho ese es un asunto, lo digo en primera persona, que dejé pendiente, no avanzamos hasta ese grado, tener una base de datos que nos permitiera saber si la gente tenía más o menos confianza en la policía antes o después de la implementación del modelo. Logramos poner el tema en la agenda pública de Querétaro, mas no es suficiente. En ese momento, ni teníamos un sistema, ni la disciplina policial era una prioridad o un eje rector de las políticas de la institución. Era un modelo disciplinario básicamente reactivo, que actuaba por estímulos, tendiente a castigar la falta, no a aprender de ella y no tenía márgenes de intervención y/o de escrutinio ciudadano.

Poco a poco se logró tener un sistema de gestión de personal informatizado, que conoce Insyde, y ahora ya podemos saber en términos generales cuántos oficiales teníamos, a qué unidad estaban adscritos, qué grado tenían, qué arma tenían en términos de su portación y de la licencia colectiva, ya había una base de datos mucho más desarrollada.

ERNESTO CARDENAS

Sabemos que se hicieron encuestas internas para explorar el clima organizacional, sobre aspectos diversos para saber cuál era la percepción de la policía sobre su situación. Estas encuestas internas fueron evolucionando con indicadores de que sí estaba cambiando esta percepción.

GRECO ROSAS

Al interior de la Secretaría se llevaron a cabo algunos ejercicios del ambiente, de cultura organizacional, a través de la Coordinación de Planeación y Evaluación. Sin embargo, me refería a la percepción ciudadana. Es difícil hacer estas encuestas porque la sociedad no distingue entre las policías federal, estatal y municipales, ¿cómo saber que la opinión era sobre la policía estatal en específico?

Diferencias entre el Órgano Interno de Control y una Oficina de Asuntos Internos

Asuntos Internos es una instancia altamente especializada que, más allá de criterios estrictamente jurídicos y administrativos, trata de conectar el tema de la actuación de la policía desde una nueva perspectiva. No es lo mismo la decisión de un funcionario en muchas otras áreas de la gestión pública, que se toma con el debido tiempo, con calma, tras un análisis; que tomar la decisión, en fracciones de segundo, de detonar una arma de fuego. Eso es lo que no está al alcance de un Órgano Interno de Control común y corriente. Las oficinas de Asuntos Internos se vuelven especialistas sobre la policía, conocen personalmente a los oficiales, sus relaciones. Esto puede ser una ventaja, aunque también se puede volver un elemento pernicioso, porque entonces se genera una especie de camaradería o semi fraternidad entre la Oficina de Asuntos Internos y los oficiales. Como titular del área intenté tener una relación de cortesía y de respeto, pero guardando la distancia correcta con los oficiales y traté de estar físicamente lejos del área de gestión de la policía.

En un principio, las instalaciones eran de lo más inadecuadas para este tipo de trabajo. Teníamos en una misma área al abogado que se encargaba de desahogar procedimientos de cancelación de una licencia de tránsito a un ciudadano y a dos metros, a un oficial armado declarando sobre una queja en su contra, sin cristales, sin muros, sin privacidad. Por supuesto, inmediatamente implantamos la política de que no podía un oficial armado hacer una declaración parajudicial en la Oficina de Asuntos Internos. El ciudadano que declaraba por qué excedió el límite de velocidad y por qué venía tomado, estaba intimidado por la presencia de un oficial, y éste a su vez, no quería decirnos nada porque le daba pena, de entrada porque se sentía incriminado y, además, porque se escuchaba en todo el pasillo, había transportistas, ciudadanos, proveedores. Las condiciones eran poco favorables para profesionalizar el modelo.

La Oficina buscó tener cierta privacidad, apartada de la zona donde se ubicaba la Dirección de Policía, trató de contar con personal que tuviera idea muy clara de lo que estábamos construyendo, y había que crear esa cultura en la misma área, que se entendiera que no éramos amigos ni enemigos de los policías, sino un aliado de la institución para mejorar.

Hay lecciones rescatables en términos de contrastes a favor de una oficina de Asuntos Internos y en contra de preservar el modelo del Órgano Interno de Control, que en mi opinión, no funciona, como no va a funcionar jamás la Secretaría de la Función Pública para corregir a la policía de este país. Podrá ser un elemento complementario, podrá contribuir, detonar procesos, pero nunca podrá sola con el paquete. Considero que ningún mecanismo de control solo, puede con el problema. La clave está en una combinación inteligente, creativa, muy bien articulada de mecanismos internos, externos, formales,

informales, la prensa, la sociedad civil; me parece que estamos caminando correctamente en esa dirección.

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO

Aquí subyacen temas muy complejos que están en discusión en el mundo de cómo controlar a la policía, cómo hacer un control a través de balances, de equilibrios, que permitan a la policía trabajar ágilmente con los recursos necesarios, y al mismo tiempo la mantengan en un adecuado y suficiente esquema de contenciones y autocontenciones. En la literatura se discute el perfil de quienes deben hacer esta función de control de la policía sobre la policía, en tu experiencia ¿cuál es el perfil que quisieras ver en la persona que tiene a su cargo el área de Asuntos Internos?

GRECO ROSAS

El secreto está en los tramos de intervención dentro del modelo disciplinario. De entrada, uno pensaría que éste es una sola cosa, que Asuntos Internos es la oficina que se ocupa de la disciplina de los policías y punto, entonces el que está al frente de esta área es quien lleva toda la responsabilidad y la realidad es que no es así. Hay que diferenciar entre la etapa de instrucción y la de enjuiciamiento, es uno de los componentes claves del sistema en el modelo **Argos**. Nosotros separamos estos dos aspectos, una cosa es investigar la queja y poner el caso en estado de resolución y otra es la fase decisoria, donde el asunto se lleva a una valoración no solamente jurídica, sino técnica, policial, administrativa, desde una mirada ciudadana y donde el oficial de policía, en un procedimiento oral y adversarial, tiene la posibilidad de defenderse de las acusaciones que se le imputan.

Un jurista como encargado de esta oficina puede funcionar bien porque el proceso de investigación de una queja es jurídico, hay garantías que deben ser salvaguardadas a favor del oficial, procedimientos que deben ser seguidos de manera muy puntual. La integración de expedientes es clave, puede ser la diferencia para que un caso prospere ante el Consejo de Honor y Justicia o sea invalidado por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es un tema de técnica judicial. Sin embargo, considero que faltó tener en mi equipo a un criminólogo o a un policía con experiencia en campo, eso hubiese sido muy útil. No hay recetas finales ni fórmulas mágicas en el diseño de una Oficina de Asuntos Internos y, dependiendo de qué policía tengamos como sujeto de análisis, se pueden hacer adaptaciones. No es lo mismo la Oficina de Asuntos Internos de la PGR, que la de una policía preventiva o la de una policía rural como la de Tolimán que tiene quince elementos. Una ciudad media como Querétaro, con un promedio de un millón de habitantes, amerita una Oficina de Asuntos Internos profesional, con gente con experiencia, que entienda bien de investigaciones que en este caso no son penales, pero que lindan con ese tema.

JUAN ROJAS

Los juristas pueden ser las personas adecuadas para la integración de un expediente, pero quizá para muchos policías no, porque un abogado nunca ha estado en campo, nunca ha portado un arma, puede conocer manuales pero jamás estuvo en una situación en la que tuvieran que aplicarlos. En mi opinión deber ser un órgano colegiado, como decías tú, hizo falta un criminólogo, un policía con experiencia, tal vez un psicólogo, un sociólogo. Es algo multidimensional y hay que abordarlo así, de lo contrario una parte puede ser desestimada por quienes principalmente deberían darle validez que son los policías. Aun cuando las

prácticas informales son difíciles de erradicar, será una tarea mucho más sencilla si para los oficiales es válida la labor de la Coordinación de Asuntos Internos.

GRECO ROSAS

Toda la habilidad de un criminólogo o de un policía en la investigación puede tener una pérdida en el proceso. Todo ese talento es valioso, pero si ese responsable no sabe aceptar la declaración del oficial en su comparecencia y darle el soporte y el revestimiento jurídico que requiere, esa prueba se cae en el Consejo de Honor y Justicia. Por ejemplo, a veces llegaba el oficial con un abogado y éste decía que su representado no iba a declarar. Para poner esto en su correcta dimensión, jurídicamente en México los policías no tienen una relación obrero patronal (se establece de manera clara en el artículo 123º). La doctrina dice, para evitar esta parte sensible de la sindicalización policial, que es una relación administrativa. Sin embargo, no es una común y corriente. ¿Cómo podemos imaginar que una instancia de investigación policial llame a un oficial y éste se niegue a declarar? Esto puede envolver un desacato o implicar una insubordinación, porque aunque está unido a la corporación a través de una relación administrativa, no es un ciudadano más, es integrante de una institución policial. El desconocimiento de estos aspectos jurídicos puede llevar a un policía a caer en la trampa de un abogado o a ser sorprendido por este tipo de argumentaciones. Por eso creo que al menos la participación de juristas en una Oficina de Asuntos Internos es fundamental.

HECTOR SÁENZ

A diferencia de una Oficina de Asuntos Internos, un Órgano Interno de Control que reporta al contralor, sea un abogado o un contador el responsable, su misión es más bien de tipo administrativo, buscando el cumplimiento de la normatividad. Su objetivo final es otro, eso hace que el esquema original que tenían sea inoperante.

GRECO ROSAS

Finalmente logramos especializarnos en el tema, entender cómo funciona la policía, los procesos de comunicación informal a los que se refería Juan. Ese tipo de fenómenos informales es a los que tiene acceso una Oficina de Asuntos Internos.

ERNESTO CÁRDENAS

Sobre lo que mencionabas de la separación entre la etapa de instrucción y la de enjuiciamiento, ¿es factible un mecanismo de control que coadyuve a la investigación, que le dé garantía ciudadana de que se está siguiendo el debido proceso?

GRECO ROSAS

Aprendimos que según el tipo y la complejidad de la investigación debíamos armar modelos distintos, como estilos o estrategias diferenciadas. Por ejemplo, la falta de reporte a Sección Segunda era uno de los asuntos menores que tuvimos de manera muy recurrente al principio. Antes de detener un vehículo, el oficial debe reportar las características, el número de placas y el motivo de la detención; una vez que logra el contacto y la detención de la unidad y del ciudadano, debe reportarlo nuevamente como un control, pero también por seguridad. Convencer de esto a los oficiales nos costó mucho trabajo. Los primeros casos que tuvimos de falta de reporte eran como de rutina, sabíamos por qué no había ocurrido, cómo probar que no habían hecho la detención; entonces entrevistábamos

directamente al oficial. En asuntos más complejos optamos por estrategias de la periferia hacia el centro, tratando de entrevistar a los ciudadanos afectados, verificar la bitácora de radio, las comunicaciones internas por medio de grabaciones, bitácora de desplazamiento de las unidades en GPS. Cuando teníamos toda la información llegábamos con el oficial y era muy difícil que nos ocultara información. Sin embargo, con respecto a tu pregunta Ernesto, no había un mecanismo formal o una estrategia legal para hacer que un oficial declarara cuando se negaba a hacerlo. Si el oficial no quiere, no hay modo de obligarlo porque está amparado por una garantía que es constitucional, en todo caso, es posible utilizar los datos de la propia investigación y el historial del policía para hacerle ver que el ocultamiento de información no le beneficia, pues en muchas ocasiones, los oficiales que explicaron su conducta en lugar de ocultarla, obtuvieron una mayor comprensión por parte del Consejo, incluso al grado de una resolución absolutoria. Va más por el lado de las estrategias y habilidades adquiridas en el proceso, que por mecanismos coactivos establecidos legalmente para obtener una declaración.

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO

Hay que hacer énfasis en la complejidad de los modelos. Son varias fuentes combinadas que permiten cruzar toda la información del hecho específico con la historia del oficial. No hay secretos, no es encontrar el hilo negro, son cosas realmente avanzadas en las policías modernas, el tema básicamente es que se hagan. **Profesionales, voluntad política y tecnología.** Parece como si se tuviera que inventar algo muy complejo para controlar a la policía y no es así, hay que aplicar los modelos existentes, muy probados en el mundo y que están siendo sólo excepcionalmente aplicados en el país.

GRECO ROSAS

Momentos claves en el proceso de instauración del modelo

- ✓ La **creación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana** a través de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública a finales de 2003, en vigor a partir del 1° de enero de 2004.
- ✓ La expedición de la **nueva Ley de Seguridad Pública para el estado de Querétaro**, concebida para el nuevo modelo, con la que se crea el **Consejo de Honor y Justicia**. Es relevante el tiempo que transcurre entre el inicio de funciones de la Secretaría y la entrada en vigor el 1° de octubre de 2006 de esta ley, porque la anterior estaba pensada para una policía metida en la Secretaría de Gobierno, estatalizada, sin una visión integrada de la seguridad, que preservaba el modelo de disciplina a través del Órgano Interno de Control.
- ✓ **Reglamento de policía estatal**, con vigencia desde el 14 de febrero de 2008. Era indispensable porque llevaba a nivel de detalle y de especificidad las disposiciones más generales que se contenían en la ley. Por ejemplo, la Ley de Seguridad Pública sólo contemplaba para el caso de la policía estatal las figuras del Consejo de Honor y Justicia y de la Comisión de Carrera Policial, y con el Reglamento se creó el **Comité de Estándares Profesionales**, un área muy tecnificada de aprendizaje y de revisión de los protocolos policiales.

- ✓ La **instalación material del Consejo de Honor y Justicia** el 17 de agosto de 2007. Esto representó problemas jurídicos y administrativos porque al momento de entrar en vigor la Ley de Seguridad Pública, los hechos que ocurrieran eran competencia del Consejo. Estos casos tuvieron que guardarse y ser desahogados después, una vez que se instalara el Consejo. Los abogados decían ¿cómo va a conocer un cuerpo colegiado de hechos que sucedieron antes de su instalación? Nuestro argumento fue que no hay que confundir la creación jurídica del órgano disciplinario con la instalación material.
- ✓ La entrada en vigor de la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** el 2 de enero de 2009. En principio, la Ley de Seguridad Pública para el estado de Querétaro establecía que los municipios podrían adoptar el modelo del Consejo de Honor y Justicia como la policía estatal o seguir funcionando con su Órgano Interno de Control. Si el ayuntamiento no tomaba una decisión, automáticamente se entendería que optaba por el modelo del Consejo. Hicimos una gira por el estado para difundir y promover su instalación, pero a diferencia de municipios mucho más modestos como Colón o San Juan del Río en los que tuvimos una respuesta positiva, el de Querétaro en sesión de cabildo resolvió operar con su Tribunal Municipal de Responsabilidades. Desde enero de 2009 ya no es optativo el Consejo de Honor y Justicia para ningún municipio, para ninguna institución de seguridad pública en este país, es un mandato y una ley reglamentaria de la Constitución. Considero que una institución que no cuente con Consejo no solamente le está rehuendo a una dirección que apunta a la reforma policial, sino que está ampliando sus márgenes de vulnerabilidad jurídica porque los oficiales que sean sancionados o reprendidos a través de los modelos tradicionales, tendrán un excelente argumento de defensa para decir que les debió haber juzgado un Consejo de Honor y Justicia. Recientemente le expresé mi interés por participar en el Consejo a un funcionario del municipio de Querétaro, él dijo que eso ya estaba resuelto, que para todos los efectos legales el Tribunal Municipal de Responsabilidades hace las veces de Consejo de Honor y Justicia y satisface el mandato de la Ley General de Seguridad Pública. Esta es una salida legal que habría que revisar. Aunque la tesis eventualmente fuera correcta jurídicamente, no creo que resuelva el objetivo central que es transparentar, colegiar la decisión, involucrar a los ciudadanos, avanzar hacia una reforma democrática de la policía; todos estos beneficios que, en mi opinión, tiene el Consejo.
- ✓ La puesta en marcha en marzo de 2009, de un **sistema de reportes de conducta policial**, que es un software. Lo importante es lo que está detrás, cómo se concibió una base de datos, un procedimiento, un flujo disciplinario que se pudiera llevar a un mecanismo informatizado y nos permitiera desde ese momento y en el futuro, poder tener búsquedas rápidas de los casos disciplinarios anteriores, récord de cada oficial, identificar patrones, reincidencia o más allá, algo que no logramos pero que el modelo está definido y conceptualizado para caminar en esa dirección, crear Sistemas de Alertamiento.

Argos: monstruo de la filosofía griega que tenía la cualidad de dormir y estar despierto al mismo tiempo porque tenía cien ojos, siempre había un ojo abierto mientras los demás dormían. Este monstruo fue contratado por Hera, la diosa del matrimonio, para vigilar a Zeus.

Quisimos ponerle un nombre al modelo para darle sentido de pertenencia, una filosofía, hablar de algo concreto, no de una cosa demasiado abstracta. La idea era tener un modelo disciplinario que estuviera siempre alerta, no se trataba de poner cámaras de video vigilancia, grabar conversaciones de los oficiales y meter agentes infiltrados. La visión era mucho más democrática: tener bases de datos estables, una política definida, personal especializado, mecanismos que disparaban alertas para intervención temprana. A eso se refería el tema de tener los ojos bien abiertos, que la institución aprendiera de sí misma, con información clara, de rutina, con una gestión profesional del modelo disciplinario.

Modelo Argos: sistema integral de alertamiento temprano, prevención, detección, intervención, sanción y procesamiento de faltas policiales. Aspira a ser un modelo que no solamente conozca de quejas, las reprima y castigue al oficial, sino que más bien aprenda a leer entre líneas lo que está pasando con el policía, actúe de manera preventiva y proactiva, que contribuya a modificar protocolos policiales, a mejorar la operación de la policía, a sensibilizar a los oficiales en áreas de oportunidad en términos de proximidad con la comunidad, es decir, es un sistema expansivo y de construcción de procesos en la policía.

Es un modelo de represión en el sentido jurídico de la palabra porque es disciplinario. La policía es una institución armada, no militar, diseñada en alguna proporción para la fuerza; es potencialmente peligrosa, pero al mismo tiempo benéfica y por lo tanto, cualquier desviación de sus caminos correctos, en la conducta que se espera de ésta, debe ser oportuna y enérgicamente corregida. Por eso hablo de una disciplina dura, pero tampoco se trata de establecer un régimen autoritario y de fuerza, eso no le ayuda a la policía. Es un modelo disciplinario que está sujeto a controles, comprometido con la democracia, con la transparencia.

No es solamente un modelo jurídico como pudiera haber sido concebido a través del Órgano Interno de Control en un sistema tradicional, estábamos tratando de integrar componentes:

- **axiológicos**, que tienen que ver con los valores de la institución como la legalidad, la democracia, la rendición de cuentas, la pertenencia, es decir, que el modelo se convirtiera en un activo de los oficiales de policía, que lo sintieran como algo propio y que se comprometieran con él;
- **jurídicos**, que contemplan todas las regulaciones de las que hemos hablado, la expedición de la Ley de Seguridad, del Reglamento de la Policía, el Sistema de

Órdenes Generales (entiendo que la de Querétaro es una de las pocas corporaciones de policía del país que tiene protocolos policiales bien definidos); y

- **técnico administrativos**, que implican el acomodo y la disposición de las unidades administrativas en torno del modelo. Lo que antes era competencia únicamente del Órgano Interno de Control, ahora involucraba a diversas áreas de la Secretaría como la Dirección de Policía, la Dirección Administrativa, entre otras.

Por ejemplo, se estableció a través de manuales de procedimientos claros que si la Coordinación de Relaciones con el Público, que tiene a su cargo el manejo de la prensa de la Secretaría y la revisión de la síntesis informativa, detectaba una nota periodística que involucraba la conducta de uno de nuestros oficiales, debía integrar un reporte de conducta policial y remitirlo a la Coordinación Jurídica, antes Coordinación de Asuntos Internos. En cuestiones administrativas, si el área de Personal notaba que un oficial había faltado determinado número de veces en un año, estaba obligada a reportarlo a la Coordinación, porque no basta con la consecuencia que es el descuento en el ingreso del oficial, eso es una falta policial *per se* y debe ser reprendida.

Con la intervención del Consejo y del Director de Policía se elaboró una clasificación, por un lado, faltas menores que merecían correctivos disciplinarios, y por otro, aquellas que debían ser sancionadas por el Consejo de Honor y Justicia.

La disciplina policial se convirtió en un asunto del dominio público, en una especie de coproducción de todas las unidades administrativas y no en un tema exclusivo y centralizado a través del Órgano Interno de Control. Participábamos todos, por lo tanto, si se hablaba bien del Consejo todos nos sentíamos bien, con eso se eliminaron los celos administrativos. En sus primeras sesiones se convocó a todos los directores, a los mandos policiales altos e intermedios y se les explicó cómo funcionaba el modelo y de manera qué tratábamos de incorporarlo a la cultura organizacional.

Integración del Consejo

- Presidente (Secretario de Seguridad Ciudadana)
- Dos vocales policiales. La ley establece que se obtendrán por insaculación y la adoptamos en su modalidad de elección. Es el primer proceso democrático de este tipo en México, el que los policías eligieran a sus representantes en el Consejo de Honor y Justicia. La idea era que todos los policías acudieran a votar un día, de manera secreta. No se permitía la integración de planillas, simplemente se publicaban quiénes eran los oficiales que de acuerdo con la ley, cumplían con las características para poder ser elegidos, con reglas transparentes y públicas. Se instituyó una junta especial, un órgano transitorio integrado por policías, administrativos y personal de la Coordinación Jurídica, que tomaba las decisiones de manera consensuada. Sólo se creaba para conducir el proceso de elección de los vocales y desaparecía al término de éste.
- Dos vocales ciudadanos, que no formaban parte de la Secretaría y eran designados por el Gobernador del estado, lo que da cuenta de la importancia del Consejo. La Ley no establece un perfil específico. Se optó por ciudadanos con solvencia profesional, experiencia académica, con una visión ciudadana de la seguridad.
- Titular del Órgano Interno de Control

- Secretario Técnico (sin voto), la Ley exige que tiene que ser abogado, tener experiencia procesal.

Aspectos que involucra la implementación del modelo y del Consejo

- **Establecer la plataforma normativa.** Elaborar, expedir y poner en vigencia la Ley de Seguridad Pública, emitir el Reglamento de la Policía Estatal donde vienen descritos y desglosados todos los procedimientos del Consejo, crear manuales de procedimientos.
- **Designar e insacular a los consejeros.** Definir quiénes iban a ser los consejeros ciudadanos, qué policías iban a estar integrados en el Consejo, el proceso electoral, diseñar las boletas, las urnas, sensibilizar a la policía de cómo iba funcionar el modelo siendo una cosa inédita y polémica.
- **Capacitar a todos los involucrados.** Había que compensar las deficiencias u homogeneizar los conocimientos que traían los consejeros porque teníamos a un psicólogo sin experiencia en cuestiones jurídicas, a un abogado de amplísima trayectoria que no conocía de cerca a la policía, y a un vocal policial que sabía de armas y de operación, pero que no tenía la menor idea de lo que era la rendición de cuentas. Se llevó a cabo un taller de capacitación teórica que concluyó con la simulación de una sesión del Consejo.
- **Instalaciones y equipamiento tecnológico,** acorde con las necesidades del modelo.
- **Imagen.** Diseño de logotipo.
- **Instalación oficial e inicio de procedimientos.**
- **Sistema de reporte de conducta policial.** Creación de un software
- **Difundir el modelo.**

RESULTADOS

- ✓ Se celebraron 97 sesiones de trabajo al día 17 de septiembre de 2009.
- ✓ Como Fiscalía, remitimos 632 reportes de conducta policial para valoración del Consejo. Esto blindó el modelo porque el Coordinador Jurídico y su Jefe de Asuntos Internos no están legalmente autorizados para desechar un reporte sin que se entere el Consejo.
- ✓ Sólo se llevaron 61 procedimientos disciplinarios de los 632 reportes, el resto de los casos no procedieron. Esto dio crédito al modelo por parte de los policías porque aunque se reciban e investiguen muchas quejas, no todas van a repercutir en un procedimiento disciplinario y de éstos, sólo algunos implicaban la imposición de una sanción.
- ✓ Nivel de impugnación 11%.
- ✓ Se emitieron 39 recomendaciones preventivas y/o correctivas a la policía.
- ✓ Se logró la internalización gradual del modelo en la cultura organizacional de la policía.

Otro enfoque sobre los resultados de este esfuerzo es la cantidad de reportes de conducta policial que fueron recibidos y atendidos desde que entró en vigor el marco jurídico que creó el Consejo de Honor y Justicia: 161 en 2006, 246 en 2007 y 331 en 2008. Es importante destacar que durante ese lapso, el número de personas asignadas a la gestión de tales casos únicamente progresó de 4 a 5 funcionarios.

ERNESTO LOPEZ PORTILLO

¿Hay algún estudio que explique las diversas causas del incremento de los expedientes?

GRECO ROSAS

Sí, teníamos algunas inferencias sobre eso. Por ejemplo, simplemente dar a conocer el modelo, si tú escondes la oficina de quejas y no repartes formatos para ello, no hay quejas.

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO

Sólo inferencias, ¿no les dio tiempo de aplicar un estudio?

GRECO

No. Como nosotros identificábamos faltas y las investigábamos, esto también incrementó el número de expedientes. Íbamos tras la queja antes de que el ciudadano la presentara.

Lecciones

- ✓ Creemos que fue un acierto apostarle a la justicia como eje rector del sistema disciplinario, más que a una política de “mano dura”, unilateral y autoritaria. En esa tesitura, un factor positivo fue la oralidad en los procesos de enjuiciamiento: que el oficial pudiera escuchar la acusación en su contra y defenderse, asistido incluso por una persona de su confianza, en una audiencia oral y ante un cuerpo colegiado en el que también participaran policías.
- ✓ La participación efectiva de los ciudadanos, más allá de cualquier simulación, dándoles cabida en la toma de decisiones disciplinarias, considero que también es un componente característico del modelo que implementamos, muy singular en México y quizá el más destacable en términos de construir una reforma policial democrática.
- ✓ Los mecanismos de tamizaje también caracterizan al modelo. Valía la pena incorporar el principio de oportunidad: si el asunto no era grave y se podía resolver en una audiencia conciliatoria, con una disculpa y el otorgamiento del perdón, así se hacía, en lugar de instaurar un procedimiento largo que acabaría en la sanción de un día de salario para el policía. En varios casos, esa conciliación era mucho más efectiva en términos de satisfacción del ciudadano, que un procedimiento disciplinario engorroso, caro y con débiles resultados, pues una sanción menor solamente provoca la molestia del oficial y no cumple su función disuasiva.
- ✓ Las bases de datos confiables y los informes periódicos jugaron un papel determinante, nos permitieron trabajar sobre la plataforma de un lenguaje común y eso es sumamente valioso en un equipo de trabajo que quiere emprender una reforma exitosamente. Todas las áreas involucradas en el modelo disciplinario compartíamos un estándar de lo que significa “prepotencia” o “abuso”, que son términos ciertamente vagos y que pueden provocar muchas confusiones a la hora de hacer estadísticas sobre la conducta de la Policía. Si todos trabajamos bajo un

mismo sistema, todos identificamos claramente las áreas de debilidad del modelo, las oportunidades y la dirección del proyecto.

Áreas de oportunidad

Los procesos de cambio se consolidan en forma gradual y ésta no fue una excepción. Prácticamente de cero, avanzamos a un modelo disciplinario que podría tomarse como referente por su efectividad y compromiso con los valores democráticos que tanto necesita la Policía. No obstante, faltó concretar algunos objetivos que dejamos como áreas de oportunidad para las futuras administraciones, por ejemplo:

- Avanzar en la construcción de un sistema de precedentes que estandarice los criterios de enjuiciamiento de los casos policiales, de modo que, en lo posible, faltas similares en condiciones similares, se sancionen de manera homogénea, para fortalecer la certidumbre jurídica del modelo y su confiabilidad entre los oficiales.
- Hacer públicas las audiencias del Consejo de Honor y Justicia, que hoy son privadas por regla general, inclusive pensando en que pudieran ser videotransmitidas en línea, cuando no se comprometiera información reservada o confidencial, o la intimidad de los involucrados. El siguiente paso a la transparencia, hubiese sido la creación de un visor ciudadano que observara el funcionamiento del modelo desde fuera de la Secretaría.
- Fortalecer los mecanismos de resguardo de los expedientes y datos personales asociados al régimen disciplinario, contrarrestando la vulnerabilidad que se tenía en el contexto de unas instalaciones y de un proceso de consolidación del modelo aún prematuros.
- Democratizar vocalías ciudadanas para que los dos miembros del Consejo representativos de la sociedad civil, no fueran designados por el Ejecutivo, sino determinados por algún mecanismo de consulta social, como la participación de los colegios de profesionistas, las universidades y centros de investigación, en fin.

Síntesis Curricular

Licenciado en Derecho, con estudios de Maestría en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Querétaro. Diplomado en Administración de la Seguridad Pública (IAPQ, 2007). Participó en el Primer Curso Internacional sobre Rendición de Cuentas de la Policía (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Instituto para la Seguridad y la Democracia, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Comisión de Derechos Humanos del D.F. y Alianza Global–Altus, 2007), y en el Curso sobre Transparencia, Combate a la Corrupción y Estado de Derecho (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría de la Función Pública y Barra Mexicana Colegio de Abogados, 2007). Ha asistido también a numerosos seminarios, congresos y talleres sobre derecho político, administración pública, fiscalización, seguridad pública y temas asociados al transporte público, la movilidad urbana y las regulaciones ambientales en general. Fungió como relator del VIII Coloquio Anual del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008). En el servicio público, entre otros cargos, se ha desempeñado como Subdirector de Asuntos Legislativos del Congreso local (hasta 2005) y como Coordinador Jurídico de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Gobierno de Querétaro (hasta 2009). Es profesor de licenciatura en la Facultad de Derecho en la Universidad Marista donde imparte las materias de Derecho Administrativo, Derecho Parlamentario y Técnicas de Investigación Jurídica (desde 2001). Es integrante de la Barra Queretana, Colegio de Abogados, A.C. (desde 2004) y socio fundador de Consultoría Estratégica Gubernamental y del Sector Privado, S.C.