



REPORTE

LA POLICÍA MEXICANA DENTRO DEL PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA PENAL

*Guillermo Zepeda Lecuona**

Febrero de 2010

* Guillermo Raúl Zepeda Lecuona es profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC); www.cidac.org E-mail: gzepeida@cidac.org .Se agradece el generoso auspicio de la Fundación MacArthur para la realización de esta investigación. Agradezco la ayuda de la Lic. Lizeth Gutiérrez García, en la integración de la base de datos y en el proceso de investigación.



Presentación

La policía es una institución clave en la prevención del delito, el mantenimiento del orden público y la investigación y combate del crimen. El éxito de cualquier reforma en el ámbito penal depende, en gran medida, de contar con organizaciones policíacas modernas, altamente profesionalizadas, capacitadas y respetuosas de la legalidad y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A pesar de su importancia para el mantenimiento de la estabilidad social, la policía ha sido un actor poco estudiado y analizado. En México, hasta hace muy poco no existían diagnósticos e indicadores confiables sobre la función policial y el desempeño de las corporaciones policíacas.

Los mexicanos llevamos años padeciendo un sistema donde, como lo menciona el autor de esta obra, el 70% de los recursos públicos destinados a la seguridad ciudadana y la justicia penal, se dirigen a la atención de los delitos menores; en tanto que se escatiman recursos para la prevención y combate de los delitos más graves y que más inquietan a la sociedad, como el tráfico de drogas, el homicidio intencional, el secuestro y la violación, entre otros.

Nuestro modelo de policía seguirá condenado al fracaso mientras, como dice el autor, sea “intensivo en mano de obra mal calificada”. Y en el que el policía es concebido como un servidor público “fungible” o “intercambiable”, que hoy puede hacer patrullaje, mañana intervenir en situaciones de crisis (rehenes o escalamiento de actos violentos) y, al día siguiente, acudir a un vecindario a dar pláticas preventivas.

Asimismo, estamos acostumbrados a tratar de manera idéntica todas las conductas que los códigos penales consideran como delitos, sin atender al interés público y social de los bienes afectados, los costos para los involucrados, y las características y relaciones que los mismos, tienen entre sí.

Convencidos de la necesidad de realizar un diagnóstico informado sobre este actor fundamental, el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) emprendió el proyecto: “Policía, Derechos Humanos y Reforma Penal en México”. Nuestra iniciativa encontró el generoso apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, a la que agradecemos cumplidamente su auspicio para hacer posible esta investigación.

Con un enfoque de sociología del derecho y desarrollo de políticas públicas, el proyecto tiene como objetivo presentar un diagnóstico sobre la función policial y el desempeño de las corporaciones con algunos indicadores comparados y estudios de caso (muy útiles en un país que presenta una realidad heterogénea en la que coexisten más de dos mil corporaciones policíacas). Así mismo, se realiza un contraste entre la normatividad mexicana sobre la función policial y los indicadores de desempeño de las corporaciones, con las directrices de protocolos y convenciones internacionales en la materia vinculados con las mejores prácticas documentadas alrededor del mundo. De este análisis se derivarán propuestas para una reforma integral de la policía en México.



En esta monografía se aborda en primer término, el análisis de la policía mexicana desde el contexto de un proceso de reforma penal en marcha. Segundo, se ubica conceptualmente el papel de la policía en una sociedad plural y democrática, ceñida a un Estado de derecho. Tercero, se presenta un breve diagnóstico del desempeño policial en el país: “un modelo policial agotado”. Y, finalmente, se presenta “una agenda mínima de transformación”

El autor de la monografía, Guillermo Zepeda Lecuona, es profesional asociado al CIDAC y coordinó este proyecto. Sus estudios sobre Sociología del Derecho aplicada a las instituciones de justicia, así como sus ensayos sobre Política Criminal, le han ganado reconocimiento como analista y consultor en temas relacionados con la seguridad ciudadana y la justicia penal.

El proyecto sobre policía del CIDAC busca contribuir a la conformación del diagnóstico y la propuesta sobre lo que deben ser los servicios de policía en México, así como participar en el debate sobre la reforma integral de la policía. Esperamos que este documento aporte elementos para el análisis y la discusión en ese sentido.

Verónica Baz
Directora General de CIDAC



“...Hay nuevas, pragmáticas razones para realizar una intensa búsqueda de alternativas al uso del sistema de justicia criminal como manera de hacer el trabajo policial. También significa que hay un nuevo incentivo para cultivar relaciones positivas con la comunidad. La policía necesita reemplazar la amorfa autoridad que previamente obtenía del sistema de justicia criminal de la cual tan profundamente dependió en el pasado. Qué mejor manera hay de hacer esto que tomando para sí lo que Robert Peel caracterizó en 1829 como la más poderosa forma de autoridad, la ‘aprobación pública de su existencia, acciones y comportamiento’ ”.

Herman Goldstein¹

¹ Goldstein (1998), p. 123.



1. Policía, política y el proceso de reforma penal en México

La conformación de las instituciones estatales son reflejo de la configuración y distribución del poder político en una sociedad. Esto es particularmente aplicable al sistema penal y al subsistema de policía². En las instancias penales se registran los puntos de contacto más delicados del Estado con la esfera de los derechos fundamentales de las personas que viven en una sociedad.

Las atribuciones de vigilar, investigar y, en su caso, sancionar a los miembros de la sociedad, implican ponderar y restringir derechos tales como la libertad ambulatoria y hasta la integridad física. Por ello, en la regulación de qué vigilar, qué controlar, qué castigar y cómo hacerlo, la sociedad y sus mandatarios ponen en evidencia los porqués que justifican, validan y legitiman la acción de las entidades gubernamentales y sus funcionarios en el uso del monopolio de la coerción legal.

En el ámbito del proceso penal suele asociarse al modelo acusatorio con los "...regímenes liberales, celosos del principio de la separación de los poderes públicos y de los derechos del ciudadano"³, en tanto el modelo inquisitivo "...es propio de los regímenes tiránicos, absolutistas o totalitarios..., en que el interés social prevalece por sobre todo..."⁴.

Es la policía una de las instancias gubernamentales más cercanas a la ciudadanía, representa en muchos casos el primer rostro del Estado y en lo referente al sistema penal, como ha dicho un tratadista, tiene el "monopolio del contacto con la comunidad"⁵ y dispone de un ámbito de discrecionalidad que puede ser regulado; mas no eliminado. Por ello, la policía es una instancia vital para la legitimidad y eficacia del sistema⁶.

Por décadas, en México las instituciones penales y policíacas habían sido reflejo de un régimen hegemónico que había desactivado *de facto* el esquema de pesos y contrapesos formalmente establecidos. La operación del sistema penal se enfocaba al control social y a la aplicación selectiva y arbitraria de la normatividad penal.

Además, su operación no era transparente y no rendía cuentas sobre su proceder a la sociedad. Las funciones policiales de servicio a la comunidad y actividades preventivas fueron marginadas y dejadas a la improvisación, en un amplio ámbito de discrecionalidad. Los elementos de las corporaciones policíacas se orientaron principalmente a las actividades de aplicación de reglamentos administrativos y como auxiliares del sistema penal.

² Como ha señalado James Goldschmidt refiriéndose a las instituciones procesales: "los principios de la política procesal de una nación no son otra cosa que segmentos de su política estatal en general", citado en García Ramírez (2003), p. 546,

³ Etcheberry citado en García Ramírez (1989), p. 101.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Rusconi (1998), p. 193.

⁶ "...el sistema de justicia criminal se define en gran parte durante la etapa de investigación policial de los delitos", Duce y González (1998), p.52.



En los últimos tres lustros se ha dado una reforma institucional que ha fortalecido instancias de control del poder como la Suprema Corte de Justicia, se ha transparentado y garantizado el derecho a conocer la forma en que se ejerce el poder público y se ha construido un sistema electoral confiable. México ha pasado de un régimen político de partido hegemónico, a un sistema de partidos con alternancia en el poder que ha permitido la conformación de órganos legislativos plurales y la mejor operación de los mecanismos de separación y equilibrio de poderes. Esta nueva realidad se corresponde con una ciudadanía más activa, informada y demandante.

El sistema penal no ha permanecido aislado respecto de la transformación del contexto político e institucional de México. Los mexicanos no estamos satisfechos con un sistema penal anquilosado con serios problemas cualitativos o de justicia (sistema inquisitivo, no adversarial, sin la presencia de los jueces en las audiencias, con expediente escrito, con publicidad limitada, con violación sistemática de derechos humanos y que es visto con desconfianza y desaprobación por la ciudadanía) y cuantitativos o de eficiencia (saturación de las instancias de procuración e impartición de justicia, tasas de impunidad de 98.3%⁷, uso ineficiente e irracional de los recursos materiales y humanos entre otros).

Se demanda una profunda reforma penal que restaure el diseño acusatorio del sistema penal previsto por la Constitución, y que fortalezca el principio procesal de contradicción, los derechos de defensa y del debido proceso. La reforma de las instituciones de procuración e impartición de justicia en materia penal no han podido concretarse en el ámbito federal, pero en varios estados como Chihuahua, Oaxaca, Baja California, Morelos, entre otros han comenzado profundas transformaciones cualitativas y cuantitativas para contar con un sistema más justo y eficiente; otros van a mitad de camino como Coahuila y Nuevo León, y en otros se marcha con resistencia, cayendo en la paradoja de adoptar mecanismos de descongestión y “eficientización” (como conciliación y salidas alternas) sin transformar el sesgo inquisitivo y atender los problemas cualitativos del sistema. En estos estados se está haciendo que la injusticia penal sea más eficiente.

Una nueva concepción del ejercicio del poder público debe impactar a la configuración de las corporaciones policíacas en su trabajo hacia la comunidad; por lo que se refiere a sus atribuciones vinculadas con la comisión de delitos y en auxilio de la justicia penal, la transformación del sistema penal también debe reflejarse en las organizaciones encargadas de brindar el servicio de policía; de lo contrario se correría el riesgo de adoptar reformas a la chilena, pero sin carabineros.

Como ha señalado Luigi Ferrajoli: “Poco importa, finalmente, que la Constitución garantice, como principio, el habeas corpus, y el monopolio exclusivo de la autoridad judicial en cuestiones de libertad personal, si después las detenciones policíacas se practica ilegalmente o si, incluso, la propia ley confiere a la policía amplios poderes discrecionales para restringir la libertad”⁸.

⁷ Zepeda (2009), p. 9.

⁸ Ferrajoli (1995), p. 763.



Así mismo, respecto de la policía se plantea que esta institución deje de ser considerada como el custodio del orden establecido por el Estado. La policía debe dejar de ser un instrumento del poder público, para constituirse como un servicio público que vaya de la concepción de seguridad del Estado a la seguridad de las personas (pasando por las concepciones intermedias de seguridad pública y seguridad ciudadana).

También en diversas entidades federativas y municipios del país se están impulsando reformas policiales, entre ellas en Chihuahua, Coahuila, Querétaro y en el Estado de México.

2. Un modelo policial agotado

Más que un modelo policial se puede decir que lo que existe en el país es un patrón inercial de prácticas policiales desarrolladas a lo largo de décadas en un entorno de poca participación ciudadana, un sistema político hegemónico y un sistema procesal inquisitivo y arbitrario. La policía, como se ha dicho, fue relegada a la aplicación, selectiva, de ordenamientos administrativos, así como a una labor de auxilio a las autoridades en materia penal.

En general la sociedad y las propias autoridades desconfían de la policía, por lo que su labor es marginal y está sujeta a un sistema de control político y altamente jerárquico. En vez de mejorarla, paulatinamente se le fueron quitando atribuciones. Así, la policía no puede recibir reportes sobre ilícitos (por lo que tiene que esperar la información que le brinden las procuradurías para su labor de inteligencia policial y mapeo de la delincuencia), ni puede actuar después de realizado el delito, pues si no hay flagrancia, la investigación y captura de los probables responsables está en manos, nuevamente, de las procuradurías de justicia.

A partir de 1994, con el ascenso tanto en la actividad del crimen organizado, como en la incidencia delictiva común, las carencias del sistema penal y de cada uno de sus subsistemas han quedado en evidencia. En años recientes se ha acentuado el alejamiento de las funciones administrativas y de servicio a la comunidad de la policía para establecer como prioridad de su desempeño el combate a la criminalidad, sin contar, por lo general con los recursos humanos y materiales suficientes para ello.

A pesar de que desde hace tres lustros se ha planteado la profesionalización de la policía como un área fundamental de las políticas de seguridad del país, la reacción de quienes toman decisiones en el ámbito policíaco ha sido una respuesta cuantitativa. El presupuesto se ha ido incrementando y el total de servidores públicos adscritos a la seguridad ciudadana, la procuración de justicia penal y al sistema carcelario, ascendió en agosto de 2009 (denominado tradicionalmente "Estado de



Fuerza Nacional⁹), a 509,173 personas, a las que se suman 127,278 guardias registrados por empresas de seguridad privada¹⁰.

Las demandas de mayor seguridad se dirigen a todos los niveles de gobierno, pero con mayor intensidad en la autoridad más inmediata: los gobernantes del ámbito municipal. La policía es el actor más descentralizado, pues se encuentra a lo largo de la geografía municipal del país, respecto de una estructura de procuración e impartición de justicia penal centralizadas en el ámbito de competencia estatal y federal (de ahí también una de las condiciones estructurales que propician discrecionalidad y dificultad en el control de los actos de policía¹¹)

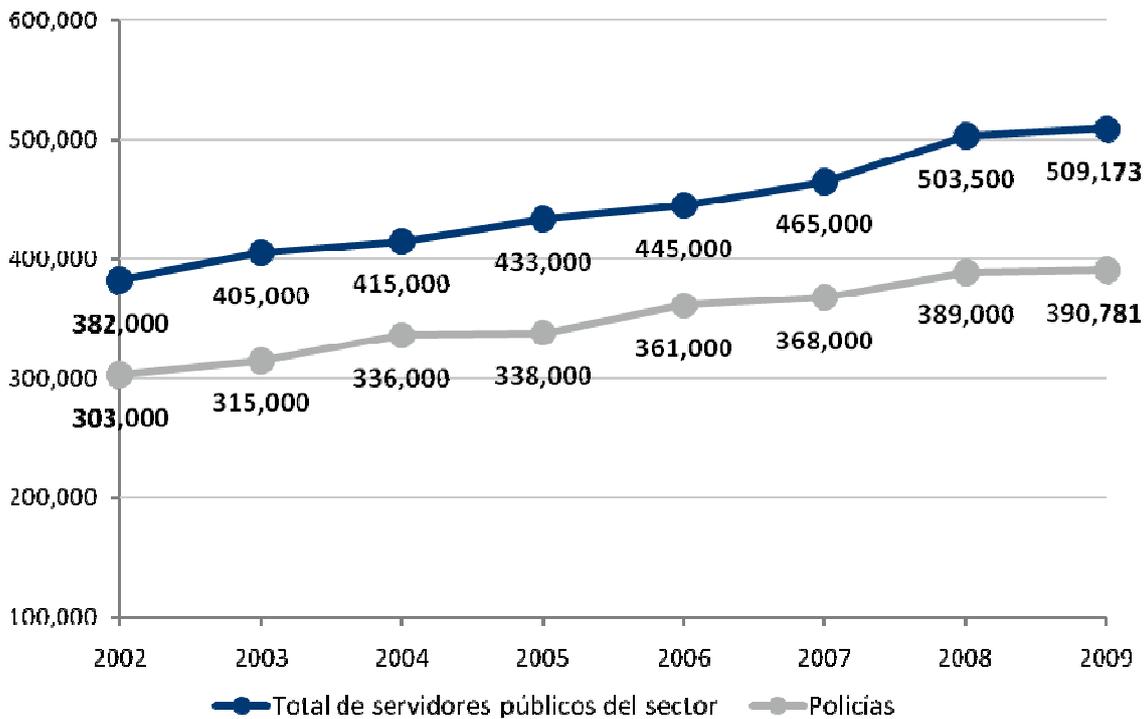
Como Puede apreciarse en la gráfica 1, el número de servidores públicos dedicados a tareas de prevención, seguridad ciudadana, procuración e impartición de justicia penal, así como de readaptación social, se ha venido incrementando en los últimos años, teniendo los elementos dedicados a labores policíacas una proporción preponderante.

⁹ Esta denominación propia del derecho castrense (Se puede consultar la voz “fuerza policial” en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Apéndice I, que se remite al Derecho Militar), que se hace extensiva, en el discurso y estadísticas oficiales a funcionarios como peritos, personal administrativo de corporaciones policiales, procuración de justicia y sistema carcelario, así como a los propios agentes del ministerio público. Esta denominación ilustra cómo todos los subsistemas del sistema penal (incluido, como se verá, el personal de las empresas de seguridad privada) se están orientando en México, independientemente de los roles establecidos por la ley, exclusivamente al combate a la delincuencia, adoptando rasgos de lo que se ha denominado “Derecho penal del enemigo”. Un cambio de tendencia puede apreciarse a partir del reporte de junio de 2007, que deja de usar la denominación “Estados de fuerza” para referirse a “elementos activos del personal de seguridad pública y privada” (aunque la denominación de “seguridad pública” se hace extensiva a funciones realizadas por servidores públicos dedicados a la vigilancia vial, los servicios de readaptación y a los dictámenes periciales). Otro indicador de este cerrar filas contra el crimen en una lógica del derecho penal del enemigo lo daba la Ley General que establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de seguridad Pública, que en su artículo tercero establece: “La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, **de los tribunales...**” (negritas añadidas). Es decir, contemplaba a los tribunales, siendo que estos deben de controlar la constitucionalidad y legalidad de la actuación de policías y ministerios públicos, así como confrontar las evidencias presentadas por éstas, con la presunción de inocencia que tiene el procesado. Esto es, su labor no puede ser la de dar seguridad pública; sin embargo, en la lógica del derecho penal del enemigo, donde sólo se tienen aliados y enemigos. Esta desafortunada definición ha sido enmendada por la reforma constitucional de junio de 2008 y la nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que retiraron a los tribunales de entre las instancias llamadas a ejercer la función de seguridad pública.

¹⁰ Información de SSPF-CON (2009a).

¹¹ Sobre este particular, se puede consultar Rusconi (1998).

GRÁFICA 1: Servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia y ejecución de sanciones en México y en particular los dedicados a funciones policiales

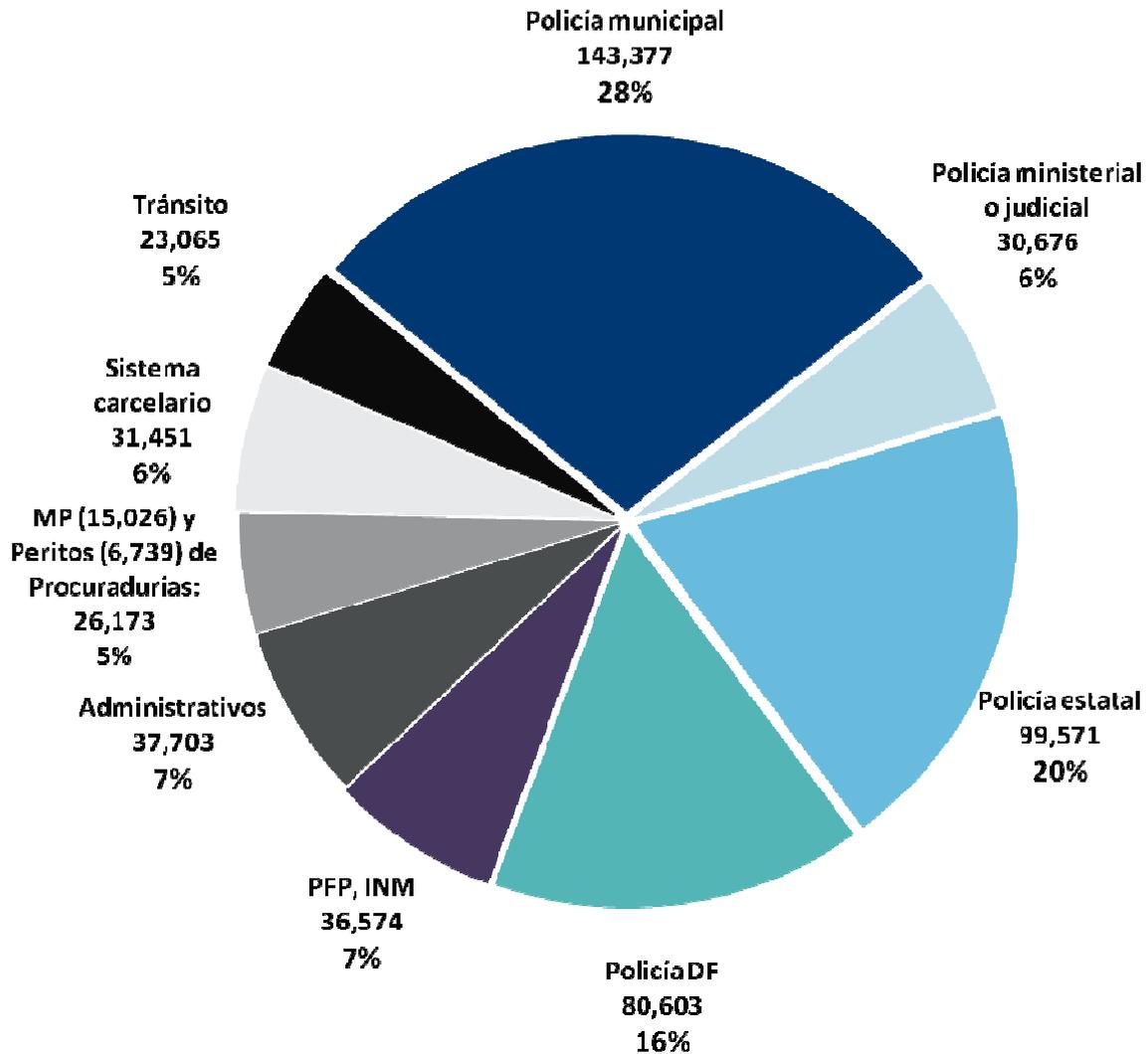


FUENTE: Con información obtenida de consultas a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública. Para 2002 y 2003: SSP-CON (2004b); para 2004-junio de 2007: SSP-CON (2007); para 2008: SSP-CON (2009); información a agosto de 2009: SSPF-CON (2009a).

Como se puede constatar en la gráfica 2, de los 509,173 servidores públicos que laboraban en estos subsistemas en agosto de 2009, 77%¹², esto es, 390,781 elementos corresponden a corporaciones policíacas (7.8% de ellos son policías investigadores y 92.2% restante son policías preventivos uniformados).

¹² En Junio de 2007 los policías representaban 81% del total de los servidores públicos. El descenso en esta proporción se debe, principalmente a que en 2008 se incorporaron en los indicadores de personal recabados por el SNSP los oficiales de tránsito. Estos 390,781 elementos policíacos en agosto de 2009 no consideran a los agentes de tránsito y vialidad (16,357 municipales y 6,708 estatales) ni al personal administrativo de las corporaciones (12,955 estatales y 5,123 municipales) Estos se agregan en otras categorías (ver gráfica 2).

GRÁFICA 2: Servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia penal en México (agosto de 2009)



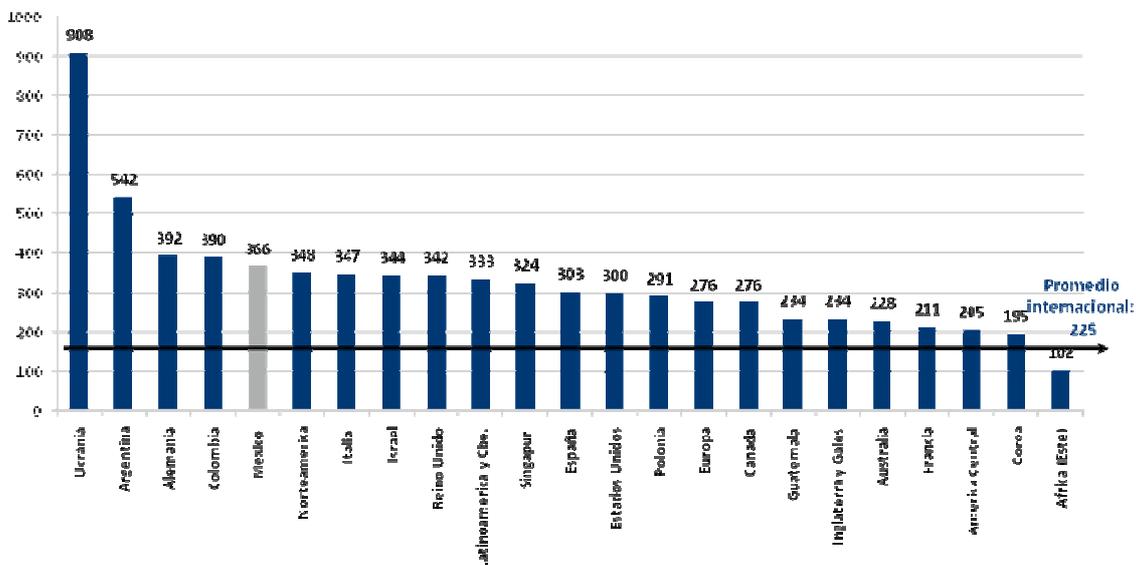
FUENTE: Con información obtenida en consulta a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Información a agosto de 2009. Cfr. SSPF-CON (2009a).

En algunos documentos (García Luna, 2007, p. 3) se señala que Naciones Unidas considera recomendable que por cada 100 mil habitantes las sociedades dispongan de 280 policías. Un sector significativo de la literatura considera incluso tasas menores. Por ejemplo, para casos de inestabilidad política se considera que una fuerza policial adecuada es de 150 por cada 100 mil habitantes¹³. En la práctica, la mayoría de los países tiende a presentar tasas de elementos policíacos per cápita de alrededor de 200 policías por cada 100 mil habitantes. Por ejemplo, en el

¹³ Dobbins et al (2005), citado en Jones et al (2005), p. 19.

Estudio Internacional que realiza la Organización de las Naciones Unidas cada cuatro años, el promedio de la tasa de elementos policíacos respecto de la población de los 82 países incluidos en el estudio de 2002 fue de 225 policías por cada 100 mil habitantes. México tiene un indicador superior a este promedio, pues para agosto de 2009 presenta el indicador de 366 policías por cada 100 mil habitantes.

GRÁFICA 3: Comparativo internacional sobre policías por cada 100 mil habitantes.



FUENTE: Para regiones del mundo, tomado de Shaw et. al. (2003, p. 56); para México cálculo realizado por CIDAC con información de la SSPF a agosto de 2009; para Colombia, tomado del discurso del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe ante la ONU, 2006 (tomado de la página de internet de la ONU); para Estados Unidos, Agencia de Justicia del Departamento de Estado; para el resto de los países, de la página de internet de la organización Seguridad Estratégica Regional (www.ser2000.org.ar).

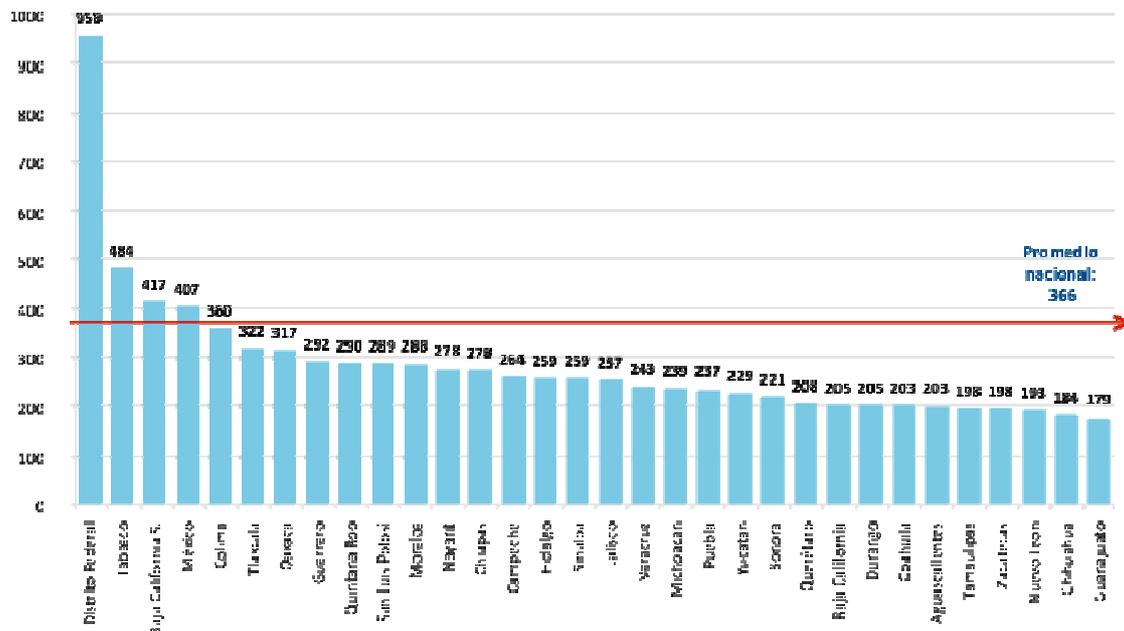
Sin embargo, debe hacerse la precisión que este indicador nacional se ve significativamente impactado por el número de policías del Distrito Federal¹⁴. Uno de cada cinco policías del país labora en la capital de la república. Para el resto de las entidades federativas, el número de policías por cada 100 mil habitantes desciende a 299. No obstante, la desproporción del indicador capitalino, se persiste en el enfoque cuantitativo de la incidencia policíaca en la seguridad ciudadana. El nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard desde su campaña y como gobernante capitalino electo señaló que de su diagnóstico en materia de seguridad se

¹⁴ 80,603: 36,116 policías preventivos; 29,153 policías auxiliares y 15,334 elementos de la policía bancaria y comercial.

desprendía que la ciudad necesitaba 20 mil policías más, por lo que incrementar los elementos policíacos sería una de sus acciones prioritarias¹⁵.

En la gráfica 4 se puede apreciar esta notable diferencia entre el indicador capitalino y el resto de las entidades, así como la gran dispersión que va desde 10 entidades con más de 300 policías por cada 100 mil habitantes hasta Guanajuato con 179 policías por cada 100 mil habitantes. Curiosamente en aquellas entidades donde hay esfuerzos significativos de reforma policial y de certificación ante organismos internacionales como la policía de Saltillo, Chihuahua o Querétaro, se presentan los indicadores de menos policías por cada 100 mil habitantes, lo que abona al argumento de que las medidas más eficaces no son de naturaleza cuantitativa.

GRÁFICA 4: Policías por cada 100 mil habitantes en las entidades federativas (agosto de 2009).



FUENTE: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del INEGI e información obtenida en consulta a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Información a 30 de agosto de 2009. Cfr. SSPF-CON (2009a).

¹⁵ Cfr. por ejemplo: *El Universal*, “No soy salinista: Marcelo Ebrad”, Ciudad de México, jueves 22 de septiembre de 2005, 2 pp.; y entrevista de Mario Vazquez Raña, “El D.F. no crece por culpa del gobierno federal: Ebrad”, Organización Editorial Mexicana, 24 de junio de 2006. 3 pp. En la primera nota, al preguntársele ¿Qué se necesitaría para erradicar la inseguridad? Ebrad contestó: Se necesitan tres cosas: 20 mil nuevos policías con el modelo policía de barrio; fusionar las tareas de persecución de la delincuencia (procuraduría) con as de vigilancia de la ciudad, y la tercera es modificar el actual sistema de reclusorios...”. En la segunda entrevista: Mario Vázquez Raña: ...¿Qué hará para devolverle la seguridad a los habitantes del Distrito Federal? Marcelo Ebrard: Bueno, vamos a contratar 20 mil nuevos policías, con nivel de preparatoria, bien pagados, bien capacitados...”.



TABLA 1: Presupuesto Nacional en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Readaptación Social en 2009 (millones de pesos).

	Municipal	Estatad	Federal	Distrito Federal	Subtotales
Policías y prevención	16,011.75	14,549.50	20,682.47	10,523.60	61,767.32
Procuradurías		20,688.30	12,309.85	4,573.28	37,571.43
Tribunales penales		5,122.50	8,623.00	1,332.12	15,077.62
Readaptación social	N.D.	13,424.86	6,844.34	1,424.60	21,693.80
SNSP			5,203.77		5,203.77
TOTALES	16,011.75	53,785.16	53,663.43	17,853.60	141,313.94

FUENTES: Excepto tribunales penales, con base en información desagregada de los presupuestos Federal y del Distrito Federal¹⁶; para el ámbito municipal se accedió a información desagregada en algunos estados y a información del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁷; para el ámbito estatal se estimó con base en información desagregada de 26 de los 31 estados de la República¹⁸. Por lo que se refiere al rubro de tribunales penales se realizaron estimaciones en virtud de los órganos de justicia dedicados a la materia penal, así como de la proporción de expedientes de materia penal, respecto de la carga total de trabajo¹⁹

¹⁶ Debido al grado de desagregación de esta información se pudo distribuir muy claramente el presupuesto federal y el del Distrito Federal entre los diversos ámbitos de la seguridad y la justicia penal.

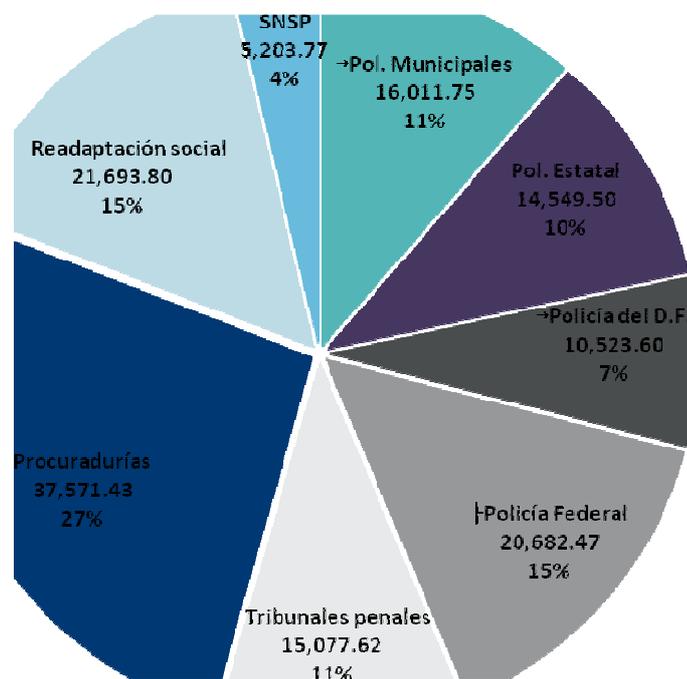
¹⁷ Para la información sobre policía preventiva municipal se tomó información de las participaciones y fondos municipales para seguridad pública, ponderando la estimación de acuerdo con el estado de fuerza de las policías preventivas municipales en los estados reportado por la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. En la mayoría de los estados no se pudo obtener la información sobre el gasto de las prisiones municipales, que en muchos casos son sostenidas principal o exclusivamente por el erario de los ayuntamientos. Aunque se ha considerado anticonstitucional la existencia de cárceles municipales, 15% de los 229 mil reclusos del país están presos en estos establecimientos.

¹⁸ Se obtuvieron los 31 presupuestos de los estados en los periódicos oficiales locales. Los cinco estados para los que no existe información desagregada (por mencionarse en los presupuestos locales como un solo rubro: "seguridad pública" o "seguridad y justicia", sin desagregarse por dependencia) son Nayarit, Nuevo León, Oaxaca; Tlaxcala; y Zacatecas. Por ejemplo, en el caso de las procuradurías de justicia, el presupuesto de estos organismos para de los 26 estados para los que se dispone de esta información ascendió a 18,991 millones de pesos; se obtuvo la proporción que representaba este monto respecto del total de recursos dedicados a seguridad y justicia penal de esos 26 estados y se aplicó esta proporción al presupuesto del sector de cada una de las entidades para la que no se disponía de información desagregada. Así se obtuvo la estimación de 1,697 millones adicionales correspondientes al que sería el presupuesto de las procuradurías de los cinco estados faltantes.

¹⁹ Para el Poder Judicial Federal se tomó el presupuesto de los órganos encargados de la competencia penal federal, así como del amparo en materia penal; los órganos de competencia mixta se consideraron en términos de la proporción de los asuntos correspondientes a la materia penal. En lo referente a los estados

Esta preponderancia cuantitativa, también se refleja, aunque en menor medida en la proporción del presupuesto nacional dedicado a la seguridad ciudadana, justicia penal y readaptación social. En 2009 poco menos de la mitad de los recursos (43.7%) de la seguridad ciudadana y la justicia penal se dedicaron a la policía preventiva (ver tabla 1 y gráfica 5).

GRÁFICA 5: Distribución del Presupuesto Nacional en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Readaptación Social en 2009 (millones de pesos)



La comparación de cifras entre la proporción del personal y los recursos destinados a la función policial es un indicio de pauperización de la policía preventiva uniformada: 71% del personal²⁰ y sólo 43.7% del presupuesto. De acuerdo con un documento de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, los policías estatales y municipales reciben en promedio un ingreso mensual de 6,229 pesos (desde 3,154 pesos mensuales promedio en Veracruz, hasta 11,946 pesos mensuales

se obtuvo la proporción de asuntos ingresados en primera y segunda instancia respecto del número total de asuntos ingresados. Esta información se pudo obtener para 18 de los 32 poderes judiciales locales. La proporción (27%) se extrapola al presupuesto de los poderes judiciales de las 32 entidades federativas. De esta forma este es un monto apenas aproximado, quizá sea un poco mayor en virtud de que los juzgados penales de primera instancia suelen tener más personal que los civiles o familiares.

²⁰ Como aclaración se señala que el dato difiere del 77% apuntado en virtud de que se le resta 6% de los policías investigadores, para obtener 71% de los policías preventivos uniformados.

promedio en Tamaulipas); en tanto que 60.9% de los policías municipales recibe un ingreso máximo de cuatro mil pesos mensuales²¹.



No obstante la cantidad de recursos y el enfoque cuantitativo adoptado por las autoridades, no se ha desarrollado una auténtica carrera policial. Ser policía en México significa tener un empleo mal pagado, de alto riesgo y con un estigma social muy negativo; por lo que se ha convertido en una actividad secundaria que se deja en cuanto surge una mejor opción. Existe una gran rotación en el personal de las corporaciones. Miguel Sarre ha señalado, con base en información sobre capacitación y formación en los últimos diez años (información de 2000) del Plan Nacional de Seguridad Pública que por cada agente en activo hay "...3.5 que ya no prestan sus servicios al Estado", lo que querría decir que si actualmente encontramos en activo a 390 mil policías, significaría que aproximadamente en la década anterior se habrían capacitado a alrededor de 1.6 millones de personas, más de un millón no pudieron ser retenidos por las corporaciones.

Las policías municipales siempre tienen vacantes y la necesidad de personal propicia que los requisitos de admisión cada vez se hagan más laxos²².

Pero la rotación no sólo afecta a los policías de línea, también los directivos y comandantes de las policías peregrinan (cada tres o seis años, según el calendario político de la demarcación) de corporación en corporación. Dado que no existe una carrera policial y se ha politizado el tema de la seguridad ciudadana, los gobernantes buscan personas de su confianza que operen las corporaciones del municipio o la entidad federativa que gobiernan, independientemente de que cuenten con carrera policial o no. Un ejemplo que ilustra esta rotación de directivos lo puede ofrecer el grupo que comanda actualmente a la policía municipal de León Guanajuato. Hace dos años dirigían a la policía de Zapopan, Jalisco; el trienio pasado, este grupo dirigió a la corporación de León Guanajuato; tres años atrás, varios de sus miembros eran comandantes de la policía de Guadalajara, Jalisco; tres años atrás habían dirigido la policía de San Juan de los Lagos en la misma entidad; y tres años antes, a la corporación de Lagos de Moreno, también en Jalisco. Así, muchos directivos policíacos pasan una cuarta parte de su gestión con un fólter con propuestas bajo el brazo buscando oportunidades de trabajo, debido a que el nuevo gobernante de esa demarcación muy probablemente exigirá los cargos de comando para personas de su confianza.

De esta forma, el servicio policial es afectado por esta rotación. En los servicios comunitarios y programas de proximidad, los vecinos tratan con oficiales que sólo están de paso en la corporación; de igual manera se pierde oportunidades de aprendizaje organizacional al no aprovechar experiencias y retener a buenos elementos. Finalmente, el crimen organizado se enfrenta a una policía local desarticulada, que se reinventa cada tres o seis años.

²¹ SSPF (2009), p.18.

²² Por ejemplo, Marcos Pablo Moloeznik, investigador de la Universidad de Guadalajara ha señalado que debido a la dificultad para conseguir elementos, la policía admite, incluso, a reclutas de más de 35 años. Conferencia sobre militarización de la policía, convocada por Universidad de San Diego, Universidad de Guadalajara y CIDAC, 11 de julio de 2007, Guadalajara, Jalisco.

En un país donde el 60% de las personas procesadas penalmente en México están en un rango de edad de entre 18 y los 28 años, la mitad de los policías municipales tienen más de 35 años de edad²³. Una encuesta realizada a 5 mil policías de seis municipios de la Zona Metropolitana de



Guadalajara, a principios de 2009 por el proyecto *justicia barómetro* de la Universidad de San Diego, Universidad de Guadalajara, ITESO y el Centro de Investigación para el Desarrollo, muestra que la edad promedio de los policías de esta ciudad de 38 años.

Después de más de una década de esfuerzos, los policías en México tienen una escolaridad promedio de 8.8 años de educación²⁴. Un documento reciente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal señala que 70% de los policías municipales tienen un nivel de escolaridad por debajo de los 10 años de estudios²⁵. En México cuando hay enfrentamientos mueren más policías que delincuentes por la poca capacitación y el menor equipamiento; 60% de los policías padece enfermedades como hipertensión, obesidad, diabetes, miopía y gastritis²⁶; aproximadamente 40% de las lesiones que sufren los uniformados son autoinfligidas o causadas por sus propios compañeros en prácticas o durante operativos, generalmente derivadas del mal acondicionamiento físico y poco desarrollo técnico.

Los policías se sienten en medio de tres fuegos: el de los delincuentes (como los del crimen organizado) generalmente con mayor capacitación, información y mejor equipo; el de sus jefes en turno que desconfían de ellos y los someten a duras condiciones de trabajo, metas y criterios de desempeño irracionales, si no es que a prácticas corruptas; y, el ataque más difícil de sortear, el de la sociedad que los desprecia y es indiferente a sus esfuerzos y sacrificios.

Los jefes de policía tiemblan cuando se da una situación de rehenes o motines, pues sus policías no tienen capacitación para intervenir en situaciones de crisis y prefieren negociar antes que arriesgarse a un baño de sangre (policías sometidos, huyendo de manifestantes enmachetados o dando declaraciones jurídico cantinflascas a los medios de comunicación, son las tristes imágenes de una policía incapaz e impotente).

Esta poca capacidad de respuesta eficaz y el desarrollo de prácticas de corrupción han hecho que la ocupación de policía sea estigmatizada por la sociedad. En las encuestas ciudadanas reportan que 80% de los entrevistados desconfían de la policía; y son muy mal calificadas, en una escala de 0 a 10 (donde 0 es o “confío nada” y 10 “confío mucho”) la policía es calificada con 4.48 (sólo mejor que los diputados con 4.46), y la mayoría la considera incapaz y corrupta²⁷.

²³ SSPF (2009), p.18.

²⁴ Citado en López Portillo (2004), p. 19.

²⁵ SSPF (2009), p.18.

²⁶ Citado en López Portillo (2004), nota al pie de página10.

²⁷ Concha et al., p. 62.

El heroísmo y el sacrificio de muchos uniformados honestos requiere repensar y rediseñar a la policía. Transformar legal y administrativamente las organizaciones policíacas, hacer de la carrera policial un destino de vida atractivo, mejorar la capacitación, el salario y las condiciones de trabajo son una exigencia para desarrollar el gran potencial de los servicios de policía preventiva. Que se desarrollen y especialicen los diversos ámbitos de la función policial, desde capacitar para atender



y orientar a la ciudadanía; para desarrollar tareas de prevención e información entre la población en general y, particularmente en los grupos y regiones más vulnerables; para intervenir, encausar y resolver pequeños conflictos comunitarios y vecinales; para mantener el orden e intervenir en situaciones de crisis; para desarrollar mapas delictivos y diseñar programas de prevención de alto impacto; de realizar tareas de inteligencia; para realizar los trabajos de elite ante el crimen organizado, en fin una nueva policía, depurada, capaz, solvente, cercana. Quizá bastaría la mitad del personal si tiene un mejor nivel y capacidad.

3. A manera de conclusión: una agenda mínima de cambios.

I. Cambio de paradigma: de la policía reactiva y punitiva al servicio público de policía. Por muchas décadas un rasgo característico de las policías ha sido su orientación hacia el ámbito de su función como auxiliar del sistema penal, marginando funciones de proximidad con la ciudadanía, prevención e intervención en conflictos sociales incipientes.

Esta orientación se ha intensificado por el clima de inseguridad y la adopción de un discurso oficial de emergencia. Los criterios ciudadanos y políticos, lamentablemente, confluyen en la exigencia de control social y aún de tolerancia a la represión. Estos criterios se traducen en metas (en ocasiones formales y oficiales) que enfatizan más que “resultados”, “productos”. Se establecen cuotas de capturas, que los policías suelen canalizar hacia los “arrestos fáciles” como los de personas que escandalizan, beben licor en la vía pública o “merodean injustificadamente” en zonas residenciales. Estas detenciones implican menores riesgos y la satisfacción de las cuotas impuestas por políticas miopes. Por ello, como señala Eugenio Raúl Zaffaroni, el delito más perseguido por las policías Latinoamericanas es el de “portación de cara”, y habría que agregar el cada vez más significativo de “pobreza en flagrancia”.

El resultado de estas políticas ha sido un uso irracional de los recursos materiales y humanos dedicados a la seguridad ciudadana y la justicia penal. En México en ocho años se duplicó la población penitenciaria y el 70% de los recursos se orienta a la detención, investigación (lamentablemente en ese orden), procesamiento y sanción de los delitos menores.

Los elementos policíacos y los oficiales de las corporaciones están conscientes de que estas medidas no contribuyen a devolver la seguridad y tranquilidad a las familias de sus comunidades, pero están atrapados en políticas inmediatistas volcadas hacia la búsqueda de logros estadísticos e impacto mediático. Virar el rumbo implica un cambio de paradigma y por lo tanto de criterios de evaluación política y técnica.

En las sociedades democráticas sólo alrededor del 15% de las actividades realizadas por las policías corresponde a las acciones para combatir la criminalidad²⁸; la mayor parte de sus actividades deben dirigirse a la atención y orientación ciudadana, mapeo delictivo, diseño de patrullajes,



relación y participación con la sociedad, y de acciones preventivas, particularmente enfocadas a grupos vulnerables. Pasar de la represión a un servicio público orientado a la comunidad.

II. Política social y prevención de conflictos sociales. Una parte muy significativa de los conflictos sociales (entre los que pueden derivar en ilícitos es una minoría) tiene que ver con las condiciones socioeconómicas de una comunidad. Ya ha señalado el Dr. Sergio García Ramírez que no se puede pedir a la justicia penal que haga lo que no puede hacer la justicia social²⁹.

Un adecuado mapeo de los conflictos sociales permite una labor preventiva mucho más eficaz y menos costosa que las medidas reactivas y punitivas posteriores a la escalada de violencia del conflicto. Por ejemplo, en las encuestas de opinión ciudadana en zonas urbanas, uno de los fenómenos que más inquieta a la ciudadanía es la proliferación de grupos juveniles que se apoderan de espacios públicos y llegan a derivar en pandillas, así como en luchas violentas por territorios. Muchas de estas formas de relacionarse entre los segmentos jóvenes de la sociedad tienen que ver con la falta de oportunidades escolares y laborales, así como la inexistencia de espacios de convivencia encausadas a través de deporte o actividades culturales. Programas sociales en este sentido han tenido mucho éxito en recuperar espacios públicos y mejorar la calidad de vida en zonas marginadas de las ciudades.

También por lo que se refiere a conductas propiamente delictivas, también las políticas sociales y de mejoramiento del entorno urbano tienen un papel muy relevante. Por ejemplo, la falta de infraestructura y de servicios, como el alumbrado público, pueden generar condiciones de inseguridad para los transeúntes de una colonia marginada.

La labor de las autoridades locales en estas acciones preventivas es invaluable en la mejora de la seguridad como componente de la calidad de vida de las comunidades. La policía como el rostro más cercano del Estado puede realizar considerables aportaciones en esta materia, pues entre mayor aceptación y legitimidad tiene entre la población y por su misma presencia descentralizada en todas las demarcaciones geográficas del país, puede recibir reportes y detectar insuficiencias y anomalías en la infraestructura, servicios y en general en el entorno espacial de las comunidades.

III. Principio de proporcionalidad y servicio de policía. En general en todos los ámbitos del derecho el principio de proporcionalidad es fundamental para hacer que los bienes jurídicos de las personas no reciban agravio por parte de los actos de las autoridades y, cuando éste se produzca, sea en casos extraordinarios y en virtud de situaciones regladas que justifican la acción estatal, así

²⁸ Duce y González (1998), p. 57, citando estudios empíricos. Sobre el particular, citan el estudio *Introduction to Criminal Justice* de Donald Newman y Patrick Anderson.

²⁹ García Ramírez (2000), p. 479.



como que ésta se dé en los términos y siguiendo los procedimientos establecidos en la normatividad aplicable.

Este principio adquiere aún mayor relevancia en el ámbito de la actividad policial, pues esta está caracterizada por la posibilidad de emplear el uso legítimo de la fuerza y las circunstancias en que suele aplicarse la acción policial está caracterizada por la demanda de una acción inmediata ante un suceso intempestivo, así como con amplio margen de discreción para los policías. Por ello, la

normatividad de la acción policial debe ser exhaustiva y reglar las condiciones de ejercicio de la discrecionalidad. Los procedimientos y la capacitación policiaca deben de imbuir en estos servidores públicos en la aplicación del principio de proporcionalidad en su actividad cotidiana.

Tanto sus actividades ordinarias del servicio de policía, como su intervención en conflictos sociales incipientes, así como en el manejo de asuntos relacionados con el sistema penal (en el que se aplica el principio de proporcionalidad y el de mínima intervención penal) deben ser presididas y orientadas por este principio, indicador que funda y califica el servicio policial en una sociedad democrática. Un nuevo paradigma implicaría un modelo de organización policial que privilegia "...mayor nivel de contacto entre la policía y la comunidad, de forma de lograr un acercamiento más individualizado a las distintas categorías de conflictos que requieren solución y encontrar de esa manera una respuesta racional y adecuada para los distintos tipos de casos"³⁰.

El principio de proporción tiene una aplicación fundamental en lo que se refiere al uso racional de la fuerza y considerar y agotar los recursos previos a la detención y a la derivación al ámbito penal. Un punto clave del desempeño policial, como se ha referido, es el de las detenciones y puestas a disposición de autoridades. En nuestro país las detenciones ilegales y las capturas por delitos menores contravienen el principio de proporcionalidad, deslegitiman el uso de la fuerza policial y abruma al sistema penal. Estas conductas son resultado de un mal conjunto de incentivos que propicia la desproporción y la irracionalidad en la actuación de las policías.

A continuación se presenta de forma desagregada, la forma en que podría orientarse la labor policial en diversos segmentos que pueden presentar los conflictos sociales, desde el problema incipiente entre vecinos o familiares hasta manifestaciones del crimen organizado. Estas directrices generales están bosquejadas en la Tabla 2.

TABLA 2: Directrices que deben orientar la labor policial en diversos segmentos de los conflictos sociales abordados por el sistema penal

Delitos menores o conflictos sociales incipientes	Delitos no intencionales de alta incidencia	Crimen organizado	Delitos violentos
-Policía capacitada en acciones de proximidad -Seguimiento de acuerdos	-Inteligencia policial, mapeo delictivo -Patrullaje, rondines,	-Inteligencia policial y anticipación -Capacidad de	-Resguardo profesional de la escena del crimen

³⁰ Duce y González (1998), p. 57.



-Apoyo a la ciudadanía -Participación ciudadana	operativos, prevención y difusión con base en investigación -Participación ciudadana	reacción inmediata - Grupos de elite - Especialización	-Pesquisas preliminares para la investigación -Capacidad de reacción inmediata -Intervención en crisis
--	---	--	--

IV: Conflictos sociales incipientes y servicios de policía. Se puede definir el conflicto social como una violación de un derecho o de las normas de convivencia, en la que la persona afectada tiene la voluntad de defenderse³¹. Muchos de los conflictos sociales menores se dan entre vecinos, familiares o compañeros de trabajo. La mayoría de estos diferendos son susceptibles de ser canalizados a través de mecanismos de conciliación y de justicia restaurativa, en los que se privilegia el reestablecimiento de la armonía.

Profesionales de estos mecanismos de autocomposición y saneamiento de las relaciones interpersonales, pueden facilitar desde el reconocimiento de la existencia de un conflicto³² hasta su adecuado planteamiento, propuesta de solución y adopción de un acuerdo conciliatorio o restaurativo consentido, sustentable y debidamente supervisado.

En nuestro país, se ha propuesto para muchos de estos conflictos, el sistema penal a través de la configuración de delitos como injurias, difamación, golpes que no implican lesión, entre otros. La criminalización de este tipo de conflictos no son una medida ni proporcional ni adecuada para canalizarlos y resolverlos, pues la instancia penal, al poner en el horizonte del conflicto la aplicación de una sanción estatal, polariza la situación, radicaliza la postura de las partes y reduce la disposición a un arreglo autocompositivo o conciliatorio. Generalmente, los acuerdos o litigios en esta materia terminan por llevar al conflicto en una espiral de polarización y violencia. La desproporción de estos mecanismos para canalizar y resolver los conflictos sociales incipientes se refleja en expresiones con las que la doctrina etiqueta estas situaciones, algunos autores señalan que es como atrapar moscas con el martillo de la justicia penal³³, para otros es darle un proceso Cadillac a un problema tipo bicicleta³⁴.

Además, lo formalizado de estos mecanismos implica la intervención de profesionales del derecho, lo que aumenta los costos y reduce probabilidades de un arreglo restaurativo de la armonía, que se desplaza a la arena del todo o nada en un proceso penal formalizado que sólo se detiene hasta llegar a una sentencia de culpabilidad o inocencia sin haber logrado la finalidad social de reestablecer la armonía entre las partes de este conflicto incipiente. Por ello, la revisión del

³¹ Gessner (1986), p. 15.

³² En nuestra sociedad hay mucha tendencia a que las víctimas toleren violaciones de derechos o infracciones que les afectan, prefiriendo eludir mecanismos de resolución de conflictos formalizados y poco accesibles. *Cfr. Idem*, p. 16.

³³ Goldstein (1998), p. 124.

³⁴ Biebesheimer y Cordovez (1999), p. 39.

régimen jurídico de la resolución de conflictos es apremiante y la descriminalización de los conflictos menores es muy recomendable.



Instancias municipales como la justicia cívica, procuradurías sociales y los programas de policía de proximidad pueden ser una medida más adecuada. Para ello se debería de capacitar a especialistas en la mediación, conciliación y facilitadores de la justicia restaurativa. Para la policía implica el desafío de capacitar a una parte significativa de su personal para el contacto con la

ciudadanía y para participar en programas de proximidad, así como el desarrollo de actividades que legitimen ante la comunidad a la policía como un interlocutor en el planteamiento y canalización institucionalizada de los conflictos incipientes. También los policías deberían estar capacitados, como primera instancia de contacto y comunicación con los ciudadanos para derivar los conflictos a las áreas especializadas en su atención y cerciorarse de que los casos derivados fueron atendidos³⁵. Este perfil y esta capacitación están en el polo opuesto de la tendencia de capacitar a la policía en una lógica punitiva, en el contexto de un derecho penal del enemigo.

V. Delitos no intencionales y de baja peligrosidad y servicios de policía. Esta clase de delitos como los accidentes de tránsito, fraudes y robos no violentos, representan poco más de la mitad del total de reportes que se reciben en nuestro país. En estos casos es deseable simplificar los procedimientos, desarrollar salidas alternas, así como facilitar los mecanismos de protección y asistencia a víctimas, así como la reparación de los daños que les sean ocasionados.

En este tipo de conflictos o ilícitos las policías tienen una amplia gama de deberes. En primer lugar deben de reunir y procesar información sobre el mapa de incidencia de estos hechos. Es posible que se detecte problemas de infraestructura, señalización que producen un gran número de accidentes de tránsito, por lo que se podrían tomar medidas de prevención oportunamente para disminuir la incidencia de estos hechos. Es un ámbito fundamental en un país con alta tasa de violencia imprudencial: 13.5 homicidios no intencionales por cada 100 mil habitantes en 2006 (frente a países como España que presentan tasas de 3 por cada 100 mil habitantes), y en donde las muertes accidentales significan la cuarta causa de defunción (después de enfermedades del corazón, diabetes y tumores)³⁶.

Así mismo, los patrones de incidencia de robos no violentos pueden brindar información sobre grupos poblacionales o demarcaciones territoriales más vulnerables o de alta incidencia, para realizar actividades de difusión y prevención dirigidas de manera particular a estos segmentos y zonas de mayor riesgo. Este tipo de medidas en el ordenamiento mexicano actual, en el que la procuraduría de justicia es la que recibe los reportes, demanda gran coordinación y confianza entre las instituciones para compartir oportuna e ininterrumpidamente la información para informar la labor preventiva de las policías. Esta coordinación y confianza pocas veces se registra en el país.

³⁵ Goldstein (1998), p. 122.

³⁶ Sobre este particular puede consultarse la página de Internet del CIDAC www.cidac.org, así como Zepeda (2007).



También los policías deben contar con conocimientos esenciales de criminología y habilidades de investigación. Estas capacidades permitirían que los policías preserven la escena del crimen y realicen pesquisas preliminares (por ejemplo reunir datos de testigos que estén en tránsito para que puedan ser contactados posteriormente, así como reunir información preliminar que pueda dar elementos en el planteamiento de la investigación) que serán fundamentales para facilitar la

labor de peritos y policías investigadores en el proceso de investigación para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, para deslindar responsabilidades³⁷.

VI. Delitos violentos y crimen organizado. Si se descriminalizan figuras de delincuencia menor y se simplifican los procedimientos que se aplican a la delincuencia de menor impacto social, se liberarían muchos recursos que se podrían dedicar a desarrollar labores de inteligencia policial que se anticipen a las acciones del crimen organizado; fortalecer grupos de elite para el combate a delitos específicos, para tener capacidad instalada de reacción inmediata y para intervenir en situaciones de crisis (como casos con rehenes); así como para dar profesional y esmerada atención a la investigación y comprobación de los delitos que más ofenden y preocupan a la sociedad, evitando que queden impunes por omisiones o deficiencias de las autoridades.

Así mismo, se requieren habilidades criminológicas para la preservación de escenas del crimen, realización de pesquisas preliminares y reunión de información fundamental para el desarrollo de la investigación criminal.

Una parte muy significativa de los delitos de alto impacto social son cometidos por el crimen organizado (secuestro, robos de vehículos, ejecuciones). En el combate al crimen organizado se deben tener muy en cuenta sus tres principales características: operación sofisticada y articulada (crímenes cibernéticos, logística, casas de seguridad); ingeniería financiera (lavado de dinero, distribución de ganancias y sobornos) y algún grado de protección por parte de las instituciones encargadas de combatir el crimen (policías y procuradurías principalmente)³⁸.

Sólo los grupos de elite de las corporaciones policíacas con adecuada capacitación, especialización y equipamiento pueden hacer frente a los sofisticados métodos de operación que ha alcanzado el hampa organizado; sólo con labor de inteligencia policial se puede detectar la operación de los grupos delictivos, anticiparse a sus acciones ilícitas y capturar y desmembrar sus bandas. También la adecuada regulación, acciones de monitoreo y especialización de las instancias fiscalizadoras podrán detectar las operaciones financieras que corren paralelas a las organizaciones criminales. Por otra parte, sólo una policía profesional en la que se respete la carrera policial, en la que se rinda cuentas y en la que se brinden los apoyos institucionales para respaldar y proteger el desempeño de los oficiales con medios suficientes, podrá ser blindada de penetraciones criminales

³⁷ Sobre este particular muy interesante: Gómez Morán (2007)

³⁸ Planteamiento del Magistrado Giovanni Falcone citado en Artz (2003), p. 182.



y los oficiales no se sentirán vulnerables y ni abandonados cuando sean amenazados por los agentes del crimen organizado o se busque amedrentarlos.

El combate al crimen organizado requiere de una política que concentre esfuerzos y recursos en el sector. Requiere una policía profesional. Una investigación de los delitos eficaz (agencias especializadas con cargas de trabajo acotadas) con peritajes de excelencia y con los mejores profesionales de las procuradurías que garanticen que se lleven a los tribunales casos sólidos que impidan la impunidad en este trascendental sector. Quizá el crimen organizado sea el responsable

de menos de 20% de los delitos; pero en sus acciones se encuentra la raíz y la principal motivación la percepción de inseguridad, violencia y vulnerabilidad de los mexicanos.

Además de los delitos relacionados y derivados del crimen organizado, existe un conjunto de delitos violentos muy significativos y de alto impacto en la percepción social. Por ejemplo, la violencia rural que en estados del sureste alcanza cifras inquietantes en ilícitos como homicidio y lesiones intencionales³⁹. En las ciudades se están incrementando casos de violencia entre grupos juveniles de los que quedan constancias en lesiones intencionales y, en menor medida en homicidios intencionales. Así mismo, la incidencia de actos de violencia contra las mujeres y el delito de violación presentan una tendencia creciente (a pesar de ser delitos poco denunciados). Sobre estos delitos violentos también la policía debe actuar con labor de inteligencia policial, anticipación y prevención, capacidad de reacción inmediata, así como de acción preliminar de investigación criminal solvente.

VII. Desarrollo institucional: entre la discrecionalidad y el control. Por la naturaleza de sus funciones, aunado a factores como su descentralización territorial y su “monopolio del contacto con la sociedad”, la policía siempre tendrá un amplio margen de discrecionalidad. Sin embargo, en nuestro medio se ha ignorado esta condición y no se ha abordado en el ámbito normativo, por lo que la discrecionalidad no regulada deriva con frecuencia en arbitrariedad y abuso, debido a que lo que no se regula es difícil de controlar. Como ha señalado Luigi Ferrajoli, la policía es un “no derecho”. Tanto en el que el propio autor italiano denomina “derecho administrativo preventivo”, como en el derecho penal *ante, post* o *extra* delito, la policía tiene un amplio ámbito de discreción.

La discreción debe ser reconocida, estudiar cada uno de sus modalidades y desarrollar a través de las leyes, reglamentos y manuales de procedimientos regularla, dando directrices que guíen a los policías en su actuación cotidiana, ante los casos concretos.

De esta forma la regulación es fundamental, pues el primer instrumento preventivo de las desviaciones del poder de policía es el principio de legalidad. La autoridad no puede hacer sino lo que le está permitido y la normatividad contendrá los elementos para la acción policial. También de vital importancia es el perfil y criterios de ingreso a las corporaciones, así como los programas

³⁹ Oaxaca presenta una tasa de 40 homicidios por cada 100 mil habitantes, siendo que la tasa nacional es de 11, y que hay estados como Yucatán o Aguascalientes con 1.5 homicidios por cada 100 mil habitantes. En Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero y Chiapas se registra uno de cada cuatro homicidios intencionales en el país. La mayoría relacionada con violencia rural.

particulares de capacitación y actualización. De esta forma los protocolos de operación deberán ceñirse a la normatividad y se desarrollarán las habilidades para la aplicación de los criterios que guían la acción policial en todo momento, particularmente en situaciones de apremio y crisis, que suelen presentarse en el ejercicio de la función policial. La regulación no debe paralizar la actuación de los elementos de las corporaciones sino establecer claramente los requisitos legales de la actuación, así como los criterios y ponderaciones que deben prevalecer en los casos no reglados en los que los miembros de las corporaciones tengan que actuar dentro del ámbito de sus facultades discrecionales.

Como señala Herman Goldstein: “Aquellos preocupados del control, no obstante, deben reconocer que los métodos de control de los que actualmente dependemos son mucho menos efectivos de lo que alguna vez se supuso. La preparación para dar más poder a los agentes individuales supone cambios en los estándares de reclutamiento y en el entrenamiento, establecer instrucciones para el ejercicio de la discrecionalidad, e inculcar valores que, en ausencia de instrucciones específicas, guíen la toma de decisiones”⁴⁰.

Delimitada normativamente las condiciones y criterios de la acción, el ámbito de discrecionalidad se acota y es susceptible de ser controlado tanto por mecanismos internos como externos.

Los mecanismos para evitar, corregir y, en su caso, sancionar la desviación del poder pueden ser procedimientos tales como la referida normatividad y manuales de procedimientos; las directrices de los superiores, que deben ser consistentes con el marco de actuación formal⁴¹; otros mecanismos internos son, por ejemplo, los procedimientos *expost* derivados de quejas y señalamientos concretos, para los que debe estar expedito un proceso y una instancia de atención autónoma e independiente que brinde seguimiento a la queja y, en su caso, determine si debe impulsarse algún procedimiento para deslindar responsabilidades; también deben existir áreas de asuntos internos o bien instancias conformadas por funcionarios y ciudadanos que fiscalicen y conozcan de señalamientos, quejas y detecten posibles desviaciones o anomalías.

Si la desviación es considerable y llega a configurarse alguna figura ilícita debe también disponerse de comisiones internas de esclarecimiento e imposición de sanciones, por supuesto el control judicial tanto de infracciones o delitos en los que se señale como probables responsables a policías; así como el control judicial de actuaciones policíacas, como la producción de pruebas, para en casos de que no se haya cumplido los requisitos legales de actuación o no se hayan

⁴⁰ Goldstein (1998), pp. 124-125.

⁴¹ Este particular marca una extensa agenda de investigación que analiza los problemas agente-principal, así como los problemas de comunicación organizacional que pueden derivar en la proliferación de prácticas y criterios informales en clara confrontación con la normatividad oficial. En muchos casos estas directrices informales son impuestas y protegidas por los mandos intermedios, por lo que en no pocos casos prevalecen en la operación y en el conjunto de incentivos que enfrentan los policías en su actuación ordinaria.



respetado los criterios rectores de los procedimientos se considere la anulación de los actos así como la posible sanción de los elementos responsables de la anomalía⁴².

La sociedad organizada y, en general la opinión pública tienen un papel crucial en el control social sobre las corporaciones policíacas. Una opinión pública conservadora y adversa al discurso promotor de los Derechos Humanos (como la que nos presenta un entorno de miedo e inseguridad) transmite incentivos de dureza, tolerancia ciudadana a la arbitrariedad de las corporaciones y al servicio policial volcado al ámbito penal.

VIII. Transformación organizacional. Toda esta agenda de cambios debe reflejarse en una profunda transformación de las organizaciones policiales y de sus procedimientos. El cambio de paradigma debe reflejarse en una policía abierta a la sociedad, menos militarizada y orientada menos al sistema penal y más hacia el servicio público en la amplia gama de servicios comunitarios y de apoyo a la ciudadanía de naturaleza no penal⁴³.

Este cambio radical debe impactar el perfil de admisión, los programas de formación y capacitación de las academias, así como los manuales de procedimientos y otros entrenamientos y actualizaciones que reciban los elementos de las corporaciones. También debe haber una revolución en lo que se refiere a los criterios de desempeño y evaluación de las actividades policiales, ponderando mucho más los servicios a la comunidad y prescindiendo de variables cuantitativas o de “producto” como referente del desempeño, para dar paso a variables cualitativas.

Fundamental en la reforma de la policía es el tema de la profesionalización e institucionalización y salvaguarda de la carrera policial. Este elemento es básico para dar continuidad a las transformaciones. Se deben construir un conjunto de incentivos para promover la profesionalización, especialización y permanencia de los policías en las corporaciones y se haga del servicio policial un destino de vida en el que se pueda hacer carrera y contar con prestaciones e ingresos suficientes para dar a sus familias un buen nivel de vida. La transformación de las organizaciones de policía y el fortalecimiento de un servicio profesional de policía dignificará la labor policial y mejorará la percepción y la actitud de la ciudadanía respecto de la policía de su comunidad. La profesionalización es una condición *sine qua non* de la reforma policial, por lo que debe convertirse en la prioridad de la agenda de transformaciones policiales.

Una policía orientada a la prevención deberá fortalecer sus vínculos e interacción con instancias encargadas de atender y mejorar el entorno de la ciudadanía, a través de obra pública,

⁴² Sobre diversos modelos del control de la policía, rendición de cuentas y el “*accountability*” de la policía es muy recomendable consultar Varenik (2005).

⁴³ En algunas organizaciones policiales, dentro de las corporaciones se ubican otros servicios comunitarios como bomberos, paramédicos y apoyo mecánico a conductores, que subrayan una vocación de servicio público por encima de la orientación a la represión penal. Albergar estos servicios también incrementan la aceptación y la legitimidad ante la ciudadanía.

infraestructura y servicios para mejorar la calidad de vida y reducir los efectos criminógenos del medio ambiente social.



Se debe sensibilizar a los miembros de las corporaciones sobre el amplio espectro de medidas preventivas, así como de los factores socioeconómicos subyacentes en los conflictos que surgen en la comunidad. También se debe dotar a los policías de capacidades y habilidades para intervenir profesionalmente en la mediación y canalización de conflictos incipientes hacia las áreas de conciliación, procuración social y justicia restaurativa, así como tener clara noción de la trascendencia de la albor policial de auxilio y apoyo a estas formas de resolución de controversias, y en el seguimiento de los acuerdos que tomen los ciudadanos para resolver el conflicto y reestablecer la armonía en sus relaciones.

La policía también debe tener nociones generales sobre criminología y disponer de conocimientos y técnicas que le permitan actuar en el auxilio de la procuración y la justicia penal. En el caso de la policía preventiva, saber preservar una escena del crimen, hacer las primeras pesquisas, reunir información valiosa y prestar el apoyo como fuerza pública en operativos o cumplimiento de mandatos de la autoridad competente. Por supuesto la policía ministerial tendrá una especialización y más atribuciones en este segmento de la intervención policial.

Las corporaciones deben establecer y desarrollar servicios de información e inteligencia policial, tanto para el mapeo delictivo, información para el diseño de patrullaje, operativos y acciones de difusión y prevención, así como para articular y utilizar información desagregada, para fundar diagnósticos, planear operativos de elite en materia de delitos violentos y crimen organizado.

De igual forma se deben transparentar los procedimientos, acotar y regular la discreción y mejorar los instrumentos internos y externos de control.

La reforma profunda e integral de las instituciones de justicia y de las policías requiere de voluntad política y de valentía, pues implica acción concertada y continua de diseño, planeación e implementación de un programa de reformas. Muchas de las resistencias frente a la iniciativa de adoptar un sistema de seguridad ciudadana moderno y acorde con una sociedad democrática, parten del argumento de que la policía no está preparada para este reto. Así mismo, se esgrime la ley del menor esfuerzo.

Efectivamente, es más fácil cambiar la ley (para aumentar penas o para incluir conductas en el catálogo de delitos graves) que transformar a las instituciones (para mejorar su capacidad y disposición de servir a la sociedad). La reforma implica voluntad política y un compromiso social con los cambios, con preparar, incluso por varios años a las instituciones para desempeñar eficazmente sus nuevas responsabilidades frente a una sociedad que ya cambió y que no se conforma con el falaz argumento de tener una mala calidad de servicios comunitarios a cambio de una promesa de seguridad pública. Implica un paso político y un salto ético.



4. Bibliografía citada en este texto

ARTZ Sigrid (2003), "El combate a la delincuencia organizada en México: ¿Una misión (im)posible?" en *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, John Bailey y Jorge Chabat, compiladores, Plaza y Janés editores, México, 2003, 658 pp., pp. 181-214

BIEBESHEIMER y CORDOBÉS (1999), *La justicia más allá de nuestras fronteras: experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe*, Christina Biebesheimer y Carlos Cordobés, editores, Washington, D. C., 1999, 227 pp.

CONCHA et al.(2004), *Cultura de la Constitución en México: una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, coordinado por Hugo Concha, Héctor Fix Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal y comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2004, 250 pp.

DUCE, Mauricio y GONZÁLEZ, Felipe (1998), "Policía y estado de derecho: problemas en torno a su función y organización" en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 3, número 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, pp. 51-62.

FERRAJOLI, Luigi (1995), *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1995, 991 pp.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (1989), *Curso de Derecho Procesal Penal*, Editorial Porrúa, México, 1989, 865 pp.

--- (2000), "El sistema penal", en *Estudios jurídicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 477-500.

--- (2003), "Principios del proceso penal: legalidad y oportunidad", en *La influencia de la ciencia penal alemana en Iberoamérica: libro homenaje a Claus Roxin*, Tomo I, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003, pp. 541-569.

GOLDSTEIN, Herman (1998), "La nueva orientación policial: confrontando la complejidad" en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 3 número 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, pp. 117- 128.

GÓMEZ MORAN, Edgar Estuardo (2007), *La formación de las habilidades de macro investigación en los oficiales preventivos del municipio de Guadalajara*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Gestión Pública. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, U de G. Guadalajara, Jalisco, Agosto 2007, 147 pp.

JONES, Seth G., WILSON, Jeremy M., RATHMELL, Andrew, RILEY, Jack (2005), *Establishing Law and Order after Conflict*. RAND Infrastructure, safety, and environment, Santa Monica, California, 2005, 261 pp.



LÓPEZ PORTILLO, Ernesto (2004), "La reforma a la seguridad y a la justicia", en *Nexos* N° 323, México, noviembre de 2004, pp. 17-24.

RUSCONI, Maximiliano (1998), "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones" en *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal*, año 3 número 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998. pp. 189-198.

SHAW, Mark, VAN DIJK, Jan, RHOMBERG, Wolfgang (2003), "Determining trends in global crime and justice: an overview of results", en *Forum on crime and society*, vol. 3, Nos. 1 y 2, E.U., diciembre de 2003, pp. 35-63.

SNSP-CON (2004), Sistema Nacional de Seguridad Pública, Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Solicitud de información número 0002200018004. Estado de Fuerza Policial federal y por entidad federativa, junio de 2004. Dirección de Internet: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

SNSP-CON (2004a) Sistema Nacional de Seguridad Pública, Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Solicitud de información número 0002200018704. Estado de fuerza en cada una de las entidades federativas al 29 de junio de 2004, julio de 2004. Dirección de Internet: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

SNSP-CON (2004b) Sistema Nacional de Seguridad Pública, Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Solicitud de información número 0002200037804. Estado de Fuerza de julio de 2002 a octubre de 2004. Dirección de Internet: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

SNSP-CON (2004c) Sistema Nacional de Seguridad Pública, Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. No se conservó el número de solicitud ni se localizó en Internet, sólo se cuenta con fotocopia de la tabla de Estado de Fuerza Nacional al 1 de noviembre de 2004.

SNSP-CON (2006) Sistema Nacional de Seguridad Pública, Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública. Solicitud de información número 2210300002706. Estado de Fuerza Nacional a 31 de enero de 2006. Dirección de Internet: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

SNSP-CON (2007) Sistema Nacional de Seguridad Pública, Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Solicitud de información número 2210300001307. Estado de Fuerza Nacional al 31 de enero de 2007, Mayo de 2007. Dirección de Internet: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

SSPF (2007), Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, *Reingeniería al modelo al combate al delito*, México, febrero de 2007, 24 pp.

SSPF (2009), Secretaría de Seguridad Pública, *Nuevo Modelo de Policía* (versión impresa proporcionada por la dependencia), s/f., 54 pp.



SSPF-CON (2007), Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Unidad de Enlace, Solicitud con folio 0002200077107, Estado de Fuerza Nacional al 29 de diciembre de 2005 y al 31 de diciembre de 2006, así como Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada [nueva denominación del mismo tabulado] al 30 de junio de 2007, julio de 2007. Todavía no está disponible en Internet. Fue notificada mediante el sistema SISI del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

SSPF-CON (2009), Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Unidad de Enlace, *Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada actualizada al 31 de octubre de 2008*.

SSPF-CON (2009a), Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Unidad de Enlace, Solicitud con folio 2210300015709, *Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada actualizada al 30 de agosto de 2009*.

VARENIK, Robert O (2005), *Accountability, sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2005, 212 pp.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo (2007), "La Violencia Imprudencial en México", en *Salud Pública de México*, Vol. 49 Número Especial con las memorias del XII Congreso de Investigación en Salud Pública, Cuernavaca, Morelos, marzo de 2007, pp. 247-253.

--- (2009), *El Índice de Incidencia Delictiva y Violencia del CIDAC*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México, agosto de 2009, 16 pp.

NOTAS PERIODÍSTICAS:

EL UNIVERSAL. "No soy salinista: Marcelo Ebrad", Ciudad de México, jueves 22 de septiembre de 2005, 2 pp.

VAZQUEZ RAÑA, Mario. "El D.F. no crece por culpa del gobierno federal: Ebrad", *Organización Editorial Mexicana*, 24 de junio de 2006. 3 pp.