

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/318652361>

El nuevo modelo de policía en México

Book · January 2013

CITATIONS

0

READS

17

4 authors, including:



Maria-Cristina Rosas

Universidad Nacional Autónoma de México

9 PUBLICATIONS 7 CITATIONS

SEE PROFILE



Lucia Dammert

University of Santiago, Chile

121 PUBLICATIONS 425 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Regionalism and the future of the World Trading System [View project](#)



Soft power and International Relations [View project](#)

EL NUEVO MODELO DE POLICÍA EN MÉXICO

COORDINADORA: MARÍA CRISTINA ROSAS

Lucía Dammert

Ana Laura Magaloni Kerpel

María Cristina Rosas

Mark Ungar

Prólogo de Genaro García Luna



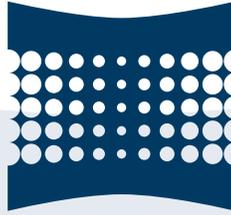
SSP

CIES



CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS EN SEGURIDAD

CIES



CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS EN SEGURIDAD

El Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que tiene como objetivo central promover la investigación académica en materia de seguridad.

El CIES fomenta la generación de conocimiento y de nuevas propuestas de política pública en el tema de la seguridad, con el fin de apoyar la construcción de una visión nacional, tanto del comportamiento de la actividad delictiva como de las respuestas institucionales a este fenómeno. Asimismo, a través de la producción y difusión de estudios e investigación, promueve la generación de un debate público cada vez más informado en materia de seguridad.

Las opiniones expresadas en esta obra
son responsabilidad de los autores

El Nuevo Modelo de Policía en México

Primera edición: septiembre de 2012

DR © Secretaría de Seguridad Pública Federal

DR © Lucía Dammert

DR © Ana Laura Magaloni Kerpel

DR © María Cristina Rosas

DR © Mark Ungar

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-95867-2-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del editor o titular de los derechos, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso en México

Printed in Mexico

EL NUEVO MODELO DE POLICÍA EN MÉXICO

El Nuevo Modelo de ■
■■■■■ **SEGURIDAD**
PÚBLICA para México
UNA VISIÓN ACADÉMICA

EL NUEVO MODELO DE POLICÍA EN MÉXICO

MARÍA CRISTINA ROSAS
COORDINADORA

LUCÍA DAMMERT • ANA LAURA MAGALONI KERPEL
MARÍA CRISTINA ROSAS • MARK UNGAR



México enfrenta uno de los mayores desafíos de su historia moderna. La vertiginosa transformación de la sociedad mexicana en las últimas décadas trajo consigo nuevos retos para el Estado, mismos que hicieron evidente la urgencia de modernizar y fortalecer las limitadas capacidades con que se contaba en materia policial para el mantenimiento del orden y la preservación de la seguridad pública.

El abandono institucional, el rezago tecnológico y humano, así como la obsolescencia de un modelo operativo esencialmente reactivo, fueron las causas estructurales que convirtieron a las corporaciones policiales en reductos de un sistema de seguridad pública rebasado por la realidad a la que debían atender.

Ante esta situación, el gobierno federal diseñó y puso en marcha una estrategia centrada en la construcción de nuevas capacidades tecnológicas, humanas y operativas, todas ellas alineadas con el cumplimiento de un objetivo claro: garantizar la seguridad de los ciudadanos mediante instituciones policiales civiles, profesionales, confiables, eficaces y, sobre todo, respetuosas de la legalidad en el marco de un estado democrático de derecho.

¿En qué debía sustentarse la necesaria modernización del sistema de seguridad pública mexicano?, ¿cuál debía ser la hoja de ruta para implementar este esfuerzo y elevarlo a la categoría de una auténtica política de Estado?

El presente libro tiene por objetivo ofrecer una revisión de los contextos y políticas instrumentadas para permitir una mejor comprensión de la racionalidad y de los elementos del Nuevo Modelo de Policía puesto en marcha en México, a nivel federal.

Dicho Modelo ha sido el sustento conceptual bajo el cual se han articulado esfuerzos inéditos en la historia moderna de nuestro país, para construir nuevas capacidades y para dejar atrás un sistema claramente insuficiente en el combate a una criminalidad cada vez más compleja, y que hoy constituye una de las mayores amenazas para el desarrollo de las comunidades y de la nación misma.

Resulta fundamental, por lo tanto, hacer un análisis retrospectivo sobre lo hasta ahora realizado para que sea el punto de partida para la construcción de perspectivas claras sobre los grandes desafíos que aún quedan por librar. Para esto es indispensable la concurrencia de las instituciones académicas y la participación de la sociedad en general.

Así, en este libro se reúnen trabajos de cuatro académicos que, en su conjunto, realizan un valioso ejercicio de análisis sobre las razones y motivaciones que han justificado la puesta en marcha del Nuevo Modelo de Policía; de los componentes esenciales de la estrategia de construcción

institucional implementada en nuestro país y de las asignaturas pendientes para su consolidación; así como de los esfuerzos realizados en otras naciones para responder al reto común de prevenir y combatir la violencia y las diversas formas que hoy presenta el fenómeno delictivo.

Estoy seguro de que esta publicación, además de contribuir a edificar un debate objetivo sobre este proceso de construcción institucional, permitirá consolidar una política de Estado en materia de seguridad, indispensable para el desarrollo y futuro de México.

GENARO GARCÍA LUNA
Secretario de Seguridad Pública Federal

La seguridad es un bien público del que el Estado es o debe ser garante, a fin de permitir que la sociedad pueda desenvolverse en un entorno de paz y orden, cumpliendo, además, con las normas y leyes existentes. La razón de ser de las instituciones policiales, por lo tanto, estriba en articular su actuación con las necesidades de los ciudadanos para mantener dicho entorno. Empero, por mucho tiempo, en nuestro país las tareas policiales se centraron en desarrollar acciones más bien administrativas, con personal poco calificado, auxiliando a las autoridades en materia penal. Es decir que, en materia de seguridad pública, hasta hace poco las policías carecían de las herramientas apropiadas para tener un desempeño óptimo.

La insuficiencia de ese modelo de seguridad se tornó más evidente de cara a la globalización y al surgimiento de una nueva delincuencia organizada, poseedora de capacidades y márgenes de maniobra cada vez más amplios, de manera que aquellos policías reactivos y empíricos no eran capaces de cumplir con las tareas que les eran encomendadas. Para decirlo de otro modo: a fin de enfrentar a las nuevas formas que había tomado el crimen, era menester contar con un Nuevo Modelo de Policía. Por lo tanto, desde el inicio de la presente administración, el gobierno federal se propuso desarrollar esfuerzos encaminados a consolidar un nuevo modelo que contribuyera de manera decisiva a combatir la inseguridad en el país. En este Nuevo Modelo de Policía, la construcción de nuevas capacidades y la reingeniería institucional en materia policial son un componente esencial.

El libro *El Nuevo Modelo de Policía en México* es el primero de una serie de publicaciones encaminadas al análisis de las transformaciones que ha debido realizar el Estado mexicano de cara a la evolución mostrada por la delincuencia y, particularmente, por el crimen organizado. Reúne las reflexiones de connotados académicos en torno a un tema en el que escasea la literatura, al menos en México. Asimismo, propicia un acercamiento entre las autoridades responsables de la seguridad pública y la comunidad de investigadores y académicos especializados en la materia, situación no sólo afortunada, sino necesaria para efectos de la articulación de políticas apropiadas que garanticen el bienestar de la sociedad.

El Nuevo Modelo de Policía se articula en torno a la investigación científica y a la generación de inteligencia para prevenir los delitos y combatir a la criminalidad. En este sentido, se diferencia de políticas policiales previas, caracterizadas por su perfil reactivo, la preeminencia de policías “empíricos” poco calificados y la ausencia de tecnologías al servicio de la seguridad pública. El

Nuevo Modelo de Policía se apoya en el ciclo de inteligencia como sustento de las tareas policiales, en el que, además, se busca que el capital humano cuente con mejores capacidades, a efecto de profesionalizarlo, y que esto constituya la base de estrategias que permitan la prevención oportuna de los delitos y ya no sólo su combate de manera reactiva. Así, el policía “empírico” cede su lugar al policía “científico”. Este Nuevo Modelo también ha implicado la adecuación, e incluso promulgación, de nuevas leyes en la materia, de manera que las policías del país pudieran contar con atribuciones para la investigación de los delitos; amén de que estas reformas abarcan el Sistema Penitenciario como un elemento esencial del sistema de seguridad pública.

En el presente libro, el objetivo fundamental es explicar cómo y por qué han debido reorganizarse las instituciones del Estado en el terreno de la seguridad pública, a partir de la adopción de un Nuevo Modelo de Policía. La obra consta de tres capítulos.

En el primer apartado se expone cómo ha evolucionado la criminalidad en México y en el mundo, poniendo énfasis en las diferencias que existen entre la delincuencia organizada y la delincuencia común. Asimismo, detalla los rasgos definitorios de las policías, de las legislaciones imperantes, y las limitaciones de ambos para hacer frente a una criminalidad cada vez más sofisticada, tanto en términos de los ilícitos en que incurre, como de los instrumentos y las capacidades que posee para delinquir. De particular interés es la referencia al entorno internacional globalizado, en el que el crimen organizado ha encontrado condiciones para extender su ámbito de influencia, empleando a su favor, entre otros elementos, las nuevas tecnologías de la información. Ante esta situación se caracteriza el modelo del policía “empírico” y reactivo, así como al diseño normativo que le daba sustento. En décadas más recientes, el policía “empírico” y reactivo estaba francamente rebasado por la nueva realidad en la que debía operar, razón que explica el surgimiento de un Nuevo Modelo de Policía que tiene como eje central el ciclo básico de inteligencia y que enfatiza la importancia de contar con una policía preventiva, científica y debidamente profesionalizada; además, claro está, de un marco jurídico adecuado que le de sustento. El análisis culmina explicando que este Nuevo Modelo de Policía encara desafíos cuya atención es indispensable para consolidar las instituciones de seguridad pública que requiere la sociedad mexicana en el siglo XXI.

El segundo capítulo se da a la tarea de explicar el contexto y las experiencias en América Latina en lo que a reformas policiales se refiere. En seguida, los autores explican el concepto y la filosofía que subyacen en el Nuevo Modelo de Policía, además de ofrecer una serie de reflexiones sobre sus principales componentes. Destacan, igualmente, las características del sistema de seguridad pública antes de la puesta en marcha del Nuevo Modelo, a la par que enfatizan los retos que implica el incremento del potencial destructivo del crimen organizado para los modelos de seguridad en los países del continente americano. Se trata, sostienen los autores, de un problema complejo y multidimensional que, a efecto de ser debidamente enfrentado y combatido, requiere instituciones policiales sólidas, transparentes, profesionales y efectivas.

En el tercer capítulo se analizan las bases constitucionales del Nuevo Modelo de Policía y del marco jurídico del sistema de seguridad pública en México. Como ya se ha insistido, la transformación de las instituciones de seguridad del país requeriría normas jurídicas apropiadas para el nuevo paradigma de operación adoptado. En este sentido, la autora analiza la reforma constitucional en materia de seguridad pública y en seguida procede a explicar los aspectos más relevantes de la reforma que se concretaron en modificaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Ley de la Policía Federal. Termina revisando el impacto de las reformas y leyes aprobadas en la organización del gobierno, en particular, en lo que concierne a las funciones de seguridad pública y en la procuración e impartición de justicia penal.

Con la obra que el lector tiene ahora en sus manos se cumple el objetivo de poner a su consideración, tanto la caracterización como los alcances del Nuevo Modelo de Policía para México, sin olvidar que se trata de un conjunto de acciones de largo alcance que requieren continuidad para consolidarse en aras de enfrentar al crimen y contribuir decisivamente al bienestar, la prosperidad y la seguridad de la sociedad mexicana.

MARÍA CRISTINA ROSAS

CAPÍTULO 1

LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA DELINCUENCIA EN MÉXICO:
RETROVISIÓN Y PERSPECTIVAS

MARÍA CRISTINA ROSAS

El concepto de seguridad pública se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos. Su aprovisionamiento recae en las autoridades gubernamentales, por tratarse de un bien público al que la ciudadanía debe tener acceso. Empero, puesto que las sociedades son dinámicas y cambiantes, la delincuencia que se genera en el seno de éstas —y que cada vez se conecta más y más con la delincuencia organizada—, evoluciona igualmente, de manera que las instituciones encargadas de garantizar la seguridad están obligadas a adaptarse y reformarse. Esto no es sencillo, toda vez que, como se verá a lo largo del presente capítulo, la delincuencia suele mutar y adaptarse a las nuevas circunstancias, aprovechando, en el momento actual, los canales que ofrece la globalización, lo que representa un reto permanente para las instituciones gubernamentales e intergubernamentales que buscan hacerle frente.

El incremento de la inseguridad en general se percibe como reflejo de numerosos problemas y contradicciones que, en el caso de México —aunque ciertamente también en los de otros países— incluyen: factores económicos (desigual distribución de la riqueza; desarrollo regional inequitativo; desempleo y subempleo; expectativas profesionales truncas; escaso poder adquisitivo; nuevas formas y necesidades de consumo); sociales (mala planeación urbana y rural, al igual que el proceso de urbanización;¹ desigual distribución de la población a lo largo y ancho del territorio; colapso de la institución familiar y surgimiento de familias “atípicas”, por ejemplo, monoparentales); político-administrativas (corrupción; policías ineficientes; poca disponibilidad de recursos presupuestales o desigual distribución de los mismos para tareas de seguridad;

¹ La urbanización en los países latinoamericanos, por ejemplo, es un proceso que tiene fuertes impactos en la (in)seguridad de sus sociedades. Las migraciones del campo a la ciudad suman residentes en las ciudades, que demandan bienes, servicios y empleo, no siempre al alcance de todos. A mediados de la década de los setentas del siglo XX, las migraciones del campo a las ciudades disminuyeron, lo que redujo el ritmo del crecimiento urbano. Este hecho debe verse a la luz de las reformas económicas de finales de la década de los ochentas y principios de los noventas, las que contribuyeron a reducir el tamaño del Estado y, por lo tanto, éste vio acotadas sus capacidades para dirigir la políticas económicas y de bienestar social. La distribución de la riqueza se tornó más desigual —América Latina es considerada como la región, a nivel mundial, donde peor se distribuye la riqueza—, lo que naturalmente contribuyó al incremento del malestar social. En Argentina, por ejemplo, existen estudios que revelan que la polarización social que deviene en un aumento de la criminalidad a la par de un Estado acotado que no puede combatir el problema a cabalidad, cada vez sea más frecuente que los ciudadanos opten por una organización privada de su vecindario, que los dote de los servicios que antes eran públicos, como la seguridad. (Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, en *EURE* [en línea].)

deficientes mecanismos de readaptación social; falta de aplicación de la ley;² cultura de la impunidad; crisis de los valores; promoción de la violencia a través de los medios),³ entre otros.

Aun cuando hay una fuerte divergencia en torno a los orígenes de este flagelo, lo cierto es que la delincuencia y, especialmente, la delincuencia organizada, constituyen un problema de seguridad interna con una dimensión internacional creciente. En principio, el desafío que plantea se responde mediante la seguridad pública a través, entre otros actores, de las policías. En muchas ocasiones, sin embargo, la delincuencia organizada rebasa, por diversas razones, las capacidades de esas policías para garantizar el orden social, generándose situaciones en las que las autoridades deben echar mano de las instituciones responsables de la seguridad nacional, como las Fuerzas Armadas. Sin embargo, incluso el quehacer de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública constituye una acción “reactiva” ante un problema cuyas raíces son profundas y complejas. Asimismo, aun cuando las Fuerzas Armadas coadyuven en el desarrollo de tareas de seguridad pública, esto debe ser de manera temporal, mientras se generan las condiciones para restablecer el orden, devolviendo su gestión a las policías.

En este escenario es menester contar con un Nuevo Modelo de Policía altamente profesionalizado y capacitado para operar de cara a las modalidades cambiantes de la delincuencia organizada, con fuertes dotes preventivas y que sea capaz de garantizar la seguridad pública. En este sentido, las tareas de inteligencia resultan cruciales para la identificación, valoración y anticipación de los desafíos que implica el combate a la delincuencia. Por otra parte, por tratarse, además, de un problema progresivamente transnacional, su combate demanda acciones concertadas con la comunidad de naciones para desarticular las redes criminales que aprovechan los canales de la globalización para operar.

En el presente capítulo se analizará la evolución de la delincuencia organizada en el marco de la globalización, las reformas económicas efectuadas por México desde finales de la década de los ochentas y la transición democrática a lo largo del presente siglo. Asimismo, se revisarán los esfuerzos internacionales encaminados a hacer frente a este flagelo. A continuación se hará una breve referencia al modelo de seguridad pública en México, y se analizará la evolución mostrada por la delincuencia organizada en el país. Más adelante se hará un recuento de las instituciones responsables de la seguridad pública en México, las que hasta hace pocos años operaban de manera exclusiva a partir de un modelo reactivo. Lo anterior permitirá analizar y caracterizar a la delincuencia que opera en el

² La ineficiencia y la falta de confianza en el sistema judicial y policial son elementos que contribuyen a que la criminalidad prospere, dado que reducen la credibilidad de la sociedad en las instituciones procuradoras de justicia y seguridad pública y, por el lado de los delincuentes, no los desalienta a cometer ilícitos, toda vez que perciben que no serán aprehendidos o bien que las penas serán bajas en contraste con los beneficios potenciales de las acciones criminales.

³ Para los medios, la violencia es su materia prima esencial al convertirse en el centro de las noticias que genera en los espectadores una sensación de vulnerabilidad y miedo a la agresión. (Cf. Wil Pansters y Héctor Castillo Berthier, “Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización”, en *Foro Internacional*. 189, pp. 577-615.)

México del nuevo siglo, para desembocar en la relevancia del Nuevo Modelo de Policía, el cual incluye un marco legal novedoso en materia de seguridad pública; el desarrollo de infraestructura tecnológica para la inteligencia policial; la creación de un Sistema Integral de Desarrollo Policial, lo que ha dado en llamarse la “reingeniería” de la Policía Federal y, por supuesto, un nuevo Sistema Penitenciario Federal.

La globalización y la delincuencia organizada en el mundo: rumbo al siglo XXI

El concepto de delincuencia organizada es casi tan antiguo como la práctica criminal de asociarse de modo más o menos permanente para delinquir. De ahí que la seguridad pública, pensada para hacer frente a los delincuentes, sea una noción más antigua que la de seguridad nacional, apenas originada a mediados del siglo XX. Así, la diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional es clara: la primera se refiere al mantenimiento de la paz y la estabilidad social; la segunda tiene a su cargo garantizar la supervivencia de la nación. En diversos estudios se analiza la posibilidad de que las actividades del crimen organizado rebasen a las instituciones de la seguridad pública, para convertirse, incluso, en amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, tal tema supera los objetivos del presente capítulo.

Es difícil pasar por alto el hecho de que en las décadas más recientes el empleo del concepto de delincuencia organizada, que caracteriza el conjunto de acciones que se llevan a cabo por medio de la estructura de una organización criminal, ha logrado una difusión sin precedentes, tanto en los convenios internacionales como en los medios de comunicación y, por supuesto, en la conciencia de las sociedades. Algunos simplemente lo atribuyen al fin de la Guerra fría, al colapso de la Unión Soviética y del comunismo, y a la necesidad, de parte de diversas agencias y ministerios encargados de las tareas de seguridad de los países, de identificar nuevas amenazas para las sociedades en la posguerra fría. George Tenet, quien presidiera a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) abonó a favor de esta percepción cuando afirmó, en 1997, que la principal amenaza que enfrentaría la seguridad nacional de Estados Unidos en el siglo XXI era la delincuencia organizada transnacional.⁴ Esta percepción parece acertada, en especial, cuando se revisa el impacto económico, político, cultural y social de las actividades de la delincuencia organizada en las sociedades, así como el uso intensivo

⁴ Heriberto Justo Auel, *El crimen organizado transnacional y el Estado-nación*. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 hicieron de la lucha contra el terrorismo una prioridad, sin embargo, con la muerte de Osama Bin Laden y el anuncio del retiro de las tropas norteamericanas de Afganistán para mediados de 2014, todo parece indicar que la lucha contra el crimen organizado transnacional adquirirá un enorme protagonismo en la agenda estadounidense. De hecho, unas semanas después de la desaparición de Bin Laden (25 de julio de 2011), el gobierno de Estados Unidos dio a conocer la *Estrategia para combatir al crimen organizado transnacional*, caracterizado como amenaza a la seguridad internacional. En el citado documento hay menciones puntuales a organizaciones criminales que operan en México. (The White House, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*.)

y extensivo que los delincuentes hacen de los canales de la globalización para la consecución de sus fines. Así, en el fondo, pareciera que, después de todo, en la percepción de la comunidad de naciones, la delincuencia organizada, especialmente en la era de la globalización, tiende a asumirse como una amenaza a la seguridad internacional.⁵

El origen del concepto se ubica hacia 1919 en Estados Unidos, cuando los miembros de la Comisión del Crimen de Chicago, integrada por empresarios, banqueros y abogados, promovía cambios en el sistema de justicia para enfrentar el desafío de los criminales. El concepto de delincuencia organizada se empleó entonces para caracterizar las condiciones que permitían que un grupo de individuos se *organizaran* justamente con el propósito de desarrollar actividades ilícitas, derivando de ellas ingresos regulares y gozando de una notable impunidad de cara a las autoridades; amén del apoyo y/o simpatía de la sociedad.⁶

No obstante, la caracterización del crimen organizado es confusa, lo que impide generar un concepto de consenso sobre el particular, debido a que, como explica Mónica Serrano:

[...] las publicaciones sobre el crimen transnacional y el crimen organizado ponen de manifiesto una falta significativa de consenso sobre una serie de problemas fundamentales. La divergencia de concepciones entre los que marcan la pauta en las respuestas, en las políticas y los expertos es tan sorprendente como preocupante. Mientras un edicto desciende desde las alturas de las agencias de seguridad, numerosos textos se arremolinan con luminosidad desigual en torno a conceptos y terminologías; crimen internacional organizado, crimen global, redes criminales internacionales, crimen transnacional organizado, crimen multinacional, fenómenos de zona gris [...] y así sucesivamente. A diferencia de lo que ocurre con el decreto de seguridad nacional, los esfuerzos académicos para reducir la noción de crimen transnacional y de crimen organizado a una definición analítica precisa e indiscutible en general han resultado infructuosos.⁷

Con todo, el crimen organizado se diferencia de la delincuencia ordinaria, entre otros factores porque:

- Establece lineamientos de operación a partir de un sistema estructurado y complejo para llevar a cabo los delitos.
- Persigue más el poder económico y social que el político, a través de acciones que incluyen la violencia.

⁵ Cf. Mats Berdal y Mónica Serrano, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*.

⁶ Carlos Arroyo Borgen, "Una revisión conceptual del crimen organizado y sus tendencias en América Latina", en *Mirador de seguridad*, p. 10.

⁷ M. Berdal, y M. Serrano, *op cit.*, p. 28.

Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México

- La delincuencia organizada es más sofisticada que la delincuencia común tradicional y/o convencional.⁸
- Tiene una dimensión transnacional y se especializa en ámbitos específicos de acción, por ejemplo el tráfico de estupefacientes, de armas y/o de personas y el lavado de dinero asociado con los delitos referidos.⁹ Adicionalmente, una de las definiciones más socorridas es la que provee la Organización Internacional de Policía Criminal o Interpol, que explica que el crimen organizado es: “Cualquier grupo con una estructura corporativa cuyo objetivo primario fuere obtener dinero a través de actividades ilegales y a menudo del miedo y la corrupción de los organismos estatales”.¹⁰

La Convención de Palermo del año 2001 (cuyo nombre oficial es Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional)¹¹ propone caracterizar a la delincuencia organizada transnacional en los siguientes términos:

Se entiende por grupo delictivo organizado a un grupo estructurado, existente durante un período de tiempo y que tenga por fin la comisión de un delito transnacional grave mediante la acción concertada, utilizando la intimidación, la violencia, la corrupción u otros medios para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.¹²

En este sentido, es necesario hacer referencia al art. 2° de la citada Convención, en el cual se define como entidad delictiva organizada a: un grupo estructurado por tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, o delitos tipificados con arreglo a la citada Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.¹³

Las acciones delictuosas incluidas en la Convención de Palermo, incluyen:

- El tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias psicotrópicas y el blanqueo de dinero, tal y como se le define en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998.

⁸ La delincuencia común tradicional y/o convencional posee, entre otras características: a) gran parte de los hechos delictivos están dentro de la modalidad de delitos y faltas contra el patrimonio, con preponderancia del robo y los hurtos; b) la delincuencia común afecta a todos los niveles socioeconómicos, pero la incidencia de delitos y faltas contra el patrimonio es mayor en los sectores bajos y medio; c) los robos y asaltos tienen como principal objetivo despojar de sus bienes a las víctimas más que dañar su integridad, por lo que una característica concomitante es el uso escaso de armas y la provocación de muy pocas lesiones físicas.

⁹ C. Arroyo Borgen, *op. cit.*

¹⁰ H. J. Auel, *op. cit.*, p. 2.

¹¹ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se adoptó por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. Consta de 41 artículos, forma parte del derecho penal internacional y su importancia se debe a que es un instrumento que unifica definiciones y establece tipos penales en común para todos los Estados que forman parte de la misma.

¹² H. J. Auel, *op. cit.*, p. 6.

¹³ Cabe destacar que éste fue retomado en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada de México, también en su art. 2°.

- La trata de personas tal y como se le define en el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949.
- La falsificación de dinero, tal y como se le define en el Convenio Internacional para la Prevención de la Falsificación de Moneda de 1929.
- El tráfico ilícito o el robo de objetos culturales, tal y como se le define en la Convención sobre medidas que deben adoptarse para prohibir la exportación, importación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales de 1970, y la Convención sobre bienes culturales robados o ilegalmente exportados de 1995, del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- El robo de material nuclear, su uso indebido o la amenaza de éste en perjuicio de la población, tal como se define en la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980.
- Los actos terroristas.
- El tráfico ilícito o el robo de armas y materiales o dispositivos explosivos.
- El tráfico ilícito o el robo de vehículos automotores.
- La corrupción de funcionarios públicos.¹⁴

Agustín Celis añade algunas características más del crimen organizado, al explicar que las organizaciones de este tipo:

- Carecen de una ideología propia porque, presumiblemente, su manera de conducirse es táctica.
- Poseen una estructura jerárquica, que a la vez es flexible y perdurable, siendo capaces de adaptarse a nuevas realidades.
- Seleccionan a sus miembros de manera restrictiva, por ejemplo, con base en afinidades étnicas, aunque también tiende a imponerse la exigencia profesional.
- Hacen uso de especialistas para fines concretos, lo que incrementa su efectividad.
- La obtención de sus ingresos se efectúa por el desarrollo de actividades ilegales, utilizando en muchos casos fachadas “legales” que ocultan los ilícitos que perpetran.
- Recurren a la violencia y a la intimidación, la cual se aplica mayormente a terceros, aunque también a sus miembros para hacer respetar las reglas internas.
- Despliegan sus redes de influencia en la sociedad, estableciendo vínculos perdurables con personajes de los ámbitos políticos, administrativos, económicos y financieros, así como de los medios de comunicación y de personas del medio del espectáculo y del deporte, entre otros.
- Tienden a dividir sus tareas, protegiendo así la estructura, con la idea de que cada una de sus divisiones internas carezca de una visión global de la organización, esto con fines de control.

¹⁴ Llama la atención que, en general, se asume que las autoridades encaminadas a enfrentar las acciones ilícitas de la delincuencia organizada son las encargadas de desempeñar las tareas de seguridad pública. Sin embargo, en las condiciones actuales y como resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los actos terroristas y el tráfico ilícito de materiales nucleares caen en la jurisdicción de las instituciones responsables de la seguridad nacional, lo que genera un traslape entre las instituciones gubernamentales que compromete los resultados frente a la lucha contra el crimen organizado. (Cf. C. Arroyo Borgen, *op. cit.*, p. 11.)

Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México

- Buscan generar un consenso social a través de la obediencia o la lealtad, procurando adhesiones espontáneas, implicaciones de carácter voluntario o amplias complicidades, induciendo la desconfianza de la sociedad hacia las instituciones gubernamentales.
- Son un poder en la sombra, puesto que estas organizaciones buscan adquirir poder y riqueza, creando entidades ilícitas e ilegales paralelas a las instituciones del Estado, a las que saquean de manera sistemática, teniendo fuerte injerencia en la economía, asfixiando a la sociedad civil y corrompiendo a la clase política.¹⁵

En la *Estrategia para combatir el crimen transnacional organizado* que el gobierno de Estados Unidos presentó el pasado 25 de julio de 2011, se presenta una definición amplia que engloba diversos aspectos, de manera que:

[...el] crimen transnacional organizado se refiere a aquellas asociaciones o individuos [...] que operan de manera transnacional con el propósito de obtener poder, influencia, beneficios monetarios o comerciales total o parcialmente por medios ilegales, mientras protegen sus actividades a través de un patrón de corrupción y/o violencia, o salvaguardando sus actividades ilegales a través de una estructura organizativa transnacional y la explotación de mecanismos transnacionales de comercio o comunicación. No existe una estructura única conforme a la que los criminales transnacionales organizados operan; varían desde las jerarquías hasta los clanes, las redes, y las células, y podrían evolucionar hacia otras estructuras.¹⁶

En el mismo documento se señala que varían los crímenes que cometen los delincuentes. Los criminales conspiran y poseen ciertas características que, sin ser las únicas, incluyen:

- Que al menos en alguna parte de sus actividades cometen actos violentos u otros que seguramente intimidarán, o constituirán amenazas factibles.
- Que aprovechan las diferencias existentes entre los países para lograr sus objetivos, favorecer a su organización, extender su poder, y/o evitar la detención y/o la captura.
- Intentan tener influencia sobre el gobierno, la política y el comercio a través de medios corruptos y también legítimos.
- Su propósito fundamental es el beneficio económico, no sólo por el desarrollo de actividades ilegales, sino también por inversiones en negocios legítimos.
- Intentan aislar a sus líderes y miembros de la detección, las sanciones, y/o el enjuiciamiento a través de su estructura organizativa.¹⁷

¹⁵ Agustín Celis Sánchez, *La historia del crimen organizado. Los mafiosos y narcotraficantes más conocidos*, pp. 5-6.

¹⁶ Cf. The White House, *op. cit.*

¹⁷ *Idem.*

Las características referidas parecen, en principio, atemporales. Sin embargo, hay algunos elementos característicos del crimen organizado propios de la era de la globalización, dado que la creciente transnacionalización, acompañada en diversos países por doctrinas económicas que favorecen la idea del 'Estado mínimo', han impulsado que los Estados dejen de desempeñar diversas funciones en los ámbitos más variados —la seguridad incluida— sobre la base de la racionalidad económica, argumentando que cada esfera de acción del Estado mejora su desempeño si se permite que operen con libertad las fuerzas del mercado. Así, por ejemplo, el auge de las empresas de seguridad privada en todo el mundo denota que el Estado ha perdido margen de maniobra como procurador y gestor de la seguridad, y que actores no estatales, como las grandes empresas y algunas no tan grandes, asumen esas funciones, por lo que la seguridad ha pasado de ser un bien público a ser un producto comerciable que las personas pueden adquirir en función de su poder adquisitivo.¹⁸ Así, los Estados adelgazados generan espacios para que actores no estatales que persiguen fines ilícitos, tengan mayor margen de maniobra para operar, a la vez que las capacidades de los gobiernos para hacer cumplir la ley se ven severamente mermadas.¹⁹

Un ejemplo de lo anterior es el auge de las tecnologías de la información y el dilema de la protección del ciberespacio, al que tienen un acceso creciente no sólo los gobiernos, sino también actores no estatales, tanto los que persiguen fines lícitos como los que desean delinquir aprovechando las oportunidades de ese ámbito. Así, por ejemplo, un poco antes de que se produjeran los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, John Arquilla y David Rondfelt dieron a conocer un texto, publicado por el *think tank* RAND (Research and Development), que ya es un documento clásico en torno a las posibilidades que generan las redes de comunicaciones y la revolución de las tecnologías de la información para el crimen organizado y/u otras organizaciones que persiguen fines ilícitos.²⁰

El trabajo de Arquilla y Rondfelt constituye una interesante reflexión en torno a la manera en que funcionan tanto la sociedad civil como las organizaciones criminales en red, en oposición a los cuerpos de seguridad de los Estados. Así, por ejemplo, mientras que las instituciones militares y de seguridad operan sobre todo de manera jerárquica y vertical, las organizaciones criminales, emulando esquemas de organización empleados por organizaciones de la sociedad civil lo hacen de manera horizontal.

Lo que distingue a una guerra de redes como forma de conflicto es la estructura organizativa en red de sus militantes —con muchos grupos que funcionan, de hecho, sin líderes— y su flexibilidad para reunirse rápidamente en ataques

¹⁸ Quetzalín Becerril Garduño, *apud* María Cristina Rosas, *La seguridad por otros medios. La agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*.

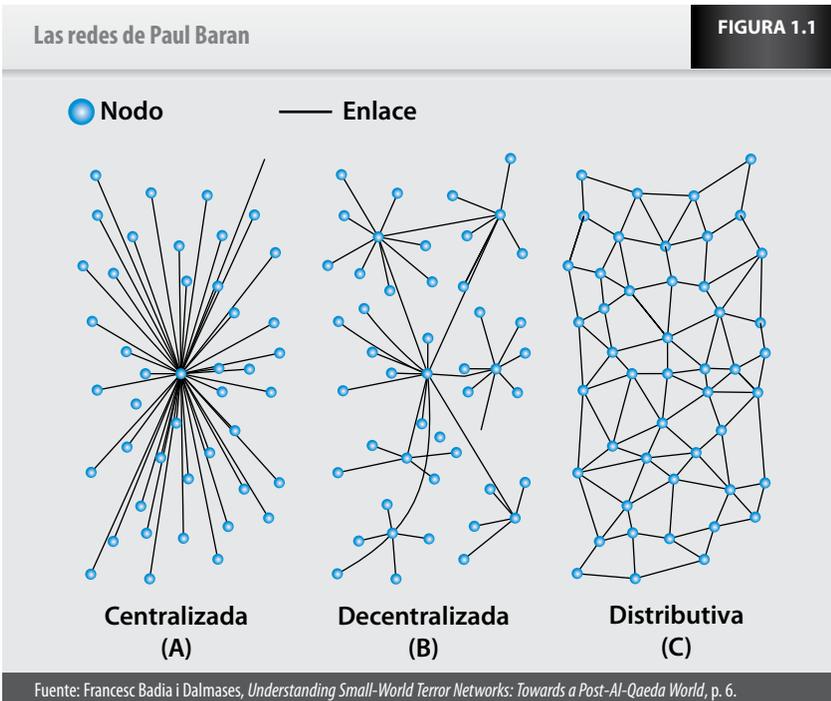
¹⁹ No hay que perder de vista que las empresas de seguridad privada se benefician de la percepción de inseguridad que priva en las sociedades, o bien del desencanto de éstas en torno a la ineficacia de las instituciones públicas a cargo de la seguridad.

²⁰ John Arquilla y David Rondfelt, *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy* [en línea].

Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México

masivos. Los conceptos de ciberguerra y guerra de redes constituyen un nuevo espectro del conflicto que está emergiendo a la luz de la revolución de la información [...] Si los protagonistas son [...] criminales y terroristas, sus guerras de redes generalmente han sido exitosas.²¹

Y es que las redes de los criminales pueden crearse y operar con notable celeridad en el contexto actual. Por ejemplo, en el caso de organizaciones terroristas, la horizontalidad que posibilita en su estructura la existencia de las tecnologías de la información, sugiere que operan con nodos, pero incluso si alguno de esos nodos dejara de funcionar –por ejemplo, cuando alguno de los líderes de la organización es capturado o “eliminado”– no es fatal para la red y ésta sigue funcionando. Asimismo, una estructura horizontal como la descrita permite incluso el desmantelamiento acelerado de la red, en tanto que las estructuras verticales de los cuerpos de seguridad de los Estados toman mucho tiempo para responder a este tipo de organizaciones y quizá, para el momento en que logran finalmente entrar en acción, ya es muy tarde.



La corporación RAND, pionera en la reflexión acerca de las redes, desde los años sesentas del siglo XX pidió a Paul Baran, uno de los artífices de internet, que elaborara un sistema de comunicaciones para asegurar la estructura de

²¹ *Idem.*

comando ante una guerra nuclear. Paul Baran, buscando la estructura óptima de una red de comunicaciones por computadora, diseñó tres posibles arquitecturas: centralizada, descentralizada y distributiva, mismas que se muestran en la figura anterior.

El trabajo de Paul Baran resulta extremadamente importante por las aplicaciones que ha tenido en la manera en que se estructuran diversos actores en la era de la globalización y con el desarrollo de las tecnologías de la información. Estos actores, además de los Estados, incluyen a las empresas, las sociedades y, por supuesto, al crimen transnacional organizado. La idea de Baran, en cualquiera de las tres arquitecturas, era que si alguno de los nodos era deshabilitado o suprimido, la red seguiría funcionando. Esta noción fue incorporada con notable rapidez a las estructuras del crimen organizado.

Los diversos estudios acerca de la delincuencia organizada destacan que operan con fluidez y capacidad de adaptación, situación que suele plantear serios retos a las estructuras y cuerpos de seguridad de los Estados, dada la verticalidad y rigidez que en general los caracteriza. Las organizaciones criminales emplean diversas estructuras y redes basadas en aglomeraciones de diferentes tamaños, que pueden tipificarse con base en algunas categorías identificadas en un estudio realizado por la Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen (UNODC) en el año 2002, a partir de una encuesta acerca de 40 organizaciones criminales en 16 países y que se refuerza con el análisis realizado en 2010 por la misma institución.²² En este sentido, los “tipos” de organizaciones mencionadas en el estudio van desde las jerárquicas, donde hay una cabeza central y códigos estrictos de disciplina, hasta las redes criminales que se integran con ocasión de una “oportunidad de negocios” y luego se disuelven.

Entre las organizaciones verticales, que usualmente se asocian con grupos que pertenecen a una misma identidad étnica, geográfica o social, se distinguen aquellas que disponen de “estructuras regionales” (con cierto grado de autonomía frente a la jerarquía central), de las “jerarquías de aglomerados” (que reúnen a diversas organizaciones criminales con diferentes arreglos y estructuras internas, pero que se hallan subordinadas a una jerarquía central que las gobierna a todas).²³

En el otro extremo del espectro de las organizaciones figuran arreglos más flexibles y cambiantes, entre los que se encuentran los “grupos de núcleo”. Se trata de agrupaciones que reúnen un número pequeño de individuos que se asocian de manera reiterada para explotar diversos frentes de actividad ilegal, para lo cual se vinculan de manera puntual y temporal con determinadas personas con conocimientos y destrezas especializadas. El arreglo más flexible de todos es la “red criminal”, que usualmente gira en torno a la actividad de personas clave que permanentemente están involucradas en alianzas cambiantes y de corta duración. Usualmente, estos individuos no se perciben a sí mismos, ni son con-

²² United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*.

²³ Bernardo Pérez Salazar, *Organizaciones criminales transnacionales, “espacios ingobernados” y la doctrina emergente*, p. 3.

siderados por otros, como integrantes de una red criminal, sino como un elemento exógeno cuya participación es equiparable a la del aprovisionamiento de servicios profesionales.²⁴

En cualquier caso, el crimen ha cambiado y se ha diversificado de cara a la globalización, alcanzando proporciones macroeconómicas claramente visibles, de manera que por poner un caso, los productos ilícitos originados en un continente, se trafican a otro, para comercializarse en un tercero. Las mafias de hoy constituyen un verdadero problema transnacional, amenazando la seguridad y el desarrollo,²⁵ amén de que exacerbaban la corrupción y se infiltran en los negocios y la política, debilitando igualmente la gobernabilidad, dado que habilitan y fortalecen a quienes operan al margen de la ley.²⁶ Por lo tanto, dada la magnitud del desafío que entraña, el crimen organizado es una amenaza que sólo puede enfrentarse colectivamente a través de la cooperación internacional, sin que ello niegue la responsabilidad particular de cada Estado en su combate. Para decirlo de otro modo: la globalización ha propiciado cambios en la manera en que se organizan los delincuentes y una nueva división de la actividad criminal en el mundo.²⁷

La cooperación internacional para el combate de la delincuencia

La lucha contra el delito es un objetivo vital de la comunidad de naciones y constituye un importante elemento de la política exterior de los Estados. Para este objetivo común no sólo se está produciendo una cierta compatibilización y estandarización de las legislaciones propiamente punitivas, tanto a nivel material como a nivel procesal sino que, además, ante la intensa y versátil movilidad de los autores y partícipes en estas conductas delictivas graves, se han mejorado las pautas comunes de cooperación policial y judicial, expresándose en el dinámico intercambio de información sobre prácticas delictivas y personas vinculadas a las mismas, así como en la configuración de instituciones procesales idóneas para enfrentarlas.

En la actualidad, el derecho penal internacional exige perseguir o extraditar, siendo los casos más notorios los de piratería aérea y control de estupefacientes, así como procesar de manera efectiva o entregar a los responsables a las autoridades que correspondan, en los casos de crímenes internacionales. No sólo se ha mejorado sensiblemente la institución de la extradición, al superar una serie de obstáculos para su viabilidad, sino que se ha creado otro conjunto amplio de instituciones tendientes a dotar de mayor eficacia a la cooperación judicial internacional.

De esta forma, se aprecia una característica muy importante en la evolución del derecho penal internacional en estos momentos: el cumplimiento de las nor-

²⁴ *Idem.*

²⁵ Cf. UNODC, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada.*

²⁶ Cf. UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, p. II.

²⁷ David S. Wall, *Cybercrime*, pp. 39–51.

mas acordadas en los tratados suscritos por los Estados influye crecientemente en la legislación interna de las naciones, situación también favorecida por la inevitable cooperación internacional para hacer frente a desafíos tan complejos.²⁸

Actualmente, la cooperación internacional va más allá de la extradición de delincuentes que buscan refugiarse en cierto país para evadir el castigo en otro. De hecho, entre las acciones más socorridas en estos momentos figuran las políticas de intercambio de información en materia penal y la realización de tareas de investigación conjuntas entre dos o más Estados.

En los esfuerzos realizados por parte de la comunidad internacional para lidiar con el crimen organizado, la Interpol ocupa un lugar especial, dado que es una institución pionera que ha servido como modelo a instituciones de más reciente cuño como la Oficina de la Policía Europea (Europol) y, desde hace un par de años, la Comunidad de Policías de América (Ameripol).

Un ejemplo acerca de la importancia que reviste la cooperación internacional para el combate de la delincuencia organizada es Interpol, que se organiza en cuatro funciones esenciales, a saber:

- *Servicio mundial de comunicación policial protegida.* En este caso, Interpol dirige un sistema mundial de comunicación policial denominado I-24/7 para que las fuerzas policiales de todos sus países miembros puedan solicitar y comunicar datos policiales vitales, así como acceder a ellos de manera instantánea y en un entorno seguro. Actualmente se emplean varias soluciones técnicas para que los funcionarios de las fuerzas encargadas de la aplicación de la ley, que trabajan sobre el terreno, también puedan acceder a este sistema.
- *Servicios de información operativa y bases de datos con fines policiales.* Interpol administra una serie de bases de datos que reúnen información sobre nombres y fotografías de delincuentes y personas buscadas, huellas dactilares, perfiles de ADN, documentos de viaje robados o perdidos, vehículos robados, imágenes de abuso sexual de menores y obras de arte sustraídas. También publica y distribuye datos fundamentales relacionados con la delincuencia mediante su sistema de notificaciones internacionales. Estas se clasifican en siete tipos, de los que el más conocido es la notificación roja, consistente en una solicitud internacional de detención preventiva de una persona.
- *Servicios de apoyo policial operativo.* La atención de Interpol se centra en seis ámbitos prioritarios de lucha contra la delincuencia, de conformidad con la problemática

²⁸ Sin embargo, recuérdese que la incorporación a la legislación interna de las normas internacionales no necesariamente es un proceso terso. Baste mencionar que, en el caso mexicano, la suscripción del Estatuto de Roma (7 de septiembre de 2000), que permitiría el nacimiento de la Corte Penal Internacional, entrañó numerosos desafíos. México firmó el Estatuto a sabiendas de que, dada la legislación, sus disposiciones resultaban inconstitucionales. Por eso la ratificación se produjo cinco años después. Como es sabido, gran parte del debate se centró en la modificación del art. 21 de la Constitución, al cual se le añadió un párrafo conciliatorio para garantizar la ratificación, por parte de los senadores mexicanos, del Estatuto. Con todo, subsisten algunos vacíos, porque, por ejemplo, en materia de extradición, el poder legislativo tendrá que deliberar caso por caso para reconocer o no la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. (Cf. Guillermo A. Gatt Corona, “México y Estados Unidos de América ante la Corte Penal Internacional”, en *Podium Notarial*, pp. 203–213.)

Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México

actual: corrupción; drogas y delincuencia organizada; delincuencia económica y financiera y de alta tecnología; prófugos; seguridad pública y terrorismo; y trata de seres humanos. En Interpol también existe un centro de mando y coordinación que funciona las 24 horas del día para ayudar a los países miembros que deben afrontar una situación de crisis, coordinar el intercambio de información y asumir la función de gestor de crisis en el caso de incidentes graves.

- *Formación y perfeccionamiento policial.* Interpol lleva a cabo actividades de formación policial específica dirigida a las fuerzas policiales y también ofrece, cuando así se le solicita, asesoría, orientación y asistencia para desarrollar estructuras especialmente dedicadas a combatir la delincuencia. El objetivo de estas actividades es aumentar la capacidad de los países miembros para enfrentar eficazmente los delitos transnacionales graves y el terrorismo; para alcanzarlo, hay que compartir los conocimientos, las competencias y los procedimientos más recomendables en el ámbito policial, así como definir normas mundiales para luchar contra determinados delitos.

El éxito de la cooperación internacional, sin embargo, reposa en la voluntad política y en un trabajo permanente que considere, entre otros aspectos:

- La creación de grupos de trabajo multinacionales que tengan como prioridad incluir en sus actividades a los países y a los expertos directamente involucrados en determinada problemática.
- Tener acuerdos en torno a conceptos y definiciones.
- Contar con un plan que incluya metas realizables, medibles y tangibles, además de incluir aspectos como la prevención, la proactividad y la asistencia a las víctimas, entre otros.
- Tener acuerdos en torno a las prioridades.
- Contar con un proceso que analice la inteligencia con que se cuenta, que identifique los vacíos existentes, que genere un plan para reunir nueva información de inteligencia y que actualice el análisis.
- Crear bases de datos especializadas para cruzarlas con bases de datos más generales y tener un mejor diagnóstico.
- Enfatizar la capacitación.
- Efectuar encuentros para dar seguimiento y/o analizar, evaluar y valorar la manera en que se actuó, con espíritu crítico.

Evolución de la inteligencia y de la seguridad pública en México

Como se ha mencionado, a diferencia del concepto de seguridad nacional, que data de mediados del siglo XX y tiene una clara connotación política referida a la supervivencia de la nación, la noción de seguridad pública es de más larga data, toda vez que una aspiración tradicional de las sociedades y sus gobernantes es el mantenimiento de la ley y el orden. De manera más específica, a la seguridad pública se le considera un derecho desde la Revolución francesa con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la que claramente se señala que la razón de ser de toda asociación política se constitu-

ye por derechos como la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión. La palabra “policía” deriva del latín *politia* que significa política o administración de gobierno, y también deriva del griego *politeía*²⁹ que se podría entender como las condiciones y los derechos de los ciudadanos.³⁰

La historia reciente de México se caracteriza por la insuficiencia de la normatividad en materia de seguridad pública, y los estudios sobre la policía se produjeron a cuenta gotas. En parte esto se explica porque, a los ojos de muchos, lejos de ser una entidad admirable o ejemplar, la policía se percibe como un mal necesario, amén de que se ve como una institución fuertemente corrompida e ineficaz ante la inseguridad que prevalece en el país. Al respecto conviene recordar que existe una estrecha relación entre los regímenes políticos y las entidades responsables de garantizar la ley y el orden. Por mucho tiempo en México, como en otros países, la existencia del autoritarismo se cimentó en la estabilidad y supervivencia del régimen en turno, por lo que las instituciones a cargo de las tareas de seguridad velaban, básicamente, por los intereses de la élite o grupo político. Ciertamente existían ilícitos, organizaciones criminales, grupos subversivos, guerrillas y adversarios políticos; si bien su combate, neutralización y/o control era menos complejo en un entorno autoritario que en el momento actual. Asimismo, la estructura de los enemigos del Estado o, más bien, del régimen, presentaba características distintas de las que hoy son propias de la criminalidad organizada.

Hoy se reconoce la importancia de los sistemas de inteligencia como una herramienta clave para enfrentar los desafíos a la seguridad pública. Sin embargo, es importante destacar que los servicios de inteligencia en México son de larga data, aunque moldeados y pensados para satisfacer las diversas necesidades de distintos regímenes, al menos desde el de Venustiano Carranza, creador de la sección primera de la Secretaría de Gobernación (Segob) en 1918, hasta el de Ernesto Zedillo, previo a la transición política del año 2000.³¹ La inteligencia para apoyar las tareas de seguridad pública no fue necesaria ante el tipo de delitos cometidos a lo largo del siglo XX dado que, como se comentó anteriormente, se detenía en flagrancia a la mayor parte de los delincuentes, además de que las condiciones socioeconómicas del país eran distintas y no existía un proceso de transnacionalización tan dramático como el actual. Por lo tanto, al menos hasta tiempos recientes, la inteligencia en México no se empleaba en tareas de seguridad pública sino, casi de manera exclusiva, para garantizar la pervivencia del régimen, al amparo de una interpretación muy singular de la doctrina sobre seguridad nacional que se estableció hacia mediados del siglo XX.

La llamada sección primera se reemplazó en 1929 por el Departamento Confidencial de la Segob y, para llevar a cabo sus tareas, contaba con agentes de in-

²⁹ No existe una traducción precisa de *politeía*. Cicerón traducía *politeía* como *res publica* término del que se deriva la palabra “república”. Por otra parte, Aristóteles refiere que *politeía* es cualquier forma de gobierno o constitución.

³⁰ Efrén Ramírez Ramírez, *La ética en la formación de la policía. Manual de capacitación*, p. 111.

³¹ Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, *20 años de historia. Testimonios*, pp. 97-101.

formación política que cumplían funciones policiales de tipo administrativo. En 1938, el Departamento Confidencial se convirtió en la Oficina de Información Política que hacía indagaciones en torno a la situación política del país pero, ante el avance de la Segunda Guerra Mundial, se transformó en el Departamento de Investigación Política y Social (DIPS); entre sus funciones más importantes figuraba generar inteligencia en torno a los extranjeros que se encontraban en territorio nacional.³²

Ciertamente, uno de los momentos más importantes en la historia de los servicios de inteligencia del país es en 1947, cuando al amparo de la Presidencia de la República se fundó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) a la que se instruyó para velar por aspectos relacionados con la seguridad de la nación. A manera de referente internacional, hay que recordar que en ese mismo año en Estados Unidos se creó la Agencia Central de Inteligencia (CIA), y que empezó a aplicarse el concepto de seguridad nacional para referirse a la condición que le permite a un país garantizar su supervivencia; tal noción estuvo fuertemente ideologizada de cara al inicio de la Guerra fría y a la confrontación entre Washington y la Unión Soviética. Sin embargo, a diferencia del nacimiento de la CIA, la cual vio la luz tras la aprobación del Acta de Seguridad Nacional de 1947 —misma que reorganizó a las instituciones responsables de la seguridad norteamericana con la supervisión correspondiente de parte del Congreso—, la DFS, al ser resultado de un decreto presidencial, no fue una entidad autorizada ni guiada por el Congreso mexicano.³³

Otro aspecto a ponderar en la caracterización de la DFS y de la DIPS es que la selección de los agentes no se llevaba a cabo mediante métodos de evaluación propios de un servicio civil de carrera. La mayoría eran personas recomendadas por la clase política y/o allegados. Su entrenamiento y educación eran escasos y menos profesionales que experimentales y/o empíricos. No se aplicaban pruebas psicológicas para medir su estabilidad emocional, ni se evaluaban sus conocimientos o habilidades para asegurar un desempeño eficiente. Así, los ascensos tenían que ver más con la lealtad que con méritos profesionales, además de que su estructura era compartimentalizada.³⁴

Tanto la DFS como la DIPS tenían amplia autonomía; se autoregulaban y eran las responsables exclusivas del reclutamiento, la capacitación y la supervisión de su personal. Ahora bien: vale la pena resaltar que esta situación no era privativa de México. Una revisión de la problemática en materia de seguridad en América Latina muestra numerosas coincidencias en otras naciones con el caso mexicano.³⁵ Así, al carecer de un servicio civil como base del personal, junto a un liderazgo poco adecuado, se creó una “policía política” que dirigió sus acciones al mantenimiento del “control” y la “estabilidad” del régimen en turno.

³² *Idem.*

³³ Sergio Aguayo, *La charola*.

³⁴ *Idem.*

³⁵ Cf. Riccardo Forte, *Fuerzas armadas, cultura política y seguridad interna. Orígenes y fortalecimiento del poder militar en Argentina (1853-1943)*.

En 1967 la DIPS se transformaría en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS). Cabe destacar que la diferencia entre la DFS y la DIPS radicaba en que ésta se dedicaba a la inteligencia estratégica, en tanto la primera efectuaba tareas operativas. Esta distinción se mantuvo cuando la DIPS se convirtió en la DGIPS.

En un régimen autoritario, el activismo de sindicatos, movimientos de izquierda, estudiantes y opositores políticos debía ser neutralizado, tarea que efectuaron tanto la DGIPS como la DFS. Hay que sumar las acciones de las guerrillas rurales y urbanas de los años sesentas y setentas, mismas que neutralizaron con efectividad ambas entidades, lo que ha llevado a sugerir que, si bien, desde el punto de vista de la democracia y los derechos humanos, la DGIPS, y sobre todo la DFS, incurrieran en numerosas irregularidades y corruptelas, desde la óptica del régimen, efectuaban su trabajo adecuadamente.

Sin embargo, un sistema de seguridad que no rinde cuentas y que opera en un régimen poco democrático tiende a corromperse con celeridad, situación que salió a la luz en 1984, cuando fue asesinado el periodista Manuel Buendía, quien efectuaba investigaciones en torno al entonces director de la DFS, José Antonio Zorrilla Pérez, aparentemente por órdenes de éste. Otro suceso, el secuestro y asesinato del agente Enrique Camarena de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) en 1985, homicidio imputado a narcotraficantes aparentemente protegidos por la DFS, fue la gota que derramó el vaso en torno a la necesidad de reestructurar los servicios de inteligencia. Así, ante las presiones de la sociedad mexicana y del gobierno de Estados Unidos, el 29 de noviembre del mismo año se instauró la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN) que asumió las tareas de la DFS —misma que fue desmantelada— y se creó la figura de director general de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), aunque nuevamente estos cambios se realizaron por decreto presidencial. Uno de los objetivos en la creación de la DISEN señalaba la necesidad de contar con un cuerpo de inteligencia política que no tuviera atributos policiales. Cuatro años después, la DGISN y la DISEN se fusionaron para dar lugar al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).³⁶

Ya para los años noventas, teniendo como marco las dramáticas reformas económicas que contribuyeron al adelgazamiento del Estado y que generaron márgenes de maniobra más acotados para éste, incluyendo la seguridad, la sociedad halló más espacios para canalizar sus demandas a las autoridades de manera directa, presionando en favor de la democratización de las instituciones y del respeto a los derechos humanos. México, además, comenzó a gestionar a principios de esa década una importante negociación con Estados Unidos y Canadá que derivaría en la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual generaba la imagen de un país moderno, reformado y confiable. Empero, la eficacia de los servicios de inteligencia fue muy cuestionada con motivo de la insurrección que se produjo el 1º de enero de 1994 a cargo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); de los asesinatos de

³⁶ CISEN, *op. cit.*

un candidato presidencial y del líder del partido en el gobierno; y de la terrible crisis financiera de diciembre, todo en el mismo año.

Cabe destacar que desde finales de los años ochentas y principios de los noventas, se intentó profesionalizar los servicios de inteligencia civil a través del reclutamiento de jóvenes universitarios que serían la base para desarrollar servicios especializados. La incorporación de adelantos tecnológicos se reconoció, ya en ese tiempo, como una herramienta en favor de la inteligencia. El proyecto, sin embargo, sufrió altibajos y la situación de los servicios de inteligencia seguía en una suerte de limbo jurídico, sin el escrutinio ni la rendición de cuentas apropiados, por ejemplo, ante el Congreso.

En cualquier caso, en México, el proceso de transición política tuvo importantes impactos en la seguridad en general y en la concepción sobre la inteligencia en particular. De entrada, a mayor democracia, mayor necesidad de concebir y caracterizar las funciones de los organismos de seguridad e inteligencia conforme a la nueva realidad. El dilema de esta situación, sin embargo, es que, por definición, los cuerpos de inteligencia están llamados a la secrecía, la discreción y el bajo perfil para poder operar de manera efectiva, lo que naturalmente los confronta con exigencias sociales como la transparencia. Un tema no menos importante es el desconocimiento que existe en la sociedad mexicana sobre la inteligencia y su importancia para enfrentar a la criminalidad organizada y a otras amenazas a la seguridad. No existe una “cultura” sobre la inteligencia en México, lo que dificulta la relación entre los cuerpos de seguridad y la sociedad, así como el activismo y la participación de ésta última con acciones, propuestas y otros aspectos que abonen en favor de la seguridad y la prosperidad colectivas.

Un aspecto a destacar a propósito de la democratización y del momento en que ésta ocurrió; luego de las reformas que adelgazaron al Estado restringiendo sus márgenes de maniobra —finales de los ochentas y principios de los noventas— es que, en los hechos, hay menos recursos disponibles por parte del Estado para el gasto en seguridad. Esto tiene varias implicaciones: para efectos prácticos, los cuerpos de seguridad e inteligencia pueden quedar al margen de la asignación de recursos, aspecto que decide el poder legislativo, mismo que, como ya se advirtió, ha desempeñado un papel secundario en la configuración, control y supervisión de los servicios de inteligencia. Aun cuando hoy existen comisiones en la Cámara de Diputados sobre defensa nacional, gobernación, relaciones exteriores y seguridad pública y en el Senado, además de las anteriores, la de marina, ninguna de las cámaras posee una comisión especializada en temas de inteligencia. Pese a esta insuficiencia, el 31 de enero de 2005 se dio un gran paso en la reglamentación de los servicios de inteligencia, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Seguridad Nacional.

Una de las enseñanzas que arroja el sistema de seguridad e inteligencia de México del siglo XX y, en particular, de su segunda mitad, es que operó ajeno a una institucionalidad reguladora y supervisora incluso, creándose, por momentos, situaciones en que operaban como cuerpos o servicios privados al servicio de grupos políticos, lo que naturalmente influyó en su desempeño. Por ejemplo, en el análisis de los cuerpos de inteligencia se ha visto una frecuente

exageración o sobredimensión de los problemas existentes a fin de garantizar la continuidad de dichos cuerpos; su incapacidad para valorar adecuadamente los riesgos, las vulnerabilidades y las amenazas existentes; y, sobre todo, las escasas posibilidades de generar análisis que fueran el sustento de soluciones políticas y negociadas, no represoras y atentatorias de los derechos humanos.³⁷

De ahí la importancia en el contexto actual de evitar la politización de la inteligencia, porque es muy difícil contar con inteligencia de calidad si los aparatos y cuerpos responsables de producirla no pueden operar con independencia. En el ciclo de la inteligencia, al menos en teoría, se parte de las demandas de los tomadores de decisiones y el resto del ciclo recae en estructuras, cuerpos e instituciones de inteligencia que deben contar con autonomía para que sus análisis sean lo más objetivos posibles. Evitar la politización, por lo tanto, se vuelve un objetivo fundamental, dado que para que las instituciones y cuerpos de seguridad del Estado se puedan anticipar a organizaciones tan sofisticadas como las del crimen organizado de hoy, y cuenten con información veraz sobre los riesgos, vulnerabilidades y amenazas reales que enfrenta México, deben evitar recibir la influencia, como aconteció en los tiempos de la DFS y de la DIPS (y luego la DGIPS), de los intereses particulares de un régimen.

Lo hasta aquí expuesto también refleja profundas y constantes contradicciones en materia de seguridad e inteligencia. Si no hay inteligencia, se tiende a carecer de una visión integral —o al menos de un mejor conocimiento— sobre el problema, lo que, a su vez, conlleva la falta de consistencia en las políticas diseñadas contra las amenazas, entre ellas el crimen, por parte de las autoridades.

Breve semblanza histórica sobre la delincuencia en México

El concepto de delincuencia organizada se adoptó por la legislación mexicana en 1993 cuando se reformó el art. 16 constitucional. El objetivo de esta reforma era dotar de atribuciones a los órganos del Estado mexicano y, en particular, al Ministerio Público para hacerlos más eficaces en el combate de la criminalidad organizada. Siguiendo esa pauta, en 1994 se efectuaron reformas a los códigos federal y distrital de procedimientos penales, al igual que al Código Penal Federal para vincular al crimen organizado con el tráfico de estupefacientes. De hecho, en 1992 se elaboró un anteproyecto de ley federal para el control de las drogas como parte de las adecuaciones legales que México debía hacer de cara a la suscripción de la Convención de Viena de 1988.³⁸

Cabe destacar que la premura de las autoridades nacionales ha sido menor para el combate de otro tipo de ilícitos,³⁹ situación entendible ante la magnitud

³⁷ Cf. S. Aguayo, *op. cit.*

³⁸ La Convención de Viena, cuya denominación amplia es Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas, constituye uno de los más importantes tratados internacionales contra el tráfico de estupefacientes. Entró en vigor el 11 de noviembre de 1990 y ha sido suscrita por 170 países. Constituye uno de los instrumentos multilaterales más socorridos en la lucha contra las drogas.

³⁹ Trátese del tráfico de órganos, de joyas arqueológicas o de indocumentados.

del problema del tráfico de estupefacientes. Empero, el combate del lavado de dinero, estrechamente vinculado al tráfico de estupefacientes, recibe una atención comparable, con lo que pasó de ser un mero delito fiscal a un problema de seguridad.⁴⁰ Entre las normas creadas para hacerle frente destacan las reformas al Código Fiscal y al Código Penal de la Federación (arts. 115-Bis y 400-Bis, respectivamente), a la Ley Aduanera, a la del Impuesto Sobre la Renta, además de las leyes financieras para perseguir actos u operaciones que pudieran ser delictuosas. Considerándose también los acuerdos bilaterales suscritos por México con diversos países para el intercambio de información financiera.⁴¹ Estas iniciativas parecen adecuadas para hacer frente a la problemática del lavado de dinero, si bien su éxito depende de la voluntad política de la comunidad internacional para perseguirlo.

Sin embargo, las normas referidas no atendían a cabalidad problemas que escalaban rápidamente entre los ilícitos que aquejan a la sociedad, por ejemplo, el secuestro, el robo de vehículos, el tráfico de armas. De ahí que para contar con una legislación incluyente y adecuada respecto a las características del crimen organizado, se creara la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 1996.

La citada ley establece directrices para investigar, perseguir, sancionar, procesar y ejecutar penas por actos delictuosos cometidos por integrantes de la delincuencia organizada. La ley en sí no define a la delincuencia organizada, sino que explica en qué casos y condiciones se puede considerar a una persona como parte de ésta, y lo anterior se establece en el art. 2:

- La participación de tres o más personas en la comisión del ilícito.
- Que dichas personas acuerden organizarse o se organicen.
- Que en razón de ese acuerdo, las personas convengan en llevar a cabo de manera reiterada o permanente conductas ilícitas.
- Que las conductas que se proponen, por sí mismas o al lado de otras, busquen cometer delitos como terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos.⁴²

⁴⁰ Además de la Convención de Viena, que influyó decisivamente en la creación de medidas encaminadas a combatir este ilícito en la legislación mexicana, vale la pena mencionar la Convención del Consejo de Europa sobre Lavado, Seguimiento, Embargo y Decomiso de las Ganancias Provenientes de la Comisión de Delitos; la Declaración de Principios de Basilea; el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la incorporación de México al mismo; el Grupo Egmont; la Declaración de la Cumbre de las Américas y, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas.

⁴¹ María de la Luz Núñez Camacho, *El fenómeno de lavado de dinero en México. Causas, efectos y propuestas para reforzar su combate*, pp. 59-108.

⁴² Poder Ejecutivo Federal, "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", *Diario Oficial de la Federación*, 7 de noviembre de 1996.

Con todo, hay algunas lagunas en la citada ley que deberán subsanarse, lo que de ninguna manera niega su importancia. Entre las insuficiencias que presenta, destacan:

- Que la participación de esas tres o más personas *pueda* ser sancionada porque *acuerdan organizarse* —es decir, por la tentativa, la intención—, lo que contradice al art. 16 de la Constitución mexicana donde claramente se señala que debe existir denuncia o acusación de un ilícito que se castigue con pena corporal, a efecto de girar la orden de aprehensión correspondiente.⁴³
- Que las acciones ilícitas realizadas por esas tres o más personas se lleven a cabo de manera reiterada o permanente, porque no se incluyen las acciones de la delincuencia organizada efectuadas de manera esporádica, además de que esas conductas ilícitas reiteradas tendrían que documentarse en juicios, tema de la mayor importancia considerando la alta tasa de delitos no denunciados en México y, en particular, de los perpetrados por el crimen organizado por temor a represalias.⁴⁴
- Que la lista de delitos presentada en la ley no es exhaustiva y que muchos otros no mencionados, por ejemplo, los que se perpetran en el denominado ciberespacio, evolucionan a pasos agigantados.
- Que el crimen organizado es cada vez más transnacional y que sería necesario que la citada ley incluyera referencias específicas a la normatividad internacional que podría aplicarse en la materia.

La puesta en marcha de la normatividad a partir de los años noventa no significa que no existiera previamente la delincuencia organizada. Hay algunos ejemplos de actividades de este tipo que han ocurrido por largo tiempo. Ahí está el caso del tráfico de personas indocumentadas de México a Estados Unidos.

El contrabando y la piratería —ejercidos en nuestro territorio desde los tiempos de la Colonia—, son otro ejemplo de acciones delictuosas impulsadas, incluso, por las autoridades.⁴⁵ Atención especial merece el bandidaje, el

⁴³ Miriam Elsa Contreras López, “La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en el contexto global (análisis exploratorio)”, en *Letras Jurídicas*, pp. 2–9.

⁴⁴ La *Encuesta nacional de victimización y percepción de la seguridad pública en 2010* elaborada por el INEGI revela que en 2010 la incidencia delictiva ascendió a 22 millones 714 927 delitos perpetrados contra 17 millones 847 550 personas mayores de 18 años. De esa cifra, 20 millones 897 336 delitos no fueron denunciados, o bien, no se inició la averiguación previa correspondiente. Cabe destacar, sin embargo, que es importante distinguir en estas cifras entre delitos comunes y delitos atribuibles al crimen organizado. (Cf. Alberto Morales, “20.8 millones de delitos en 2010 sin denunciar: INEGI”, en *El Universal* [en línea], 20 de septiembre de 2011.)

⁴⁵ En México, como en otras partes de América, la razón del crecimiento del comercio ilegal fue consecuencia de diversos factores interrelacionados. Por una parte, España nunca fue capaz de asimilar toda la producción de sus colonias. No existía una red de comercialización de las dimensiones requeridas por el monto de los intercambios. Adicionalmente, no estaba en condiciones de satisfacer con sus propios productos las necesidades de las colonias. Ambas circunstancias condujeron a la práctica extensiva del contrabando. Las autoridades españolas tampoco contaban con un aparato administrativo para hacer cumplir la ley. Los funcionarios a cargo de la administración de la colonia consideraban que el empleo que poseían era para el beneficio personal, lo que le facilitaba el trabajo a las muy bien estructuradas redes del contrabando. Así, la ilegalidad tolerada llegó a erigirse en una “institución” imprescindible que beneficiaba económicamente a todos los involucrados. En el México independiente, esta situación se mantuvo. Este es un aspecto importante a propósito de la corrupción

cual, a diferencia del contrabando y la piratería que involucraban a estratos sociales medios y altos, básicamente lo practicaron los sectores bajos de la sociedad.

[...] aunque las actuaciones de estas bandas criminales suponían un reto adicional para las dificultades del Estado en la tarea por establecer una legitimidad y un dominio total del Estado, su naturaleza era diferente a los múltiples problemas durante el siglo XIX. Al igual que los contrabandistas, no disputaban el poder político, sino que demandaban un lugar propio dentro del sistema que compensase su propia ambición. Cuando las turbulencias políticas disminuyeron, el gobierno central, consciente de los riesgos de la desmovilización militar y con el conocimiento de que su experiencia era necesaria para la constitución de la tan necesaria fuerza de seguridad que abarcase todo el territorio, consiguió un éxito sustantivo en la desaparición de estas bandas, bien fuese por eliminación o, con más frecuencia, por asimilación, en unas ocasiones incorporándolos a la legalidad con la promesa de conservación de los bienes obtenidos ilícitamente y en otras formando cuerpos de policía dentro de un movimiento que contaba con antecedentes en otros países. Como agentes federales de seguridad, los bandidos trabajaron a ambos lados de la ley para su propio beneficio, siendo en este sentido una especie de conciencia policial ancestral que se mantiene hasta la actualidad [...] Conjuntamente con estas medidas eficaces, el movimiento de centralización que se vivió en el siglo XIX contribuyó a debilitar otro de los pilares sobre los que se apoyaban los bandidos: las élites territoriales enfrentadas al Estado central. Conforme éstas optaron por acercarse al poder central, en el que encontraron ciertos beneficios del desarrollo capitalista y comprensión hacia los abusos de poder de sus aliados, cesó su apoyo a los bandidos como ejército de reserva, grupo encargado de dirimir violentamente disputas políticas o elemento generador de confusión.⁴⁶

Otro ejemplo de ilícitos de larga data es el tráfico de armas, pues aunque existe una Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos promulgada en 1972, en realidad el tráfico de armas es una práctica común, no sólo de delincuentes o criminales, sino incluso de ciudadanos comunes que las adquieren de manera ilícita.

Por cuanto hace al narcotráfico, éste constituyó, por largo tiempo, un problema “menor” y que, por los beneficios económicos que entraña, fue tolerado por las autoridades. Se dice —con cierta dosis de racismo— que a finales del siglo XIX comerciantes chinos asentados en el norte de México, introducían opio al país. En cualquier caso, hacia mediados del siglo XX aparecieron las zonas de producción que más tarde se convertirían en la cuna de las grandes organiza-

de las autoridades, ya que es un problema de larga data y que, en el ejemplo referido, evidencia que sirvió para proteger al contrabando y en general, todos los medios ilícitos encaminados a obtener un beneficio económico. (Cf. Carlos Resa Nestares, *Sistema político y delincuencia organizada en México: el caso de los traficantes de drogas*, p. 6.)

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 9–10.

ciones de narcotráfico del país. La situación cambió a medida que la demanda de estupefacientes creció en Estados Unidos. Empero, el narcotráfico no era una amenaza; la violencia asociada a éste no representó un flagelo de importancia. El principal problema radicaba, en todo caso, en el tráfico de estupefacientes rumbo a Estados Unidos, que usaba al territorio mexicano como paso, dado que el principal mercado de consumo estaba allá.⁴⁷

Considerando la existencia de actos delictivos en México desde mucho tiempo atrás que, como se ha visto, no planteaban grandes desafíos a la estabilidad social, económica ni política, hay que responder a las siguientes preguntas: ¿qué fue lo que ocurrió?, ¿cómo se convirtió el crimen en una genuina amenaza a la seguridad, la democracia y la gobernabilidad?

La delincuencia en el mundo del nuevo siglo: estructura, nuevas modalidades y formas de operación

Entre las principales dificultades para analizar la situación actual de la delincuencia organizada en el mundo, encontramos, además de los problemas conceptuales ya referidos: la falta de datos; las distintas metodologías empleadas por las autoridades para reunir la información en torno a la criminalidad; la escasa confiabilidad y calidad de datos proporcionados por ciertas naciones; la pobreza de los estándares para reunir y organizar la información sobre el particular en cada país y/o región, amén de las diferencias que subsisten en los distintos modelos judiciales.

Pese a las insuficiencias citadas, la información proporcionada por los gobiernos del mundo revela una tendencia a la estabilización de la criminalidad, como se observa en la gráfica 1.1.⁴⁸ Así, en todas las regiones del mundo, la criminalidad “tradicional” —aquella que perpetra homicidios, robos con violencia, el robo en domicilio y el robo de automóviles— se ha mantenido en todas las regiones del mundo con niveles más o menos estables e, incluso, en algunas regiones ha disminuido. Sin embargo, por lo que toca a la criminalidad relacionada con las drogas, se observa un aumento sostenido en el tiempo con periodos relativos de estabilización.

América Latina y el Caribe, aunados al continente africano, presentan las tasas más elevadas de victimización en el mundo. En el caso particular de la región latinoamericana y caribeña, ésta se encuentra en la cúspide respecto del resto de los continentes en la victimización por robo. África, por su parte, tiene la tasa más alta de robo en hogares.⁴⁹

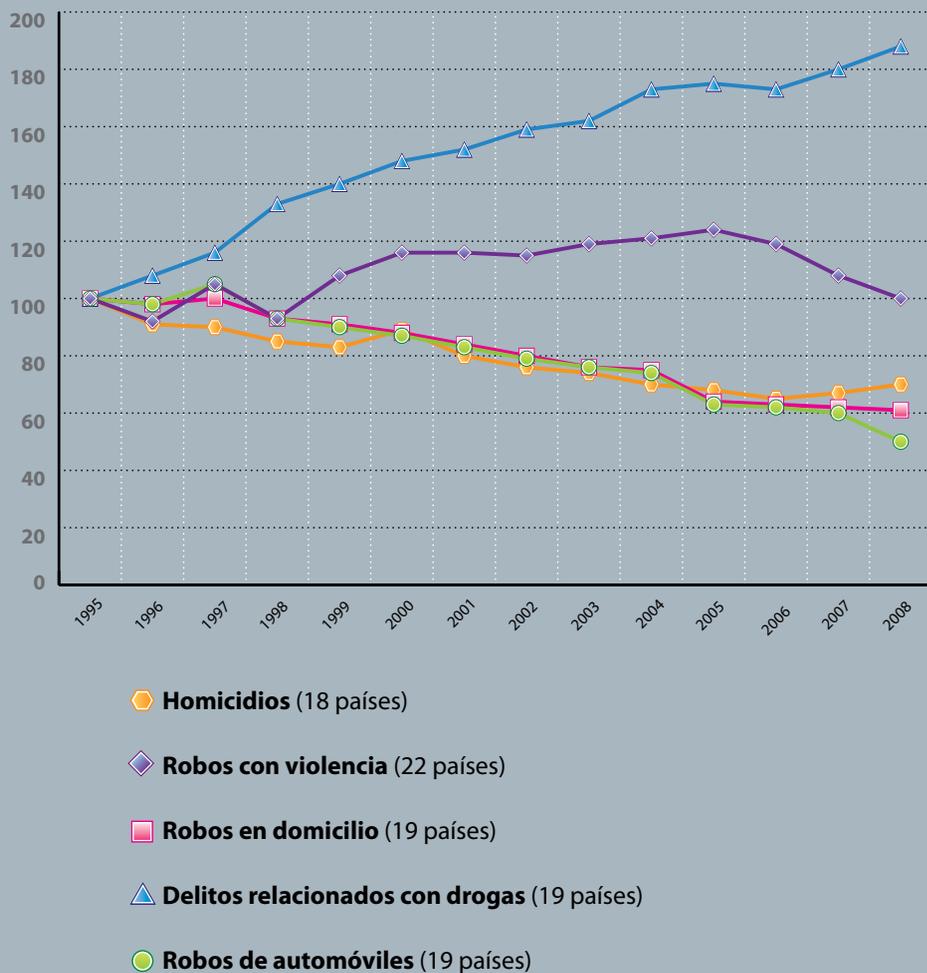
⁴⁷ Christian Castaño Contreras, *Narcotráfico y seguridad nacional: el gran reto de México* [en línea].

⁴⁸ Las fuentes empleadas para llegar a esta conclusión incluyen el documento *Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo*, Informe del Secretario general, texto del 12 Congreso de las Naciones Unidas sobre Preevención del Delito y Justicia Penal, Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010, p. 14; así como el Documento Técnico elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Seguridad Ciudadana y Criminalidad Transnacional Organizada, 2011, p. 12.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 31.

Tendencias de la criminalidad en el mundo en 5 categorías de delito (1995-2008)

GRÁFICA 1.1

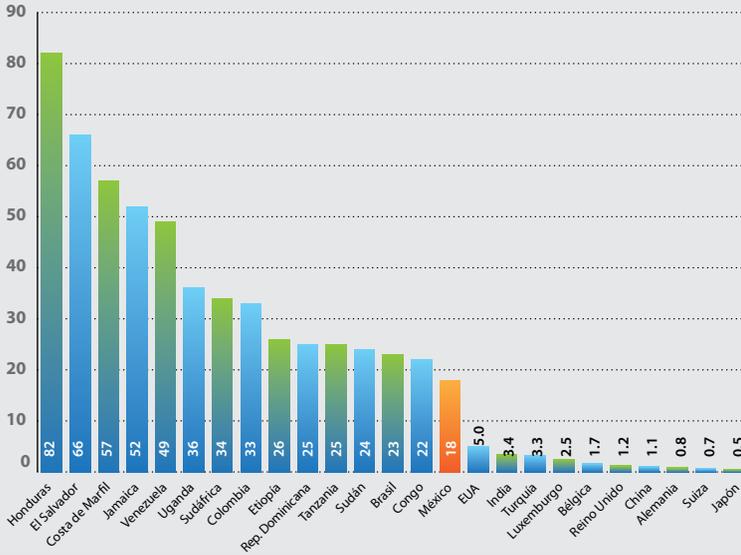


Fuente: ONU y PNUD, ver nota 48.

Uno de los indicadores más socorridos para documentar la situación de la criminalidad es el número de homicidios por cada 100 000 habitantes. En este sentido, como se observa en la gráfica 1.2, nuevamente los países africanos y latinoamericanos encabezan la lista. Asimismo, salvo excepciones, las tasas más altas de homicidio se ubican en países en desarrollo, mientras que las más bajas, en los países ricos.

Comparación de las tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes en países seleccionados (2009 / 2010)

GRÁFICA 1.2

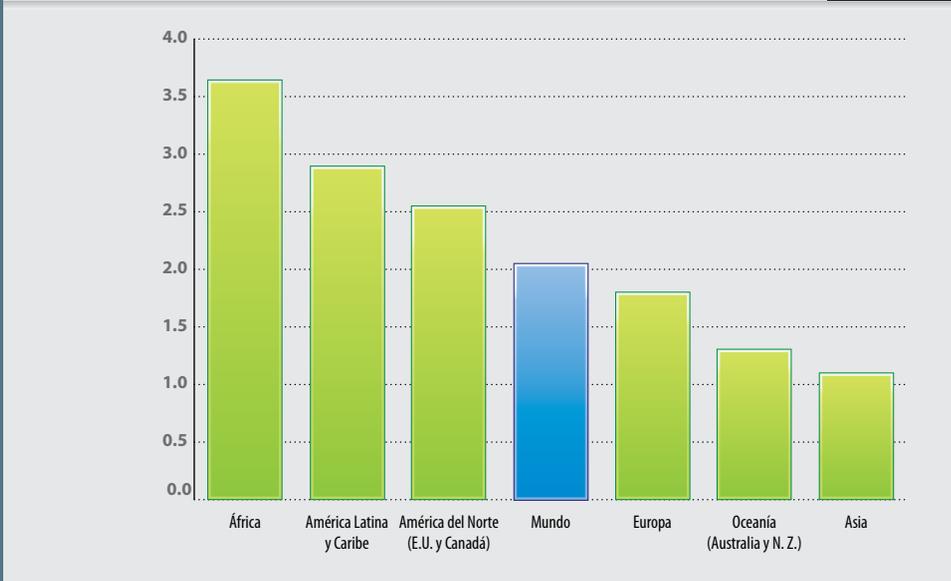


Fuente: UNODC, *Global Study on Homicide 2011*.

La estabilización referida en torno a las tendencias mostradas por la criminalidad también aplica al robo de vehículos con violencia (*car jacking*, en inglés). Aunque se percibe en general que va en aumento, en realidad este delito se mantiene relativamente estable y en algunos países ha disminuido, esto, entre otras razones, debido a las mejoras en los sistemas de seguridad de los vehículos. Así, en Estados Unidos, por ejemplo, el *car jacking* disminuyó entre 1992 y 2003, pasando de 2.1 a 1.3 incidentes por cada 10 000 personas. En Australia, hacia 2006, se tenía el dato de que se cometieron 74 000 robos de vehículos, pero de ellos sólo 300, o bien 0.15 %, fueron con violencia por cada 10 000 personas. En África, más de 1 % de la población interrogada en el marco del estudio de Naciones Unidas, decía haber sido víctima de algún incidente en el año 2000. La cifra era de 2 % en Sudáfrica y Suazilandia, y en 70 % de los casos se había usado un arma.⁵⁰

Pero, ¿qué hay de los nuevos crímenes? Como afirmaba Alfredo Nicéforo, el delito nunca muere, sino que se transforma y se reproduce de civilización en civilización con nuevas tendencias, como ocurre en la actualidad con la llamada *cibercriminalidad*, desarrollada a la par de las tecnologías de la información y de las oportunidades que genera el ciberespacio para la comisión de delitos. Así, mientras que, como se refiere en la gráfica 1.1, la criminalidad tradicional se estabilizó, la *cibercriminalidad* mostró un enorme auge en la primera década del presente siglo. La empresa de seguridad informática McAfee, en un documento con el sugerente título *Una buena década para el ciberdelito. La visión de McAfee*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 33.



Fuente: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Informe internacional...*, p. 33.

acerca de los últimos diez años del ciberdelito,⁵¹ presenta una valoración preocupante sobre las tendencias a delinquir en el ciberespacio cuando señala que:

[...] el Centro de Denuncias de Delitos en internet respaldado por el FBI informó que las pérdidas del ciberdelito para los consumidores solamente en los Estados Unidos se duplicaron hasta 560 millones de dólares de 2008 a 2009 mientras que las denuncias de los consumidores crecieron más de 22 %. No es ninguna sorpresa que las denuncias hayan crecido, debido a la cantidad de software maligno que tienen que enfrentar los usuarios de computadoras cuando están en línea, desde virus y gusanos, hasta software de seguridad falso. De hecho, en 2010 McAfee detectó un promedio de 60 000 casos nuevos de malware por día. Y muchas de estas nuevas amenazas apuntaban a sitios donde bajamos la guardia y nos conectamos con amigos y familiares: las redes sociales. Pero, lamentablemente, los ciberdelincuentes han puesto su mirada allí también. McAfee recientemente informó que el malware dirigido a las redes sociales es una de las amenazas de mayor crecimiento hoy en día.⁵²

Esta situación ha llevado a la fragmentación de las acciones de los países para enfrentar el crimen, de manera que se ha puesto más atención a los delitos tradicionales que a los recientes. Por lo tanto, siguiendo con lo establecido en las gráficas precedentes, a toda buena noticia corresponde una mala: la

⁵¹ Cf. McAfee, *Una buena década para el ciberdelito. La visión de McAfee acerca de los últimos diez años del ciberdelito* (informe) [en línea].

⁵² *Idem*.

delincuencia tradicional se ha estancado o ha tendido a declinar mientras que la nueva delincuencia va en aumento. Así, regresando al caso del cibercrimen, dada la velocidad con la que evoluciona, ha propiciado respuestas fragmentadas, a la vez que la gobernabilidad tan disputada en el ciberespacio por parte de gobiernos y empresas, es otro elemento que los criminales aprovechan para operar y ganar más y más influencia.⁵³ Esta tendencia es igualmente válida para otros delitos de nuevo cuño.

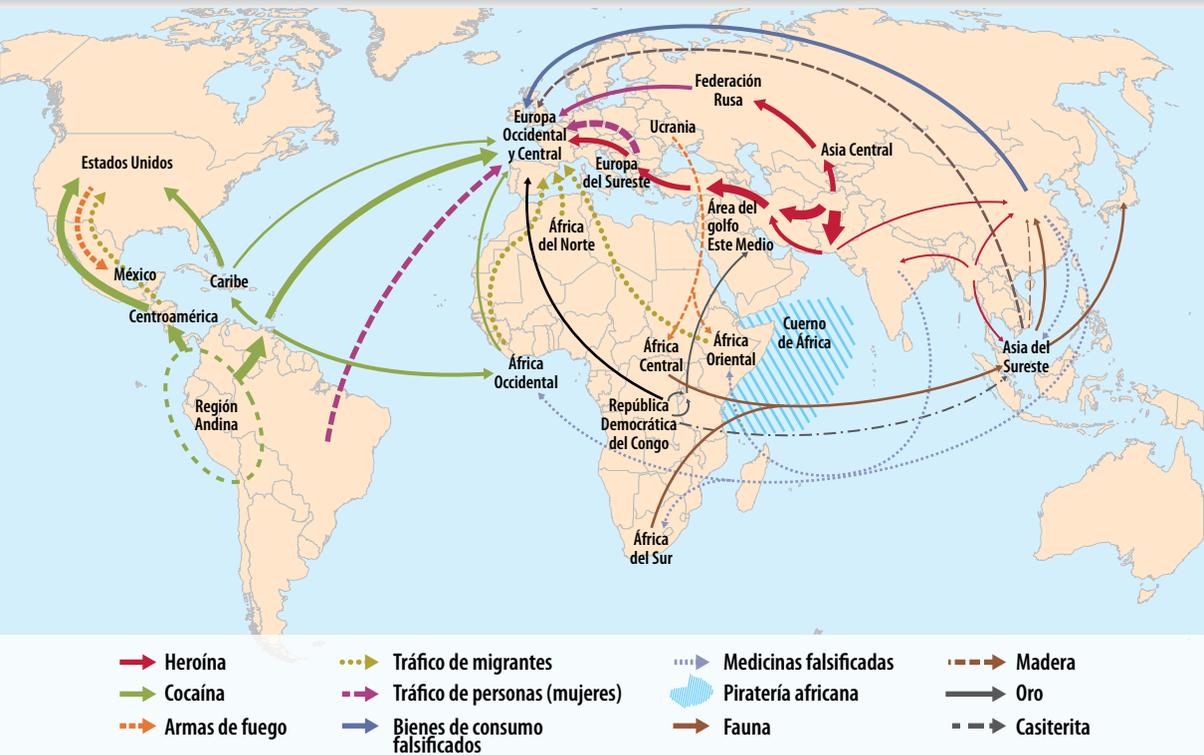
La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC), en un importante informe denominado *La globalización del delito: evaluación de la amenaza que plantea la delincuencia organizada transnacional*, publicado en 2010, hace una valoración sobre este flagelo y lamenta las enormes lagunas existentes para documentar las diversas actividades comprendidas en el concepto de delincuencia organizada transnacional, y las pocas bases de datos sobre este tema. El rubro en torno al cual existe más información, por cuanto toca a la delincuencia organizada transnacional, es el tráfico de estupefacientes pero, incluso en torno a éste, se desconoce cómo funcionan los mercados de drogas.

La cuestión es todavía más confusa debido a que la naturaleza de la delincuencia organizada transnacional cambia constantemente. Las epidemias de drogas han aparecido y reaparecido, regresando en nuevos entornos. La trata de personas y el tráfico de armas de fuego se han intensificado rápidamente en zonas de conflicto y luego han cedido con la misma rapidez. El fin de la Guerra fría, la disminución del número y la gravedad de las guerras civiles, y el avance de la globalización, han tenido efectos imprevistos en la delincuencia organizada. Probablemente las tendencias futuras se vean afectadas por cambios mundiales en la situación demográfica, la migración, la urbanización, los conflictos y la economía. Para evitar una visión sesgada, la comunidad internacional debe comprender mejor la forma en que los patrones de la delincuencia organizada transnacional se relacionan con los cambios sociales más amplios.

Además de lo poco que se sabe acerca de determinados mercados, cabe preguntarse si es posible decir algo razonable sobre las tendencias de la delincuencia organizada transnacional en general. Parece haber un consenso amplio respecto a que en la delincuencia organizada transnacional participan organizaciones tanto altamente estructuradas como poco estructuradas, y algunas autoridades han sostenido que las segundas ganan terreno respecto de las primeras. Se señala que, sometidos a la presión de las medidas coercitivas, los grupos de delincuencia organizada tradicionales y jerárquicos han desarrollado una “estructura de células”, semejante a la que caracteriza a los grupos terroristas, con pequeñas redes que llevan a cabo las tareas anteriormente realizadas por estructuras más rígidas.

Más que una respuesta de adaptación de los grupos tradicionales, al parecer, estas redes de particulares impulsadas por las fuerzas del mercado siempre han existido en el tráfico ilícito transnacional, aunque eran menos visibles para las fuerzas del orden, que se centraban en los problemas locales de delincuencia.

⁵³ Cf. María Cristina Rosas, “Gobernabilidad e internet (primera parte)”, en *Etcétera*.



Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime*, p. 2.

Tal vez lo más seguro sea afirmar que los propios grupos se han vuelto menos importantes que los mercados en que actúan. En este momento, la delincuencia organizada no parece ser tanto un grupo de personas que participan en diversas actividades ilícitas, sino un grupo de actividades ilícitas en que algunos particulares y grupos participan. Si esos particulares son detenidos y encarcelados, las actividades continúan porque el mercado ilícito y los incentivos que genera se mantienen. Para resolver los problemas de la delincuencia organizada transnacional, es necesario comprender la escala en que operan estos mercados.⁵⁴

En la gráfica 1.4 se presenta una radiografía de las actividades de la delincuencia organizada transnacional en la actualidad, por rubro y región. Así por ejemplo, la principal problemática de América estriba en el tráfico de estupefacientes, el tráfico de armas pequeñas y ligeras y el de personas; en África, además del tráfico de personas, figuran la extracción de piedras preciosas y minerales, como el oro y el coltán, el tráfico de especies exóticas y de maderas preciosas, y el ingreso de medicinas y productos falsificados; Europa es receptora de personas indocumentadas, estupefacientes, maderas preciosas, productos falsificados, y minerales y piedras preciosas. También se observa el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. Por su parte, Ucrania es uno de los principales traficantes de armas; Asia es un continente en que predomina el tráfico de heroína y donde se originan buena parte de las falsificaciones de medicinas u otros productos.

⁵⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *op. cit.*, pp. 2–3.

La delincuencia en el México del nuevo siglo: estructura, nuevas modalidades y formas de operación

Conforme a lo expuesto, lo que cambió hacia fines del siglo XX y de manera drástica en el siglo XXI, fue la naturaleza de la criminalidad, que se extendió, se tornó un fenómeno complejo y sobre todo se diversificó, además de ser cada vez más violenta. En el caso mexicano ya se hizo referencia a la existencia de un sistema político y social autoritario, pero hay que sumar el crecimiento demográfico, la urbanización, la falta de acceso a oportunidades educativas, el crecimiento del ingreso y su escaso impacto en el desarrollo —dada su desigual distribución—, la frontera con el mayor consumidor de drogas y productor de armas en el mundo, la tecnologización y la globalización, entre otros muchos factores. Lo anterior corrobora que la delincuencia en México no puede atribuirse a un solo fenómeno y, en consecuencia, su disminución tampoco puede garantizarse a través de una política unidireccional.

En consecuencia, la producción y el tráfico de estupefacientes en México no debería ser una amenaza a la seguridad nacional siempre que se contara con un modelo policial preventivo operando a cabalidad, con un sistema de inteligencia adecuado y un régimen de justicia funcional en el marco de operaciones conjuntas intergubernamentales y de cooperación internacional, lo que ayudaría a enfrentar frontalmente la amenaza. La estrategia del gobierno mexicano ha ido en este sentido, al igual que la atención de los recursos materiales y humanos destinados a tareas de seguridad. Empero, un problema tan complejo requiere soluciones igualmente complejas y que además tomarán tiempo, considerando ciertas inercias en las instituciones gubernamentales.

Hay que destacar también que, por ejemplo, el Foro Económico Mundial calcula los costos de la corrupción en México en 9 % del producto interno bruto (PIB).⁵⁵ Y, si bien México no es un Estado fallido, sí existen regiones del país en las que se observa una ausencia de institucionalidad; y que de la totalidad de policías que existen en el país, sólo 5 % —que básicamente corresponde a la Policía Federal—, tiene capacidades reales para enfrentar al crimen organizado. ¿Por qué?

Se ha señalado en líneas precedentes que el crimen organizado del nuevo siglo cuenta con sus propias redes de inteligencia y contrainteligencia; con instrumentos de capacitación; con una organización eficiente y capacidad para participar en ilícitos de dimensión transnacional; que recurre a los mecanismos de libre mercado, inversión y comunicaciones propias de la globalización, lo que lo dota de versatilidad; y que, además, posee sus propios sistemas de seguridad, armas y otras tecnologías altamente sofisticadas a su servicio. De ahí que los sistemas de justicia y de seguridad deban transformarse, combatiendo, asimismo, viejos vicios y nuevas ineficiencias, antiguas corrupciones y visiones reactivas de corto plazo.

⁵⁵ Cf. Julio Reyna Quiroz, “El costo de la corrupción en México equivale a 9 % del PIB, afirma el FEM”, en *La Jornada Virtual* [en línea].

Como se insistía anteriormente, la globalización trajo consigo nuevas formas de delincuencia, y abrió nuevos espacios de acción a las organizaciones criminales, sea a través del creciente número de viajes internacionales; la liberalización de las políticas migratorias; la expansión del comercio internacional; la difusión de los sistemas de comunicaciones de alta tecnología y la insuficiente reglamentación de las redes financieras internacionales, para llevar a cabo actividades criminales allende las fronteras de sus países de origen.

¿Qué consecuencias tiene la delincuencia transnacional organizada para el mundo y para México en particular? La principal es que, debido a los más amplios márgenes de maniobra de que disponen los delincuentes, sea por las reformas que adelgazaron al Estado desde hace poco más de dos décadas, sea porque la globalización se ha acentuado, o bien, por otros factores, se erige como una genuina amenaza a la seguridad, a la democracia, a los derechos humanos y, en suma, al Estado.

Sobre este último punto, la transición de un sistema político autoritario a uno democrático ha exigido cambios y adecuaciones institucionales hacia un Estado republicano sustentado en prácticas democráticas del gobierno y de los ciudadanos. El Estado ha debido reinventarse, creando sistemas de justicia, policía e investigación; prevención, educación y atención a adictos; desarrollo económico, cohesión y bienestar social capaces de disuadir el consumo y la organización del crimen, todo lo cual aún no logra consolidarse. Otro hecho que no se debe pasar por alto es que esta transición democrática posibilitó que la delincuencia organizada ocupara espacios políticos, económicos y sociales en el país, en gran medida a causa de los vacíos de poder ocasionados por el tránsito de un régimen autoritario a otro distinto, en el que las autoridades buscan llenar los espacios generados con nuevos contenidos éticos y democráticos.

Para que la delincuencia organizada pueda operar es preciso que la institucionalidad y la gobernabilidad estén mermadas, sea por complicidad o simple y llanamente por omisión. Se requiere, igualmente, de una sociedad pasiva e incluso permisiva por temor o bien por los beneficios que generan los mercados ilícitos. Aquí hay un tema de la mayor importancia: en muchos casos la sociedad está convencida de que los temas de la seguridad son de la responsabilidad exclusiva de las autoridades, sin que los ciudadanos participen. Esto se relaciona con la inacción social fomentada en otros tiempos por las autoridades, quienes desarrollaron políticas paternalistas que prácticamente deslindaban a la ciudadanía de obligaciones y derechos. La sociedad civil organizada en México es joven y muchos ubican su surgimiento en el marco de los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985, justamente ante la incapacidad de las autoridades para proteger y apoyar a la población. La inacción social, hasta ese momento, contribuyó, aunque haya sido de manera indirecta, a la erosión social, moral y política del país.

La situación descrita se transforma, tal vez sin la celeridad deseada, pero es evidente que el modelo policial debía cambiar, no sólo por la necesidad de combatir a la delincuencia, sino porque lo que está en riesgo es la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos, todos ellos componentes fundamentales del Estado mexicano.

Por ahora basta destacar la importancia de tener un diagnóstico acerca de aquellas aristas de la delincuencia que más erosionan al Estado de derecho en México y que a continuación se describen.

Tráfico ilícito de migrantes

Como es sabido, Estados Unidos posee la segunda población hispanoparlante más numerosa del mundo, que incluye alrededor de nueve millones de personas nacidas en México. Más de una tercera parte de la población habla español en los estados fronterizos de California, Texas y Nuevo México, tema importante, considerando que el estado de California es la séptima economía mundial.

Unos ciento cincuenta millones de latinoamericanos viven con menos de dos dólares por día. Esta población de expatriados ejerce una poderosa atracción para los estados más pobres del sur. Los inmigrantes mexicanos aspiran a mejorar considerablemente su nivel de vida sin tener que dominar un nuevo idioma ni dejar atrás a su grupo cultural. En consecuencia, se estima que 80 % de la población de inmigrantes indocumentados que recibe Estados Unidos proviene de América Latina. La mayoría de las personas que entran ilícitamente a Estados Unidos cruzan la frontera terrestre con México; casi todos son mexicanos, y más de 90% de éstos recibe la asistencia de contrabandistas profesionales, también conocidos como *polleros*. Aproximadamente 88% de los 792 000 migrantes capturados en 2008 eran nacionales mexicanos y el resto en su mayoría eran latinoamericanos.⁵⁶ La vecindad geográfica y la gran asimetría imperante en términos de desarrollo entre México y Estados Unidos es un factor que contribuye a configurar este escenario.

Aunque se han detectado migrantes viajando por ferrocarril, a pie y hasta utilizando túneles especiales, por lo general son transportados ilícitamente en camiones que los dejan a cierta distancia de la frontera. A veces se les oculta en casas antes o después de cruzar la frontera con Estados Unidos. Los traficantes mantienen a los migrantes en estas casas hasta recibir el resto de la tarifa que les cobran. Comúnmente, los parientes de los migrantes en el país de origen o en Estados Unidos pagan esa suma. Aunque la demora del pago brinda cierta seguridad de que los migrantes no serán arrojados en medio del desierto, esto los convierte en rehenes; en la garantía de la transacción. En México también se ha retenido a migrantes no mexicanos para cobrar un rescate. Aunque se han detectado algunas operaciones complejas, al parecer son grupos pequeños los que realizan la mayor parte de estas operaciones.

En total, aparentemente unos tres millones de latinoamericanos son transportados anualmente de manera ilegal a través de la frontera meridional de Estados Unidos. Dado que 90% lo hace con asistencia de traficantes ilícitos, se estima que los ingresos de éstos son del orden de los siete mil millones de dólares por año. Este mercado parece haber registrado una brusca caída des-

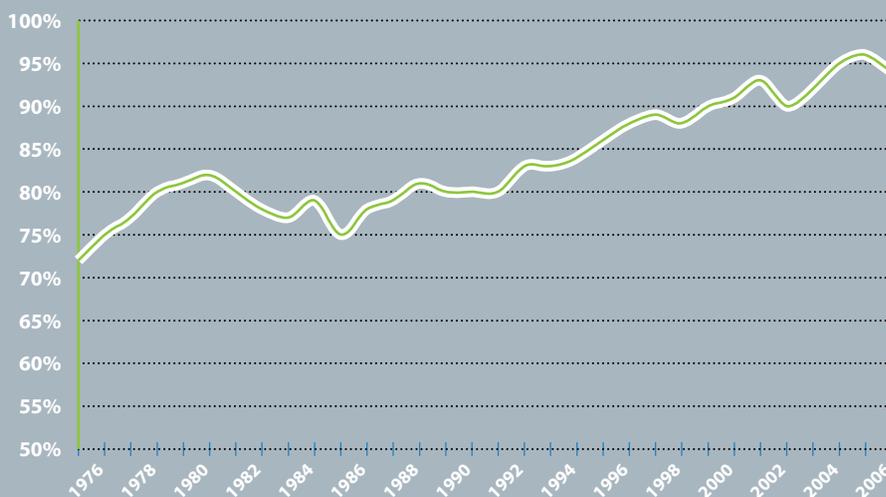
⁵⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *op. cit.*, p. 6.

de 2005. Entre 2005 y 2008, el número de mexicanos capturados se redujo 35% y la captura de otros ciudadanos disminuyó 62%.⁵⁷

La gráfica 1.5 ilustra la problemática del tráfico de indocumentados: mientras que en los años setentas, poco más de 70% de los mexicanos que deseaban ingresar a Estados Unidos de manera ilegal recurrían a los servicios de los *polleros*; en la primera década del siglo XXI la cifra ha llegado a superar 95%.

Porcentaje de indocumentados mexicanos que recurren a los *polleros* para ingresar a Estados Unidos

GRÁFICA 1.5



Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, *The Globalization of Crime*, p. 6.

Tráfico de estupefacientes

Como es sabido, son tres países andinos los que producen la mayor parte de la cocaína que se consume en el mundo; destaca, por supuesto, Colombia. En la década de los años noventas, tras los golpes asestados por las autoridades colombianas a los carteles de Cali y Medellín, se mermó la capacidad de las agrupaciones delictuosas colombianas, las que se tornaron más pequeñas, además del consecuente declive de la violencia. Simultáneamente, sin embargo, aumentó el poder y la fuerza de los grupos mexicanos, responsables en buena medida de la violencia en territorio nacional. Al respecto, es importante destacar que gran parte de la violencia de estos grupos delictivos se desarrolla entre

⁵⁷ En parte esta situación se explica por la crisis económica de 2008, la cual ha tenido importantes consecuencias en la contracción del mercado laboral estadounidense, disminuyendo, así, las oportunidades de empleo para los migrantes, muchos de los cuales han optado por regresar a sus países de origen. (Cf. *ibid.*, p. 7.)

ellos mismos, aunque las “víctimas colaterales” —léase la sociedad civil— están crecientemente expuestas al “fuego cruzado” entre aquellos.

Es del dominio público que Estados Unidos es el mercado más grande de consumidores de cocaína, con todo y que en Europa se ha visto un aumento en el consumo de esta droga. Sin embargo, la Unión Americana, vecina de México, cuenta con un mercado estimado en 2008 en 38 mil millones de dólares, en el que los intermediarios en Estados Unidos concentran ganancias por un monto equivalente a 24 mil millones, o bien, 70% del mercado estadounidense. En contraste, los traficantes que operan en territorio mexicano obtuvieron, en ese año, 2900 millones de dólares por transportar la cocaína al vecino país del norte.⁵⁸

Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, aun cuando ha declinado la producción de heroína en Colombia, se ha incrementado la disponibilidad de este narcótico en Estado Unidos, presumiblemente, debido al aumento de su producción en México.⁵⁹ Por cuanto hace a la marihuana, se trata de un enervante ampliamente consumido en la Unión Americana. Un hecho que ha alimentado la adquisición de marihuana en México es que, en Estados Unidos, los esfuerzos efectuados para su erradicación aparentemente han sido exitosos. Sin embargo, es importante destacar —y esto lo reconoce también el Departamento de Justicia estadounidense— que su producción doméstica es cada vez mayor y se está ampliando, sobre todo por los cultivos de los grupos organizados. Uno de los atractivos que posee la marihuana respecto a otros estupefacientes es su precio: el costo de producción por libra es de 75 dólares, en tanto que la misma libra se puede vender hasta en 6000 dólares por parte de los intermediarios, dependiendo de la calidad del enervante.⁶⁰

En lo que concierne a las metanfetaminas, si bien las autoridades nacionales han hecho un esfuerzo para limitar la disponibilidad de precursores lo que, de hecho, contribuyó a reducir la producción de este tipo de drogas, el crimen organizado se las arregló para hacerse de precursores a través de otros químicos y rutas alternas de abastecimiento, lo que se reflejó en un creciente incremento de la producción y tráfico de este tipo de droga. Esto queda de manifiesto ante el hecho de que las autoridades nacionales llegaron a niveles históricos en el desmantelamiento de laboratorios clandestinos en 2009 y 2010.⁶¹

Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras

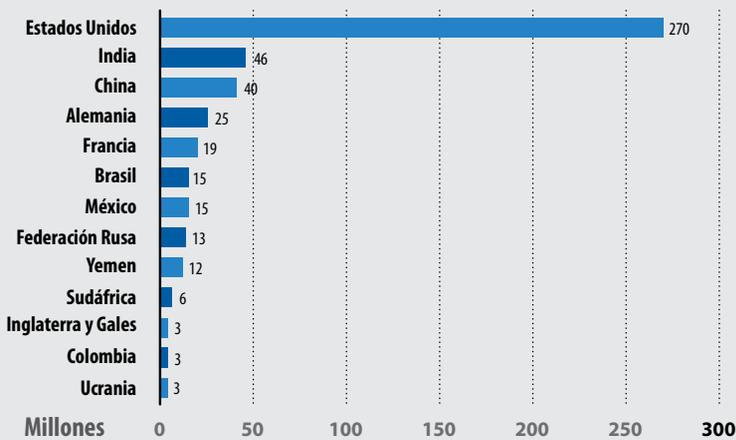
Estados Unidos es el principal proveedor de armas pequeñas y ligeras para los delinquentes mexicanos. Se sabe que la sociedad estadounidense es la más armada del mundo, dado que uno de cada cuatro adultos posee por lo menos un arma de fuego. Ya que la posesión y adquisición de armas en la Unión Americana es legal, esto las abarata, lo que contrasta con los precios de las armas

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁹ Cf. U. S. Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2011*.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 30.

⁶¹ *Ibid.*, p. 32.



Fuente: Graduate Institute of International and Development Studies, *Small Arms Survey 2007*.

pequeñas y ligeras en México, donde se permite la posesión pero la adquisición está controlada.⁶²

Al parecer, la mayoría de las armas que se introducen [de manera ilícita] en México son adquiridas por uno de los 6 700 traficantes de armas a lo largo de la frontera con México por conducto de testaferros y luego transportadas a través de la frontera por un número elevado de contrabandistas transfronterizos. Se trasladan lotes muy pequeños de armas ocultos en vehículos particulares, a través de los cruces fronterizos corrientes. Unos 88 millones de automóviles cruzan la frontera [cada año]; uno solo de estos contrabandistas puede transportar a través de estos cruces más de 500 armas por año en cantidades demasiado pequeñas como para despertar sospechas [ante las autoridades aduanales] de tráfico ilícito organizado. En última instancia, el comercio transfronterizo de armas debe considerarse un mercado y no una actividad dirigida por un grupo. [...]

No obstante, México ya tiene una gran cantidad de armas ilícitas; se estima que hay 10 millones de armas no registradas, es decir una cantidad suficiente para armar a uno de cada tres hombres adultos en el país. En este contexto, el tráfico de armas sirve principalmente para complementar el mercado. Según lo que se sabe acerca del tamaño de los grupos que satisfacen la mayor parte de la demanda, vale decir, los carteles de drogas, el número de armas que son objeto de tráfico ilícito por año se estima en veinte mil, y su valor puede ascender hasta los veinte millones de dólares.⁶³

⁶² Un AK 47 o "cuerno de chivo" se puede adquirir en Estados Unidos por 300 dólares, mientras que en México se cotiza, al menos, en 1 500 dólares, es decir, cinco veces más caro.

⁶³ Cf. United Nations Office on Drugs and Crime, *op. cit.*, p. 14.

Según un informe de la Procuraduría General de la República (PGR) enviado al Senado, en 2008 circulaban en México 15 millones de armas de manera ilegal más otros cinco millones que contaban con el permiso correspondiente expedido por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).⁶⁴

Cibercrimen

Las tecnologías de la información evolucionan con celeridad y cada vez más seres humanos tienen acceso al ciberespacio al que recurren con diversos propósitos, incluyendo, por supuesto, la comisión de delitos. Posiblemente, de la larga lista de actividades incluidas en el concepto de delincuencia organizada transnacional, el cibercrimen es el que plantea más retos por su evolución vertiginosa. Esta situación vaticina muchos cambios en la vida de las sociedades. Estados Unidos creó en 2008, durante la administración de George W. Bush, la *Iniciativa amplia de ciberseguridad nacional*. Otros países como Estonia, Reino Unido, Alemania, Rusia, Corea del Norte, Corea del Sur, Australia y Francia, hoy valoran la manera en que su seguridad puede ser vulnerada desde el *ciberespacio* y han desarrollado diversas iniciativas para salvaguardar su integridad. En México, la Secretaría de Gobernación (Segob), la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, afirman haber sido blanco de ciberataques a cargo tanto de “bromistas” (*sic*) como de la delincuencia.⁶⁵

El contexto sociopolítico en México y el desarrollo de la seguridad pública a partir de la segunda mitad del siglo XX

Para ilustrar el escaso empleo de inteligencia al servicio de la seguridad pública, en contraste con la seguridad del régimen, es menester hacer referencia a algunos momentos significativos en la historia del siglo XX. Por ejemplo, en 1939, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, al cuerpo de investigaciones y seguridad pública existente se le denominó Servicio Secreto. Para lo que se estableció el

⁶⁴ José Luis Pérez Canchola, “El tráfico de armas”, en *Instituto para la Seguridad y la Democracia* [en línea].

⁶⁵ La Segob ha aceptado que sus servidores han sido atacados por virus, gusanos y troyanos (como Backdoor.win32.Agent.sca, Word.win32.autorun.cww, worm.win32-autorun.dcm, Trojan.win32.Agent.ayck, e IRC-Worm win.32.small.bg), infectando las conexiones con entidades tan importantes como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y el Instituto Nacional de Migración (INM). El primer ataque a sitios gubernamentales en línea hecho público se registró en 2003, cuando un *hacker* atacó con envíos masivos de información la página web de la Presidencia de la República, evitando su funcionamiento por varias horas. Igualmente, en 2008, la página www.gobierno.gob.mx recibió un ataque en una situación aparentemente chusca, aunque no menos grave. Los *hackers* lograron vulnerar sus sistemas de seguridad, desplegando una imagen acompañada del siguiente mensaje: “Nada fue malintencionadamente modificado. Mejoren la seguridad de sus sistemas”. (Cf. [S. fma.] “¿Quién cuida de la ciberseguridad de México?”, en *Revista Seguridad en América* [en línea].) De manera más reciente, el 15 de septiembre de 2011, los *hackers* pertenecientes a la organización de ciberactivistas Anonymous lanzaron ciberataques contra los sitios web de diversas dependencias gubernamentales mexicanas, incluyendo a la SSP, la Segob, entre otros. La propia SSP confirmó el ataque mediante el cual se desplegaron consultas masivas a su página en línea, al igual que a la de otras instituciones gubernamentales, con la pretensión de colapsarlas. (Cf. Agencia EFE, “Anonymous lanza un ataque contra las páginas web del gobierno de México”, en *El Mundo* [en línea].)

reglamento orgánico de la policía preventiva que regulaba el funcionamiento y la organización del citado servicio secreto, el cual se dividió en dos secciones: la primera incluía abogados y empleados auxiliares; la segunda a los agentes. Otro aspecto a destacar es que en el mismo reglamento se estableció que el servicio secreto se auxiliaría de la policía uniformada en sus funciones preventivas y estableció su ámbito de jurisdicción en el Distrito Federal.⁶⁶

Para 1972, el servicio secreto fue renombrado como División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), la que contaba con brigadas de homicidios, patrullas, protección y escolta, localización de personas, robos de casa habitación, robo de vehículos en la vía pública y prevención de la delincuencia juvenil.⁶⁷ Este era el tipo de delitos más recurrentes en aquellos años, los cuales justificaban un modelo policial reactivo, si bien esto empezó a cambiar en 1977 con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante la cual se invistió a la DIPD con atribuciones para prevenir la delincuencia, investigar los delitos, así como para localizar y entregar a las autoridades pertinentes a los presuntos responsables.⁶⁸

En la década de los años ochentas, también bautizada como década perdida a causa de las dificultades económicas que enfrentaron buena parte de los países latinoamericanos y caribeños —cuando la crisis de endeudamiento externo llegó a su punto más alto, a la par del deterioro en los precios internacionales de las materias primas, que eran parte importante de los ingresos de dichas naciones—, se inicia, como ya se apuntó, el cambio del modelo económico. Hasta ese momento el modelo en boga se caracterizaba por la sustitución de las importaciones, el proteccionismo y la titularidad del Estado en el manejo de las economías nacionales; y fue sustituido por un modelo impulsor del Estado mínimo hacia el segundo lustro de ese decenio. Al amparo de la doctrina de “racionalidad económica” se consideraba necesario dejar que operaran libremente las fuerzas del mercado, dado que los gobiernos no eran buenos administradores. Asimismo, prosperó la apertura comercial, que fue abrupta en países como México y Argentina. También se hicieron cambios a las leyes sobre inversiones extranjeras, se procedió a la desregulación y se impulsaron negociaciones encaminadas a concretar tratados de libre comercio, en particular, con países desarrollados.

Al transnacionalizarse, el Estado se debilitó, perdiendo capacidades para garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley en el cada vez más complejo y creciente entramado de relaciones e intercambios de la sociedad. Por si fuera poco, la crisis económica hizo que perdiera credibilidad a los ojos de la población, dado que no lograba garantizar el bienestar de la ciudadanía. No hay que olvidar que entre los años ochentas y los noventas se produjeron diversos procesos de democratización en el mundo, acentuados tras el colapso soviético. Esto dificultó que los gobiernos pudieran recurrir a “soluciones” autoritarias para responder a las demandas de los gobernados.

⁶⁶ Cf. E. Ramírez Ramírez, *op. cit.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 122.

La crisis económica también impulsó la criminalidad y la sociedad mexicana comenzó a temer más a la delincuencia organizada que al autoritarismo del régimen.

No se trata de una violencia de Estado contra la ciudadanía; es una violencia con actores, objetos y escenarios distintos; un fenómeno relacionado con el tráfico de mercancías y sustancias ilegales, pero vinculado también con la descomposición del tejido social, del aparato gubernamental y del espacio público. En términos generales, hay evidencia de una industrialización del crimen, en la que los Estados son elementos periféricos, o cómplices, del crimen organizado. Tal violencia tiene una doble víctima: los agentes involucrados en los delitos (crímenes entre grupos antagonistas), y la sociedad civil en su conjunto, que cede sus libertades y derechos más elementales, como el bienestar, el libre tránsito y la propiedad privada.⁶⁹

¿Qué impacto tuvo este escenario en la delincuencia organizada? Entre 1980 y 1994, los delitos del fuero común crecieron 102%, y los del fuero federal 286%. Por cuanto hace a las sentencias, aquellas del fuero común aumentaron 112%, y a nivel federal 209%. Ahora bien, entre 1990 y 1995, los índices de criminalidad del fuero común aumentaron 20%, mientras que los del fuero federal hicieron lo propio 40%. A ello contribuyeron las nuevas formas delictivas relacionadas con el tráfico de estupefacientes y de armas, falsificaciones, lavado de dinero, etcétera.⁷⁰

En términos normativos, hasta diciembre de 1994 el art. 115 constitucional era el que especificaba las características del sistema de seguridad pública, y establecía atribuciones de vigilancia preventiva para las policías de los municipios, con miras a sancionar las violaciones a los reglamentos de la policía, la ley y la paz social.

Con la reforma constitucional de diciembre de ese año se le añadió al art. 21 la disposición que establece responsabilidades en materia de seguridad pública para los tres órdenes de gobierno. A continuación, en el Plan Nacional de Desarrollo 1994–2000 se mencionaba la importancia de adecuar el marco normativo e institucional, estableciendo objetivos y estrategias más concretos.

Con todo, entre los aspectos normativos más importantes concretados en esos años fue la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Si bien esta Ley ofrece un concepto amplio sobre la seguridad pública, la principal observación que se le ha hecho es que es netamente reactiva, tanto en términos policiales como penales, más preocupada por castigar a quienes delinquen que por atacar las raíces de la criminalidad.⁷¹ No hay que perder de vista el contexto sociopolítico en que se produjo esta ley y que incluyó la crisis financiera de 1994–1995, la caída en la calidad de vida de la población al devaluarse el peso respecto al dólar y el incremento generalizado del malestar social. Por tal motivo es que algunos autores

⁶⁹ Francisco Javier Peña Razo, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, p. 40.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 41.

⁷¹ *Ibid.*, p. 42.

consideran que el propósito de esta norma era limitar el activismo y el repudio de la sociedad a las políticas de austeridad, y no atacar frontalmente al crimen organizado. En otras palabras, se ha llegado a considerar a esta norma como un mecanismo encaminado a criminalizar la pobreza.⁷²

A continuación se sucedieron diversas legislaciones y cuerpos de seguridad, algunos de ellos referidos con anterioridad, como la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de 1996; la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1998, y se convocó a la cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia. Con el arribo del gobierno de Vicente Fox, continuaron las iniciativas de ley y cuerpos encargados de la seguridad pública. Tal es el caso, en 2004, de la Iniciativa para la Reforma del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal;⁷³ y del gabinete de seguridad pública federal, establecido el 6 de enero de 2005 (Cuadro 1.2)⁷⁴ y también el programa México Seguro.

Gabinete de Seguridad Pública Federal

CUADRO 1.2

El presidente de la República lo preside, y participan:

- El secretario de Seguridad Pública
- El secretario de Gobernación
- El secretario de la Defensa Nacional
- El secretario de Marina
- El procurador general de la República
- El comisionado de la Policía Federal

De conformidad con el acuerdo que dio origen al citado gabinete de seguridad, se establecen los siguientes objetivos:

- Funcionar como mecanismo de coordinación entre las dependencias del poder ejecutivo federal involucradas en materia de seguridad pública.
- Propiciar la coordinación para conocer y evaluar los fenómenos delincuenciales de atención urgente, determinando en tiempo y forma las medidas y acciones procedentes para disuadir la comisión de los delitos.
- Definir las estrategias y políticas de coordinación en materia de seguridad pública de las dependencias del ejecutivo federal.
- Impulsar y autorizar mecanismos de coordinación para el intercambio de informa-

⁷² José Carlos Aguiar, "Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* [en línea], núm. 81.

⁷³ La cual, por cierto, no se concretó.

⁷⁴ Una de las observaciones respecto del gabinete de seguridad pública es que no quedan claras las jerarquías ni distribución de sus funciones. Asimismo, destaca la ausencia del titular de la SRE, cuya participación parecería lógica en atención a los acuerdos y convenios internacionales en la materia de los que México es parte.

ción de seguridad pública con los gobiernos e instituciones extranjeros, respetando su competencia y la que corresponda a las dependencias de la administración pública federal, para mejorar los sistemas en la materia.

- Establecer la política criminal en coordinación con las dependencias del poder ejecutivo, para formular los planes y ejecutar de manera conjunta las acciones encaminadas a la disuasión del delito.
- Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de las políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública.
- Aprobar las normas para su funcionamiento interno.
- Las demás que señalen otras disposiciones y el presidente de la República.⁷⁵

Cabe destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2000–2006, se presentó en el objetivo rector 7 el rubro dedicado a la seguridad pública, éste enfatiza que es responsabilidad del Estado garantizarla y que, para medir la delincuencia y el efecto de su combate, se procederá a partir del número de delitos cometidos y denunciados, lo que nuevamente muestra un perfil reactivo, no proactivo ni preventivo, desatendiendo las raíces de la criminalidad.⁷⁶

El gobierno del presidente Felipe Calderón declaró una lucha frontal contra la delincuencia organizada y el tráfico de estupefacientes, dando prioridad a la llamada reingeniería del modelo de combate a la delincuencia, robusteciendo las labores de inteligencia, todo lo cual se contiene en el Nuevo Modelo de Policía. También vale la pena señalar que la administración de Barack Obama parece un poco más resuelta a apoyar a México en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, con la publicación de la *Estrategia para el combate del crimen organizado transnacional*.

Por mucho tiempo se señaló que al centrar su atención en el combate del terrorismo internacional, la administración de George W. Bush descuidó la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. Se dice que si a los capos de la droga se les hubiera perseguido con la vehemencia con la que los cuerpos de seguridad estadounidenses buscaron y cazaron a Bin Laden, posiblemente hoy el panorama delictivo en México sería muy distinto al actual.

El modelo reactivo de las policías: principios fundamentales

Como es sabido, a grandes rasgos existen dos modelos policiales: el latino, también conocido como modelo francés, continental o napoleónico, y el anglosajón. El primero nace en 1791 con la gendarmería nacional francesa. Se trata de un modelo centralizado, con una estructura militar que opera en todo un territorio como una telaraña. Se trata de policías que reprimen el delito y

⁷⁵ Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se crea el gabinete de seguridad pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero, 2005.

⁷⁶ F. J. Peña Razo, *op. cit.*, p. 43.

que son reactivas.⁷⁷ Se dice que este modelo contribuyó a las estructuras rígidas y burocratizadas de las policías, lo que las tornó inadecuadas para garantizar la seguridad pública en la actualidad. Dicho modelo no sólo se desarrolló en Francia, sino también en España, Italia y Bélgica y en los territorios que colonizaron.⁷⁸

El modelo británico o anglosajón, en contraste, se basa en los principios de Robert Peel, enunciados en 1829 y se caracteriza por contar con una policía civil al servicio de la comunidad, proactiva y que se dedica especialmente a la investigación criminal. En el caso del modelo latino, la proporción entre policías federales y locales es de ocho por dos, en tanto que en el anglosajón las cifras se invierten. Asimismo, en el modelo francés la policía fue moldeada a partir de la premisa de servir al príncipe o soberano, en tanto que el modelo anglosajón parte de la necesidad del servicio a la ciudadanía o comunidad.⁷⁹ Éste no es un tema menor, como se verá más adelante.

Dado que el modelo latino resulta inadecuado en el momento actual para solucionar los desafíos de la seguridad pública conforme a las diversas transformaciones sociales, económicas y políticas intensificadas en décadas recientes, se encuentra en tela de juicio y es motivo de un amplio debate en términos de los cambios o adecuaciones que debería experimentar.⁸⁰ Esto, en principio, parecería allanar el camino para que se pondere el modelo anglosajón, el cual, como lo sugiere su nombre, es el que impera en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Canadá y Nueva Zelanda.⁸¹

Por supuesto que el modelo francés, o reactivo, tuvo su razón de ser, considerando el tipo de delitos que los delincuentes solían cometer. En las décadas de los años sesentas y setentas del siglo XX, por ejemplo, México presentaba tasas bajas de delitos, además de que éstos eran de “bajo perfil”. A los delincuentes, con frecuencia, se les detenía en el momento mismo en que cometían la infracción, por lo que no era necesario contar con capacidades de investigación ni de inteligencia en beneficio de la seguridad pública del país.⁸² Irónicamente, y como se comentó líneas arriba, en aquellos años se produjeron revueltas estudiantiles y guerrillas, a las que las autoridades combatieron por considerarlas atentatorias contra la seguridad nacional —o más bien, del régimen—, no como amenazas a la seguridad pública.

Como se explicaba líneas arriba, las normas acuñadas a lo largo de los años noventas y en la primera década del presente siglo, eran favorables a un modelo reactivo y pasivo, e incluso se privilegiaba al policía empírico, esto es, el que aprende con base en la experiencia y las situaciones que enfrenta, pero cuyas calificaciones son mínimas, además de que ante la sociedad es escasamente va-

⁷⁷ Alain Bauer y François Freynet, *Les études de sûreté et de sécurité publique*, p. 4.

⁷⁸ F. J. Peña Razo, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 37.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 36.

⁸¹ El modelo latino constituye el patrón policial de países como Francia, España, Italia y Bélgica, además, claro está, de los territorios por ellos colonizados. Así, México heredó de España, un modelo policial reactivo.

⁸² Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, p. 18.

lorado. Los cambios tan dramáticos que ha vivido el mundo y el país obligaron cada vez más a ponderar la importancia de recursos humanos debidamente calificados para desarrollar tareas de seguridad pública, de manera que se produjera una evolución hacia el policía científico, con mejores herramientas formativas para anticiparse a situaciones que pudieran atentar contra la población, violentando el estado de derecho.

En cualquier caso, así como la delincuencia organizada ha evolucionado considerablemente en décadas recientes, también lo ha hecho el concepto de seguridad, otrora estado-céntrico y en muchos casos monotemático, es decir, asumía que las amenazas, riesgos y vulnerabilidades procedían de una misma fuente —el comunismo, en los tiempos de la confrontación Este/Oeste. En los noventas, tras el fin de la Guerra fría y al amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), prosperó el concepto de seguridad humana.⁸³ Mediante este concepto, las personas se ubican en el corazón de la seguridad, y por lo tanto:

- Se modifica la acepción estado-céntrica de la seguridad, siendo sustituida por una visión integral de la persona humana.
- En el orden político se aspira a la democracia, al desarrollo social y a garantizar los derechos de las personas.
- La institucionalidad y la forma de materializar la seguridad se desarrollan en el marco del derecho en un Estado democrático.
- La agenda de seguridad se amplía e incorpora preocupaciones como las sanitarias, ambientales, energéticas, el impacto de la crisis económica, todo lo cual modifica las nociones tradicionales de riesgo y amenaza en un esquema estado-céntrico de la seguridad.
- La seguridad es vista de manera integral, dinámica y globalizadora.⁸⁴

Considerando todo lo anterior, esto es, las transformaciones de la delincuencia organizada y también las del concepto de seguridad, el modelo “reactivo” de seguridad tenía que cambiar.

⁸³ Cf. United Nations Development Program, *Human Development Report 1994*.

⁸⁴ F. J. Peña Razo, *op. cit.*, p. 39; María Cristina Rosas, “La seguridad humana: ¿nuevo paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI?”, en M. C. Rosas, coord., *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, pp. 37–103.

El Nuevo Modelo de Policía: características y desafíos

A propósito del mantenimiento del estado de derecho, hay que decir que se carece de una doctrina de seguridad pública, y que en su lugar han prevalecido acciones “intermitentes” o “pendulares”, a lo que se suma la falta de cuadros profesionalizados en las instituciones, la falta de especialización para enfrentar el fenómeno criminal –cambiante y dinámico–, la escasa coordinación de los distintos sectores y, hasta muy recientemente, la ausencia de un sistema nacional de información y bases de datos que faciliten la procuración de justicia en todos los niveles de gobierno.

Un factor no menos importante ha sido la ausencia de un marco legal apropiado, dado que la rigidez, que en términos generales ha caracterizado a las tareas de seguridad pública, impedía la eficacia y la flexibilidad de parte de las instituciones para actuar ante delinquentes versátiles y dinámicos.

Tal es el espíritu que motivó el desarrollo del Nuevo Modelo de Policía en México. ¿Qué tiene de nuevo? Primero, plantea homologar procedimientos y estructuras institucionales anteriormente fragmentadas; segundo, busca implantar un sistema operativo que incluya el combate y la prevención del delito mediante la participación ciudadana –es decir, tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba– la profesionalización de los miembros de las corporaciones policíacas; y la modernización de los sistemas de operación y vigilancia de los centros penitenciarios de todo el país.⁸⁵

Uno de los aspectos clave del Nuevo Modelo de Policía y que, dicho sea de paso, resulta fundamental en las condiciones actuales, es el que la nueva Policía Federal ahora opera a partir del ciclo básico de inteligencia, el cual se ilustra a continuación.

La inteligencia es información recolectada y analizada para atender las necesidades de los tomadores de decisiones. Aquí es necesario: primero, demostrar hechos y, segundo, elaborar apreciaciones/estimaciones acerca de capacidades e intenciones del agresor o criminal, entre otros.

La inteligencia es mucho más que información, puesto que los datos por sí mismos no pueden considerarse como información de inteligencia. Se transforman en inteligencia en la medida en que se ligan a la protección de los intereses nacionales. Otra característica es que la información se obtiene con o sin el consentimiento, cooperación y/o conocimiento de quien la posee. Asimismo, la inteligencia es cíclica y secuencial, puesto que la información valiosa se transforma en un producto.⁸⁶

Un hecho preocupante a propósito del crimen organizado en el mundo, es que éste ha mostrado capacidades de inteligencia, lo que le permite anticiparse a las autoridades que buscan combatir los ilícitos desarrollados. Con un modelo reactivo, las policías no podían sino actuar una vez que se consumaban los delitos

⁸⁵ G. García Luna, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁶ La inteligencia puede ser producto resultado de un proceso. También es un tipo de organización. Asimismo, constituye una función dentro del Estado.

Ciclo básico de inteligencia

FIGURA 1.7



en tanto, ahora, el Nuevo Modelo de Policía en México plantea la posibilidad anticiparse a los delitos.

La aplicación del ciclo de la inteligencia permite diseñar estrategias y escenarios para dismantlar o mermar una red criminal, elaborando fichas de posibles delinquentes y redes de vínculos con bases de datos de personas sujetas a investigación para determinar si son reincidentes; además de determinar la manera en que operan, y todo montado en la llamada Plataforma México, que constituye uno de los diseños más ambiciosos en materia de combate al crimen organizado, al día de hoy, por ser un instrumento tecnológico en red que permite contar con bases de datos sobre los delitos; la homologación sobre el manejo de la información relacionada con la seguridad pública; la puesta en marcha de sistemas para el resguardo y archivo de las bases de datos que forman parte del Sistema Único de Información Criminal (SUIC); el enlace y la comunicación entre las dependencias a cargo de la seguridad pública y la procuración de justicia a nivel nacional; tanto como la generación de inteligencia operativa.⁸⁷

El Nuevo Modelo de Policía también se acompaña de diversas normas que sustentan la prevención y una visión integral de la problemática y de su combate. En el rubro precedente se hacía notar que muchas de las normas e iniciativas jurídicas desarrolladas, por ejemplo, en los años noventas, e incluso en los primeros años del nuevo siglo, favorecieron un modelo reactivo. De ahí la ne-

⁸⁷ G. García Luna, *op. cit.*, p. 42.

cesidad de crear un marco legal *ad hoc* en materia de seguridad pública, mismo que ha incluido, entre otras normas:

- La *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* de enero de 2009.
- La *Ley de la Policía Federal* de junio del mismo año.
- Las reformas o adiciones al Código Federal de Procedimientos Penales; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Penal Federal; la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados; y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; todas ellas concretadas en enero del mismo año.⁸⁸

La transición del policía empírico al policía científico queda sancionada en el Nuevo Modelo de Policía, toda vez que se dota a las policías de autonomía técnica y funcional para investigar los delitos a través de métodos científicos y tecnológicos, de manera que se pueda dilucidar las motivaciones, recursos y vínculos que poseen grupos o individuos, sea para prevenir que delincan, o bien, para documentar debidamente los hechos una vez que los delitos se denuncien al amparo del Ministerio Público Federal.⁸⁹

A diferencia de las insuficiencias señaladas a propósito del gabinete de seguridad en los primeros años del nuevo siglo, se observa en el Nuevo Modelo de Policía el reconocimiento a la importancia de la cooperación internacional para combatir al crimen organizado, por lo que Plataforma México se vinculó con el Sistema Mundial de Comunicación Policial; con los convenios con Estados Unidos y América Central, región, ésta última, con la que se ha concretado el Diálogo SICA-México. Asimismo, la SSP se incorporó a la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP), además de gestionar mecanismos de cooperación con Asia y Europa en la materia.

Dicho esto: ¿qué desafíos encara el Nuevo Modelo de Policía? Podría argumentarse, en primer lugar, las inercias respecto a la manera en que se hacían las cosas. A continuación, el tema de los recursos humanos es fundamental. El reclutamiento de jóvenes universitarios para que se consolide un servicio civil de carrera, ciertamente mejorará los productos que generen, sea o no en tareas de inteligencia de gabinete. Por cuanto hace al trabajo de campo, las necesidades de personal operativo debidamente calificado son importantes y, si bien se observan mejoras en aspectos como el reclutamiento y los controles de confianza, el proceso requerirá tiempo para consolidarse.

Plataforma México, por supuesto, es un enorme logro pero, dado que contiene un acervo de información estratégica que puede obstaculizar el trabajo de la delincuencia organizada, no se debe descartar la posibilidad de que cibercriminales busquen sabotear, o peor aún, acceder a información estratégica que pudiera comprometer el funcionamiento del Nuevo Modelo de Policía.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 31-32.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 33.

La ausencia de “federalización” del combate del crimen organizado no es un aspecto menor: tanto la federación como los gobiernos estatales y municipales tienen competencias en materia de seguridad pública, lo que ha derivado en la dispersión y falta de coordinación en los distintos niveles de gobierno. El Nuevo Modelo de Policía busca subsanar esas deficiencias. Baste mencionar que, todavía, en numerosos estados y municipios del país se evaden responsabilidades en el ámbito de la seguridad, con el propósito de que la federación se haga cargo. Un ejemplo es el tema de la homologación de los salarios de los policías, situación que dista mucho de haber sido resuelta, pese al compromiso de los gobiernos estatales por hacerla efectiva. Se observan enormes disparidades en cada entidad federativa, pese a la importancia que reviste la dignificación del trabajo policial a través de una remuneración que les permita mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias.⁹⁰ Así, en 2010, mientras que en Aguascalientes el salario mensual de un policía estatal era de 18 173 pesos, en Tamaulipas era de apenas, 3 618 pesos.⁹¹

A reserva de la importancia de incorporar otras variables en el análisis, en el estado de Tamaulipas, que padece severos problemas de seguridad pública, es donde peor se remunera a los policías a nivel nacional; en tanto Aguascalientes, donde el salario es cinco veces superior, tiene índices de criminalidad más bajos. Cabe destacar que el salario promedio de un policía estatal en México es de 9 250 pesos.⁹²

Por último, aunque no menos importante, es la competencia que existe —no sólo en México— entre las instituciones encargadas de la seguridad, nacional o pública. La SSP se enfrenta a una situación en la que se ubica como el corazón y eje de la seguridad pública del país, para lo cual recibe un presupuesto importante y pone en marcha acciones estratégicas como la construcción y la administración de Plataforma México. La competencia o la falta de coordinación entre las diversas secretarías de Estado y niveles de gobierno podrían dificultar que el Nuevo Modelo de Policía sea puesto en marcha a toda su capacidad. Asimismo, el modelo policial debe incluir mecanismos para fortalecer su relación con la sociedad a efecto de sumarla en la lucha contra la inseguridad, para lo que es indispensable que ésta pueda conocer de manera permanente los avances y los retos de mediano y largo plazos en la materia.

Adicionalmente, existe el riesgo de que el Nuevo Modelo de Policía se trunque ante la falta de continuidad del trabajo hasta ahora hecho en materia de seguridad pública, cuando se instale un nuevo gobierno. Esto último revela la importancia de continuar cimentando una doctrina de seguridad pública, de forma que el Nuevo Modelo de Policía sea concebido como resultado de una visión de Estado.

⁹⁰ En 2007 se reportaba que en 21 estados del país los salarios promedio de los policías oscilaban entre 2 000 y 4 000 pesos, situación que favorece su corrupción, dado que, a todas luces, esas percepciones difícilmente son adecuadas para tener una vida digna. (Cf. Sivia Otero, “Beneficia al narco bajo salario de policías”, en *El Universal* [en línea].)

⁹¹ Cf. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Sueldos de policías estatales y municipales*.

⁹² Agencia AP, “De Tamaulipas, los policías peor pagados”, en *El Universal* [en línea].

Consideraciones finales

En un Estado de derecho se contemplan, como elementos constitutivos esenciales, la libertad, la igualdad, la seguridad y la fraternidad, no sólo la persecución del delito. Diversos filósofos, además, suman la felicidad y el desarrollo de la vida espiritual y material del individuo; el impulso por un verdadero desarrollo de las capacidades del ser humano como el desarrollo material, intelectual y espiritual, entre otros, a fin de garantizar la armonía y la prosperidad en las sociedades.

En este sentido, la seguridad pública se propone el cuidado, resguardo y desarrollo del ciudadano en el seno de la sociedad, además de que apoya la preservación de las identidades de la colectividad, enfrentando las amenazas que atentan contra la supervivencia de dichas comunidades. La identidad, definida como el sentido de pertenencia a ciertas prácticas culturales, tradiciones y lenguajes, es un vínculo esencial en el marco del Estado de derecho; si ésta se ve mermada a causa de las acciones que llevan a cabo los delincuentes, el impacto para la cohesión social es mayor y su gravedad trasciende la simple comisión del delito.

El principal objetivo de la seguridad pública es garantizar el pacto social y preservar las culturas que convergen en el país, además de resguardar su patrimonio. El Estado, en el marco de un proyecto de nación, está obligado a desarrollar políticas públicas que resguarden el sistema de convivencia social y garantizar la inserción de las diferentes identidades que existen. Es evidente que si esta función no se cumple, se generan condiciones para que el crimen —especialmente el crimen organizado— ocupe los vacíos del Estado de derecho y del desarrollo económico. Es verdad que las reformas económicas efectuadas por las autoridades nacionales, en particular desde la segunda mitad de la década de los años ochentas, pugnarón por un Estado con funciones más acotadas, lo que tuvo importantes consecuencias para la seguridad. Sin embargo y pese a todo, la seguridad es un bien público, que debe suministrar la autoridad a toda la sociedad dado que, al no hacerlo, se generan vacíos que rápidamente puede ocupar la delincuencia organizada. Las consecuencias de este escenario vaticinan conflictos entre individuos, colectividades y sistemas jurídicos que norman la actividad del ciudadano.

La ausencia de un proyecto de conservación de la colectividad, así como la falta de condiciones para el desarrollo económico, abren paso a conflictos que dañan el ordenamiento legal y económico del país, y pueden desembocar en la inestabilidad de un Estado, particularmente si éste es incapaz de brindar e impartir justicia con objetividad e imparcialidad.

Así las cosas, la inadecuada impartición y administración de la justicia respecto de las sociedades, sea por exponerlas a actividades criminales o por imputarles penalidades injustas, son factores que han de ponderarse con base en la necesidad de fortalecer el sistema de seguridad pública con visión integral, sobre todo porque, como se ha visto, la problemática de la seguridad pública podría evolucionar y escalar hasta derivar en un problema de seguridad nacional.

En este sentido, el Nuevo Modelo de Policía debe verse con una visión integral, dado que, si bien constituye un avance sustancial, debe estar acompañado de otras reformas que generen resultados óptimos en la procuración de la seguridad pública. Así, entre las recomendaciones a ponderar para complementar adecuadamente el Nuevo Modelo de Policía deberían considerarse los siguientes aspectos:

1. Se requiere de la voluntad política de las naciones para avanzar en el combate de la delincuencia organizada transnacional pero, además, es menester traducir dicha voluntad política en resultados concretos, pues sólo así será posible integrar las respuestas nacionales con las estrategias internacionales. Asimismo, las soluciones internacionales exitosas podrían complementar a las nacionales.
2. Los procesos de democratización producidos en los países de América Latina, han permitido procesos regulares de elección de los gobernantes, lo que ha coadyuvado al fortalecimiento del Estado democrático de derecho y a modificar los cuerpos de seguridad, antaño al servicio de los regímenes autoritarios.
3. Debido al dinamismo y complejidad que plantea la delincuencia organizada, América Latina y México no son la excepción; se presenta una situación de superposición entre las tareas militares y las policiales, lo que debe corregirse, dado que la participación de las Fuerzas Armadas plantea la posibilidad del debilitamiento de las autoridades civiles y democráticas. En la región latinoamericana sólo Argentina, Chile y Uruguay poseen una diferenciación claramente establecida entre las tareas de la defensa nacional y las de seguridad pública, mientras que en la gran mayoría de los países del área existen ámbitos de intervención policial–militar conjunta, sobre todo en cuestiones relacionadas con el combate del narcotráfico y el orden público.
4. Los procesos de democratización deben consolidarse, para lo cual es menester constituir sistemas de justicia apropiados; profesionalizar a los cuerpos policiales conforme a un modelo preventivo, retirando paulatinamente a las fuerzas armadas de tareas de seguridad pública; mejorar los sistemas de control y supervisión legislativa y suprimir las leyes de excepción del pasado.
5. Los estudios sobre seguridad pública en México son más bien escasos, lo que desemboca en un magro debate; por ejemplo, el que existe en torno a la evolución mostrada por el crimen organizado, los medios al alcance de la sociedad mexicana y el sistema de seguridad pública para hacerle frente. De ahí la importancia de generar y promover estudios sobre la materia que cuenten con la concurrencia de funcionarios a cargo de tareas de seguridad, así como de la comunidad académica y de la sociedad civil, de manera que las propuestas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad pública sean resultado del consenso.
6. Aun cuando en las últimas décadas se desarrollaron esfuerzos muy concretos para dar forma y vigor al sistema nacional de seguridad pública, queda pendiente la elaboración de una doctrina en la materia, a fin de, entre otros aspectos, coordinar debidamente la concurrencia y participación de los cuerpos de seguridad en todos los niveles de gobierno, promoviendo, asimismo, un genuino federalismo y corresponsabilidad de las autoridades estatales y municipales en la materia, fijando, además, objetivos a futuro. Con una doctrina sobre seguridad pública, se podría

Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México

contar tanto con una visión de conjunto como con una estrategia para el mediano y largo plazos.

7. Relacionado con lo anterior y de importancia capital es la continuidad que debe darse a las políticas e iniciativas en materia de seguridad pública. El Nuevo Modelo de Policía sólo tiene sentido si se da continuidad a aspectos como el marco legal en materia de seguridad pública; el desarrollo de la infraestructura tecnológica para la inteligencia policial y, en particular, la red Plataforma México. Asimismo, el servicio profesional de carrera policial con evaluaciones de control de confianza, más un régimen disciplinario y, por supuesto, un sistema salarial y complementario de seguridad social que proteja y dignifique la función policial y, por último, la construcción de un Sistema Penitenciario Federal. Si en los siguientes gobiernos no se da continuidad a todos los aspectos referidos al Nuevo Modelo de Policía, en los que se han invertido cuantiosos recursos materiales y humanos, la delincuencia organizada podrá seguir operando y vulnerar tanto la seguridad pública como, incluso, la seguridad nacional.
8. La seguridad sin duda es un tema importante para la sociedad mexicana y justifica el esfuerzo de las autoridades para generar mecanismos encaminados a combatir flagelos como el crimen organizado. Sin embargo, la seguridad pública está íntimamente relacionada con la atención a otros retos estructurales, como la atención a los diversos riesgos, vulnerabilidades y amenazas, ligados a la agenda de desarrollo, que a veces se asume como escindida de la agenda de seguridad.
9. La seguridad privada crece de manera exponencial y es menester que su evolución y quehacer cotidiano sean controlados a cabalidad por las autoridades a cargo de la seguridad pública, en particular porque, entre otros riesgos, figura el aprovisionamiento de seguridad por particulares, con una visión empresarial más que social, alimentada por la sensación de inseguridad en las comunidades. Asimismo, puesto que la seguridad es un bien público, su privatización supone el exacerbamiento de la marginación social, donde quienes poseen un mayor poder adquisitivo pueden pagar por una “mejor” seguridad.
10. La corrupción alimenta la desconfianza de la sociedad en las instituciones. Esto deriva en varios problemas, y uno de los más importantes es que aun cuando se logren avances, por ejemplo en el combate a la delincuencia, la sociedad lo pondrá en duda porque considera que las autoridades son corruptas y mienten. Atender este asunto es de importancia fundamental, pues toda estrategia de combate a la inseguridad requiere de una base de apoyo social sólida. La percepción sobre la inseguridad tiene en los medios de comunicación e, incluso, en la cultura popular, un arraigo añejo. Como es sabido, “las buenas noticias, no son noticias”, en tanto que las malas noticias venden y se magnifican rápidamente, dado que rara vez se les pone en contexto.

No parece que se respete en cabalidad el compromiso suscrito por los medios de comunicación mexicanos para informar sin “enaltecer” a los delincuentes y la violencia, a juzgar no sólo por la manera en que se siguen presentando los hechos delictivos ante la opinión pública, sino porque, incluso, en secciones de entretenimiento se refuerzan los temas de la delincuencia organizada y, en particular, al tráfico de estupefacientes. Los medios de comunicación, ade-

más, no difunden con la misma energía los logros de los cuerpos de seguridad, lo que contribuye a generar en la sociedad la percepción de que los delincuentes van ganando la batalla.

En la asignación de recursos para que las dependencias a cargo de la seguridad en el país puedan cumplir sus tareas a cabalidad, es importante evitar que se incrementen las partidas destinadas a la seguridad en menoscabo de las que se asignan al desarrollo, lo que ocurrió en el presupuesto de egresos debatido por los legisladores mexicanos en 2010, cuando se decidió elevar los montos de partidas relacionadas con la seguridad de los estados del norte del país, mientras se disminuían los recursos a las partidas vinculadas con el desarrollo en los estados del sur del país. Lo que es más, en 2010 se registró un subejercicio equivalente a poco más del 20%, de parte de los estados, del total de los recursos asignados por el fondo de aportaciones para la seguridad pública.

El Nuevo Modelo de Policía subyace en buena medida en la mejora de las capacidades de inteligencia operativa. Ello constituye un avance notable y una evolución del policía empírico al policía científico e informado. Empero, la delincuencia organizada constituye un problema compartido, por lo que las estrategias de inteligencia se sustentan en la cooperación con otros países.

Un aspecto estrechamente relacionado con lo anterior es la necesidad de contar con instituciones y mecanismos para la rendición de cuentas a fin de que el quehacer policial se legitime, tenga credibilidad y se gane la confianza de la sociedad, de manera que las buenas conductas se incentiven, en tanto las malas conductas se reprueben y desalienten. De esta manera, la sociedad dignificará la profesión policial.

La asignación de recursos por parte del Estado, encaminados al fortalecimiento de la seguridad pública, debe estar precedida por la relación entre seguridad y desarrollo, esto es, que así como se le destinan recursos materiales y humanos a la seguridad, otro tanto se debe hacer en materia de desarrollo, dado que precisamente en este ámbito se generan muchas de las contradicciones sociales que eventualmente pueden abonar a favor de la inseguridad, la delincuencia y la violencia.

Por todo lo expuesto, el Nuevo Modelo de Policía está llamado a coadyuvar al bienestar y la prosperidad de la sociedad mexicana en un marco de democracia con liderazgo civil, centrado en las personas y donde todos los actores sociales, posiblemente bajo las directrices de la seguridad humana, son quienes pueden hacer posible el cambio.

CAPÍTULO 2

LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE POLICÍA EN MÉXICO:
UNA PERSPECTIVA COMPARADA

LUCÍA DAMMERT • MARK UNGAR

A inicios de la década pasada, México tuvo que enfrentar el incremento de los delitos y la violencia con instituciones policiales débiles y precarias. En el pasado, las instituciones policiales se utilizaron principalmente para el control político, sin prestar mayor atención al desarrollo de las capacidades profesionales o técnicas de sus miembros. La conformación de un intrincado sistema donde las policías locales y estatales se encontraban en completa precariedad, limitadas en sus capacidades técnicas y con restringidos vínculos efectivos con las funciones de procuración de justicia, fue un hecho característico del modelo mexicano. A la situación anterior se sumaba el prácticamente nulo desarrollo de una policía de corte nacional que enfrentara los problemas de seguridad pública mediante acciones de coordinación con el resto de las policías del país, y que permitiera la consolidación de una estrategia de Estado para la prevención y el combate de los delitos.

En estas circunstancias —o justamente debido a las mismas— se generó un incremento de la delincuencia en México. Asimismo, las instituciones policiales se vieron vulneradas por la penetración del crimen organizado —especialmente el vinculado al narcotráfico— en sus filas. La necesidad de un cambio estructural del sistema policial ya era evidente para el gobierno del presidente Vicente Fox y se tradujo en un imperativo que se desarrolló en dicha administración, muy tímidamente, con la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI).

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, el combate al narcotráfico se asumió como una política de Estado, centrada en el accionar y en la presencia de las instituciones policiales, contando, además, con la acción subsidiaria de las instituciones militares. Esta definición de política pública iba de la mano de acciones encaminadas al diseño y la implementación de un Modelo de Policía diferente. La consolidación de tal modelo está aún en marcha; sin embargo, se han hecho definiciones clave y acciones estratégicas que, de mantenerse en el tiempo, podrían tener un impacto relevante en la manera de enfrentar el fenómeno delictivo en el país.

El objetivo del presente capítulo es realizar un análisis sobre los principales componentes de Nuevo Modelo de Policía para México. El Nuevo Modelo de Policía ha sido el sustento para la transformación de la nueva Policía Federal (PF), lo que significa un hecho clave en la modernización de los procesos policiales de dicha nación; de igual manera ha permitido avanzar en la generación de mejores mecanismos para impulsar la coordinación con los estados y los municipios en las tareas de prevención y control del delito. Los desafíos son

múltiples, por lo que resulta de gran relevancia analizar la experiencia en el diseño y la generación de un nuevo modelo como el que se está implementando en México para aprender, tanto de sus avances, como de los problemas que enfrenta. Asimismo, resulta importante definir cuáles son las tareas necesarias y urgentes que quedan por consolidar en el corto y mediano plazos.

La verdadera lucha contra la violencia y la delincuencia requiere de instituciones policiales sólidas, profesionales, transparentes y efectivas. Desde esta perspectiva, es clave estudiar los elementos y desafíos que enfrenta el proceso de transformación del sector mexicano de seguridad para entender la multidimensionalidad del problema, así como para evidenciar la importancia de contar con la voluntad política que apoye y sostenga dicho proceso.

Para analizar de mejor manera el diseño institucional mexicano en materia de seguridad pública, es imperativo revisar las experiencias latinoamericanas, los éxitos y retrocesos, así como las lecciones y los desafíos que se les presentan. Así, el capítulo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, una mirada comparada sobre las instituciones policiales de América Latina, seguida de un apartado que pone énfasis en los motivos y utilidades de los procesos de reforma de las policías. La tercera sección tiene por objeto describir los diversos elementos definidos como prioritarios y que conforman el Nuevo Modelo de Policía en México. Finalmente, se exponen los desafíos aún pendientes para la conformación de modelos de policía en la región.

La policía en América Latina: heterogénea, compleja y rígida

Las instituciones policiales latinoamericanas son diversas en cuanto a su origen, tipo de estructura, organización, dependencia, ámbito de acción y objetivos principales, sólo por nombrar algunos elementos. Esta diversidad limita un análisis global que permita realizar un diagnóstico general sobre dichas instituciones, y diseñar iniciativas únicas que garanticen mayor eficacia sobre los principales problemas que en materia de seguridad pública enfrenta hoy el hemisferio.

A pesar de esta limitación, cada vez es más necesaria la revisión de estas instituciones a nivel regional y subregional, identificando tendencias comunes, desafíos y, especialmente, posibles espacios de intervención. Con este fin se debería partir de una diferencia fundamental del desarrollo institucional según su ámbito de acción, ya que, en algunos países, existen instituciones de carácter nacional (como los Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia); regionales (en aquellos países federales como México, Brasil y Argentina) e, incluso locales (como algunos municipios que cuentan con fuerzas policiales propias). Con esta distinción se reconoce, además, que en los países con un sistema federal se encuentran instituciones con misiones y tareas específicas (la Policía Federal argentina o la PF en México son un ejemplo).

Adicionalmente, las instituciones policiales tienen objetivos diversos. Algunas se dedican únicamente a la investigación policial (como la Policía Judicial de Córdoba, en Argentina, o la Policía de Investigaciones de Chile), otras a la

prevención, investigación y control (como la PF de México), y algunas más concentran todas las tareas de investigación y control (como la Policía Nacional de Perú). Otras tareas específicas presentes en la función policial son, por ejemplo, el control del tránsito o el de los sistemas penitenciarios.

Más allá de estas diferencias, las policías pueden definirse, en términos generales, como “las personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del mismo, a través de la aplicación de la fuerza física”.¹ Esta definición tiene tres elementos centrales: estatalidad institucional, uso de la fuerza y profesionalización.

Debido a que es una fuerza pública, la institución policial atiende a las necesidades de la sociedad en su totalidad, lo que la obliga a responder de forma equiparable ante los diversos requerimientos de la ciudadanía. Sin embargo, esta característica se ha erosionado en la última década en prácticamente todos los países de América Latina, debido a dos procesos paralelos: en primer lugar, el aumento del financiamiento privado y la carencia de regulación han impactado negativamente a la distribución de la infraestructura y la atención policial, deteriorando el sentido público de la institución; en segundo lugar, el crecimiento exponencial de la industria de la seguridad privada, que pone en jaque al accionar policial, ocupando sus espacios, limitando y, en algunos casos, debilitando su capacidad de respuesta. La proliferación de empresas de seguridad, paradójicamente, aumenta la sensación de desprotección en muchos ciudadanos que no tienen acceso a dichos servicios; además, por esa misma razón hay quienes invierten en dichos mecanismos. De hecho, múltiples estudios muestran que, actualmente, la dotación policial en la mayoría de los países es significativamente menor que la dotación del sector privado.²

En el ámbito del uso de la fuerza, las policías debieran ser las instituciones que detenten el monopolio de su uso legítimo, entendiendo que en un Estado de derecho se puede utilizar este recurso para restablecer el orden social. Diversos procesos se cuestionan en esta afirmación, no sólo por el mencionado incremento de la seguridad privada como alternativa para las tareas de disuasión e, incluso, control de la inseguridad, sino también por el aumento del uso de armas por parte de la población en algunos países. Además, el uso de la fuerza requiere de un grado importante de legitimidad social, mismo que está en duda debido a casos de “gatillo fácil” que incrementan el número de ciudadanos muertos por las policías o por las fuerzas militares que participan en tareas de combate al crimen: casos reconocidos por la prensa en países tan diversos como Argentina, República Dominicana, México y Guatemala, o a la supuesta participación de dichas agrupaciones en estructuras delictivas como las del crimen organizado.

El tercer elemento de esta conceptualización es la profesionalización del ejercicio policial, es decir, el cumplimiento eficaz y eficiente de las misiones que se le encomiendan dentro del marco del Estado de derecho. Esta preparación

¹ Cf. David Bayley, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*.

² Cf. Lucía Dammert y Francisco Salazar, *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*.

profesional es fundamental también porque contribuye a brindarle a las policías cierta autonomía frente al mando político; específicamente con relación a la toma de decisiones de intervención y a la aplicación de conocimientos técnicos en su quehacer y operación. Sin embargo, de ninguna manera le otorga independencia completa: la responsabilidad de la seguridad pública debe asumirse por el poder político, y también le corresponde evaluar el impacto de las estrategias utilizadas.

Así, los tres elementos centrales del trabajo policial están seriamente puestos en duda en el accionar cotidiano de las policías en América Latina. Esto impone grandes desafíos en cuanto a la legitimidad y el reconocimiento ciudadano que requieren para operar con eficacia. Pero las policías latinoamericanas no sólo enfrentan estos inconvenientes. David Bayley ha señalado dos temas recurrentes en la organización policial que devienen potencialmente en problemas: el primero consiste en que la diferencia entre seguridad interna y externa se ha desdibujado históricamente.³ Las fuerzas militares jugaron —y en algunos países aún lo hacen— un papel central en el mantenimiento del orden interno.⁴ Esta situación se consolida con la estructura militarizada de las policías que, en diversos países de la región, mantienen incluso dependencia administrativa y funcional de las fuerzas militares;⁵ el segundo elemento característico de las policías latinoamericanas es que la ciudadanía las ve con desconfianza, debido a la poca eficiencia, la corrupción y la baja profesionalización de sus miembros. Esta percepción se ratifica por la extensa literatura que enfatiza la mala relación entre policías y comunidad.⁶

¿Por qué reformar las instituciones policiales?

Por muchas décadas, el funcionamiento de las instituciones policiales estuvo al margen de las políticas públicas. La opacidad del sector seguridad, vinculada, además, al control político, al desarrollo de acciones de violación de derechos humanos e, incluso, a posibles acciones de limpieza social, fue un elemento característico hasta mediados de los años ochentas. De hecho, el fin de las guerras civiles en Centroamérica y las dictaduras militares en Sudamérica marcaron un punto de inflexión relevante en esta situación.

El retorno a la democracia implicó un corte al paradigma de la seguridad; en éste se identificaban enemigos internos (ideológicos) que debían ser combatidos, incluso con herramientas fuera de la ley. Así, el proceso de redemocratización tuvo un rol importante en el reconocimiento de la seguridad como un problema de Estado, el que requería de una perspectiva bastante más amplia que la ya utilizada. El proceso no fue inmediato ni por consenso. En algunos países se tuvieron que conformar instituciones nuevas y, en otros, la tensión con

³ D. Bayley, *op. cit.*

⁴ Para un análisis crítico de esta tendencia, cf. D. Bailey y L. Dammert, *op. cit.*

⁵ Este es el caso de Colombia y Chile, donde las instituciones policiales dependen del área de la Defensa. Cabe destacar que, en el caso de Chile, el traslado de la función policial a la esfera del Ministerio del Interior está aprobada y que, para inicios del 2011, estaría en funcionamiento.

⁶ Cf. Mark Ungar, *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America.*

las corporaciones policiales fue evidente, generando resistencias importantes. Ahora bien, una de las principales tareas de la democracia fue la reforma de la labor militar, para luego adentrarse en la calidad de la gestión gubernamental de los sectores económicos y sociales. Este proceso de reforma de los sistemas judicial y policial, es lo que diversos politólogos llaman “la tercera generación” en el proceso de consolidación democrática.

Esta tercera generación se enmarca, al mismo tiempo, en un cambio relevante en la forma cómo se administra el Estado, se busca mejorar los niveles de eficiencia y eficacia, y en la generación de información que permita transparentar los procesos de gestión. En este contexto, era evidente la carencia de indicadores de gestión, impacto y productividad de los sistemas de justicia criminal, entre los que se incluye el trabajo policial.

Asimismo, la búsqueda de una mayor profesionalización y modernización del Estado fue una importante consideración para mejorar los procedimientos de actuación al interior de las policías. Lo anterior marcó un tema adicional para una agenda reformista, con objetivos muy distintos a la agenda de derechos humanos o de la democracia, pero que confirmó una necesidad indiscutible.

Junto a estas observaciones, recuérdese la existencia de un contexto marcado por el aumento de la inseguridad ciudadana, caracterizado por el uso de la violencia para resolver conflictos cotidianos; la percepción de temor e impunidad, así como el incremento de los índices delictivos. Esta problemática tiene eco en una ciudadanía que reclama mayor seguridad, eficiencia y respuesta estatal. En este marco, las demandas frente a lo que se percibía como desorden, corrupción o ineficiencia policial no se hicieron esperar y presionaron para los procesos de reforma institucional.

La expectativa pública, sin embargo, puso énfasis en la posibilidad de que una policía más eficiente y efectiva pudiera resolver el problema de la seguridad. Esta situación se apoyaba en intervenciones realizadas en Estados Unidos, donde la sociedad parecía, incluso, dispuesta a sacrificar en cierta medida la protección de sus derechos civiles en favor de una mayor seguridad. Paradójicamente, en América Latina se observa esta tendencia, especialmente en aquellos países que han sufrido dictaduras militares y donde sus esfuerzos para promover el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad del gobierno en las nuevas democracias se enfrentaron con una carga adicional.

La experiencia de Estados Unidos permitió reconocer la posibilidad de estas reformas, sus importantes resultados y su impacto en la calidad misma de la democracia. Con base en estas experiencias se formularon programas de reforma institucional, considerando que éstas se centraban principalmente en dos vertientes: la capacidad operativa (eficiencia y eficacia de la policía), y la responsabilidad democrática (las respuestas de la policía al control político y a su respeto por los derechos civiles y humanos).

Los tipos de reforma impulsados en América Latina se pueden integrar en dos grupos no excluyentes: parciales-globales e internas-externas.⁷ Así se

⁷ Para un mayor análisis sobre reformas policiales, *vid.* D. Bayley y L. Dammert, *op. cit.*

presentan reformas parciales que buscan cambios en ciertas áreas del accionar policial (estrategias de acción, estructura interna, sistemas de información o metodología de entrenamiento), y otras globales, donde se diseñan instituciones prácticamente nuevas (principalmente en Centroamérica, después de la firma de los tratados de paz). Por otro lado, estas iniciativas se pueden agrupar de acuerdo con el origen de las propuestas, ya sean internas, es decir, originadas desde las estructuras mismas de la institución policial, o externas, generadas como imposición desde el mundo político.

A continuación se describen brevemente estas iniciativas, reconociendo que no son categorías excluyentes, sino más bien construcciones conceptuales que permiten avanzar en una mejor interpretación del fenómeno.

Cambios globales o parciales

Hasta mediados de los años noventas, las policías centroamericanas eran un elemento clave para el mantenimiento del orden interno, así como un apoyo para las fuerzas armadas, siendo evidente su subordinación doctrinal y de gestión. Por ejemplo, en Honduras, la Fuerza de Seguridad Pública estaba bajo el mando de las fuerzas armadas; mientras que en El Salvador, en 1992 (fecha en que se firmaron los acuerdos de paz), las tres instituciones policiales existentes dependían del Ministerio de Defensa. De esta manera, los efectivos policiales estaban entrenados casi exclusivamente para enfrentar la insurgencia armada y para cooperar con los militares en el mantenimiento del orden interno. Esta situación iba en desmedro de la formación y capacitación en las funciones propias de la policía, así como en materia de prevención y control de la criminalidad. Aunado a lo anterior, la participación de las policías en enfrentamientos con la población y el uso extremo de la fuerza causaron la necesidad de definir nuevas instituciones con legitimidad y reconocimiento ciudadano. Fue así como se crearon instituciones policiales prácticamente nuevas en la región.

En El Salvador, la creación de una nueva Policía Nacional fue uno de los acuerdos centrales del Tratado de Paz de 1992, dando fin a una larga y dramática guerra civil. Con esto se intentó limitar la participación de las fuerzas de policía como elementos útiles para fines políticos ya que, en el viejo régimen, las fuerzas de seguridad representaban los intereses de los estratos sociales altos. Un ejemplo de esto es que las fuerzas de seguridad nacional se usaron para mantener el orden en las plantaciones de café en las épocas de recolección de la cosecha. Esta nueva Policía Nacional se conformó con veteranos de la guerrilla, de la armada y nuevos reclutas. El proceso fue exitoso en sus inicios pero, lamentablemente, después tomó un rumbo menos claro. Esto se comprueba al analizar la disminución del alto grado de aprobación social que tenía dicha institución. Contradictoriamente, en la actualidad se aprecia un regreso paulatino de los militares a las funciones de mantenimiento del orden público, situación que se ha justificado por la sensación de inseguridad de la población y la aparentemente limitada efectividad de la nueva institución policial.

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

Por otro lado, la experiencia de la Policía Nacional de Nicaragua muestra que los procesos de reforma pueden tener resultados más prometedores. Si bien esta policía sigue coligada a la seguridad interior y al accionar político, también lo es que logró armar un equipo dirigenal con verdadero reconocimiento de la misión policial, la diferenciación del servicio militar y el reconocimiento de la importancia de la relación con la comunidad. No obstante que dicho proceso no ha estado exento de dificultades, el caso nicaragüense ejemplifica una buena práctica de los beneficios de una reforma completa, con sostenido apoyo político, así como de voluntad y liderazgo interno.

En la gran mayoría de los casos latinoamericanos, lo que se observa es el desarrollo de iniciativas puntuales o parciales de reforma. En líneas generales, la causa principal de estas reformas fue la preocupación de la sociedad por el fuerte incremento del crimen y la violencia, junto con la percepción generalizada de las fuerzas policiales como una institución corrupta e ineficaz. Las reformas se realizaron, sobre todo, en torno a esfuerzos graduales por reorganizar a las policías, a saber: purgar a los oficiales corruptos, mejorar los sistemas de reclutamiento y formación, así como perfeccionar la vigilancia y la participación de la sociedad civil.

Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, dichos procesos se enmarcan en contiendas políticas y no incluyeron el apoyo institucional. Las reformas que no se concertaron desde la política se percibieron como disputas por el manejo de la institución, y no como una necesidad del Estado para modernizar su gestión y efectividad. Adicionalmente, no se logró convencer a la población de la importancia de estas iniciativas, restándoles capacidad de arraigo. Ejemplos infructuosos de este tipo se encuentran en la Policía del Gran Buenos Aires, en diversos momentos de la última década, y en la Policía Nacional de Perú, durante el gobierno de Alejandro Toledo.

Pero no todas las experiencias son negativas. De hecho, múltiples iniciativas de reforma parcial han mostrado avances significativos: la consolidación de sistemas de asuntos internos que han permitido mejorar la gestión interna de la Policía de Investigaciones de Chile; la modernización del proceso de formación policial de diversas instituciones de Brasilia, o la consolidación de un sistema de información de la Policía Nacional de Ecuador, son algunos ejemplos de procesos interesantes donde se han logrado avances en una agenda modernizadora del trabajo policial.

En el caso de la PF de México, como es un hecho inédito, se requiere de un periodo más largo para poder interpretar sus futuras consecuencias y fortalezas. De cualquier forma, es un ejemplo interesante de formación de una estructura policial, reconociendo los desafíos que enfrenta este país en materia de crimen organizado, con un grado de complejidad pocas veces visto en la región.

Iniciativa interna o externa

En la región, la reforma de las instituciones policiales ha estado marcada por el escándalo como el principal motivo para realizarla. Así, la corrupción, el

abuso en el uso de la fuerza o la vinculación con el crimen organizado, detonan cambios cuando se dan a conocer a través de los medios de comunicación. La reacción política, muchas veces asociada directamente al cambio de ministros o supuestos culpables de los hechos, va acompañada de solicitudes de reforma. Estos procesos de cambio, llevados a cabo sin el acuerdo o la colaboración de las instituciones, han tenido limitado éxito en sus objetivos iniciales. Esto sucede especialmente por el débil liderazgo de la sociedad civil sobre la seguridad pública, y por la carencia de un apoyo político sostenido al proceso. En la mayoría de los casos, los procesos carecen de continuidad en el tiempo, se concentran en temas puntuales y, por ende, no logran cambios sustantivos, ni siquiera en las áreas donde los propiciaron.

Las reformas de iniciativa interna se vinculan principalmente con el reconocimiento de áreas que requieren procesos de modernización, como los sistemas de entrenamiento y capacitación, o la gestión interna de los recursos. Pero también tienen una estrecha relación con el cambio del fenómeno criminal (común denominador en la mayoría de los países), que conlleva la necesidad de estrategias de control y prevención más efectivas. Por ejemplo, la identificación de cuadrantes, por parte de los Carabineros de Chile, para identificar las necesidades y los niveles de cobertura policial en cada territorio, constituye un caso de propuesta desarrollada desde la institución policial.

Los procesos de reforma han enfrentado diversos problemas. En primer lugar, la reacción al interior de la institución, en donde se perciben a las nuevas directrices como amenazas. Segundo, la negación de la opinión pública o de los grupos políticos conservadores que cuestionan la eficacia de las reformas en el combate a la delincuencia. Por último, el apoyo político ha sido errático. De cierta forma, se podría afirmar que las reformas no logran sobrevivir al cambio de liderazgo en las instituciones o en el ámbito político.

Por ende, todas esas iniciativas no han perdurado y su camino de implementación muestra múltiples avances y retrocesos. Por otro lado, no es del todo evidente que dichos cambios modifiquen las tasas de delitos denunciados o la sensación de inseguridad de la población; situación que impone mayor tensión política al no exponer resultados inmediatos.

A pesar de los problemas mencionados, diversos son los avances logrados en esta temática. Tal vez los más importantes sean: el reconocimiento general de la necesidad de cambio en las instituciones policiales, la disminución del uso ilegal de la fuerza, así como su desmilitarización y paralela profesionalización. A esto se puede añadir el reconocimiento de las mismas policías en cuanto a la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con la ciudadanía, de forma que disminuya la desconfianza y aumente la legitimidad de sus acciones.

Por ahora, los resultados sólo muestran la complejidad de reformar las instituciones policiales en la región. Pero también abren un camino hacia la consolidación de una visión moderna, eficiente, transparente y responsable del funcionamiento policial en América Latina. Por ende, se plantean desafíos que no sólo involucran al tipo de policía que tenemos sino, especialmente, la calidad misma de nuestras democracias.

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

En síntesis, luego de más de dos décadas de múltiples iniciativas de reforma policial, los resultados no son conclusivos, pero tampoco limitan la posibilidad de identificar mejores modelos de acción. El contexto político juega un rol central en el desarrollo de las iniciativas, junto con la situación de la criminalidad y la sensación general de inseguridad. En la mayoría de los casos, los avances son tímidos y aún quedan problemas institucionales que deberán enfrentarse en el corto plazo.

Retos institucionales

Más allá de las diferencias entre países, se puede afirmar que en todos los casos de la región se observa un incremento de la violencia y una sofisticación de la delincuencia. En este complejo contexto, aparecen áreas de clara necesidad de intervención para consolidar un sector eficaz, eficiente, justo y respetuoso del Estado de derecho. A continuación se describen los retos generales que enfrentan las policías de la región en materia de seguridad pública, retos en los que, como se verá en el siguiente apartado, México ha dado pasos significativos con la puesta en marcha del Nuevo Modelo de Policía:

- *Redefinición de la doctrina policial.* Avanzar en la clarificación de la misión y objetivos del trabajo policial es clave para consolidar su rol como política pública al servicio de la ciudadanía y para evitar la duplicación de tareas, o la sobrecarga de responsabilidades. En este proceso, el respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y la necesidad de mecanismos internos y externos de control, son elementos considerados medulares.
- *Mayores requerimientos para el ingreso.* América Latina ha incrementado la cobertura de educación primaria y secundaria en prácticamente todos los países. Esta mejora en los niveles de educación de su población joven, así como la mayor complejidad del fenómeno delictual, requieren de personal policial con mayores niveles de formación. Pero en algunos países no existen perfiles para el ingreso y se acepta personal con una mínima formación educativa. Esta situación debe resolverse con programas que ofrezcan mayores incentivos para el ingreso de profesionales o estudiantes con formación técnica.
- *Sistemas de formación modernos y permanentes.* La formación de un policía requiere de tiempo para asegurar la calidad del servicio y el desarrollo de la capacidad para diseñar esquemas de trabajo que permitan responder a las necesidades de la comunidad. La formación expés que realizan múltiples instituciones de América Latina abre espacios para la posterior ineffectividad, ineficiencia e, incluso, para conductas indebidas. Pero no sólo se requiere de un sólido proceso inicial de formación, sino también de un programa permanente que permita la actualización de los conocimientos y, por ende, una mejor toma de decisiones. En este marco, se torna cada vez más importante la consolidación de espacios de formación de alta dirección para los mandos de las instituciones policiales. El objetivo es proveerlos de herramientas de planificación, gestión, comunicación y liderazgo efectivas, de acuerdo con las diversas responsabilidades institucionales.

- *Procesos de capacitación claros.* Debido a los retos que impone una criminalidad cada vez más compleja, es necesario que los programas de capacitación destinados a todos los funcionarios se desarrollen en el reconocimiento de nuevas estrategias para la realización de sus tareas. Estos procesos deben ser claros, con convocatorias internas abiertas y oportunidades de participación que incrementen las opciones de crecimiento profesional.
- *Estructuras institucionales profesionales.* Se requieren estructuras claras de crecimiento institucional, con requisitos establecidos para el ascenso por mérito antes que por antigüedad. Estructuras flexibles para beneficiar el mérito, pero rígidas en lo necesario para evitar el uso político en la designación de responsabilidades. La percepción general de una clara línea de desarrollo institucional genera los incentivos correctos para potenciar liderazgos positivos, así como la permanencia de los mejores funcionarios.
- *Sistemas de protección social.* Una policía sin coberturas mínimas de salud, previsión y salarios decorosos no podrá responder a los desafíos de la criminalidad. La necesidad de generar estructuras claras de salarios, con definición de incentivos para el logro de metas y objetivos institucionales, es evidente en muchos casos. Pero las necesidades del funcionario policial no se circunscriben únicamente al salario, sino también en la presencia de efectivos mecanismos de protección social que se convierten en la principal barrera para que eviten poner en riesgo la continuidad de su carrera. Especialmente, se requieren programas de cobertura de salud y de procesos de traslado que incluyan vivienda digna y relocalización familiar, así como otros mecanismos de subvención familiar, sistemas de apoyo la vivienda y educación de los hijos.
- *Redefinición de la relación policía–ejército.* La utilización del ejército en tareas de control de la delincuencia representa un desafío para la profesionalización del trabajo policial en el hemisferio. Más allá de las características propias de cada caso, es clave la definición de áreas de especialización y responsabilidades para evitar la subordinación policial.
- *Sistemas de control interno.* Hacen falta espacios de control interno que permitan mejorar la calidad del servicio policial, aumentando la eficacia sin que esto implique la utilización innecesaria de la violencia, abusos, maltratos, ni actos de corrupción. Asimismo, el control interno incluye la relación entre funcionarios al interior de las instituciones, en donde el respeto y el cumplimiento de la normativa deben ser elementos fundantes del trabajo policial. La presencia de espacios autónomos de control interno permiten mejorar la calidad del servicio sin contaminar sus decisiones.
- *Control externo.* Las policías tienen como función principal servir a la comunidad, por lo que deben permitir la consolidación de espacios de control externo que contribuyan al fortalecimiento institucional y permitan identificar áreas de ineficiencia y conflicto. La sociedad civil organizada puede brindar espacios de colaboración y legitimidad a aquellas labores policiales que son invisibles a la ciudadanía, así como diseñar sistemas de *accountability* y transparencia que impacten sobre la calidad del servicio policial.
- *Mejores sistemas de gestión institucional.* La modernización del Estado llega a la policía y encuentra antiguos sistemas de gestión, descoordinados e, incluso, inco-

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

municables. Todo esto favorece al desconcierto, al desconocimiento de las efectivas necesidades institucionales y al desarrollo de posibles hechos de corrupción. Se requieren desde sistemas de seguimiento presupuestario, hasta indicadores de resultado en la actividad policial para avanzar en una mirada profesional del accionar policial en la región.

- *Sistemas de información delictual.* En nuestros tiempos, la complejidad del delito entraña la necesidad de desarrollar herramientas tecnológicas que potencien la efectividad del control y la investigación policial. Para esto se requieren sistemas de información delictual analíticos que, más allá de indicar los lugares de presunta ocurrencia de delitos, obliguen a la mirada estratégica sobre el fenómeno. La persecución penal inteligente o la prevención policial efectiva, requieren de este tipo de estructuras de interpretación de la información.

Las áreas descritas previamente son una muestra de los espacios aún vacíos en la intervención para mejorar el trabajo policial en muchos países del hemisferio. Hasta el momento, la experiencia muestra que no es un proceso fácil y que las reformas totales pueden tener un horizonte de dificultad mayor. Es por esto que se considera que la generación de una agenda de reforma policial que contemple diversos pasos y mecanismos a lo largo del tiempo, pueda mejorar la calidad del servicio policial. Los cambios puntuales desarrollados necesitan altos niveles de inversión pública y compromiso político para que tengan consecuencias directas sobre el mejoramiento del accionar policial. Los resultados ideales no se esperan en el corto plazo, por lo que se requiere de compromisos de Estado que permitan el mantenimiento de los procesos a pesar del cambio de funcionarios y de partidos en el gobierno.

Dado este contexto, y hecha una revisión de las experiencias de reforma policial en el hemisferio, a continuación se hace un análisis sobre el caso mexicano que, como se ha referido, ha puesto en marcha un conjunto de medidas de construcción institucional integradas en lo que se ha denominado el Nuevo Modelo de Policía.

Los cambios del sistema policial mexicano

Las múltiples iniciativas desarrolladas por el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006–2012) pudieron suponerse caóticas en un primer momento debido a su diversidad temática y a su alcance; sin embargo, desde el inicio de su gobierno se intentó dar una visión más integral al problema y a la forma de responder al mismo.⁸ En el reciente libro publicado por el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, se ofrece una visión y revisión integral del Nuevo

⁸ Vid. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012*; Secretaría de Seguridad Pública, “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007–2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero, 2008.

Modelo de Policía que quedará como el recuento oficial de las tareas desarrolladas y aún pendientes para la consolidación de la reforma policial en México.⁹

Algunos datos de contexto son necesarios para confirmar que la seguridad pública fue un tema abandonado hasta inicios de los años noventas y que se tomó en serio como política pública a finales de dicha década. Así, por ejemplo, en 1995 sólo 17 instituciones de capacitación policial establecían un requisito mínimo de educación. Peor aún, en el año 2007, sólo uno de cada cuatro funcionarios había recibido algún tipo de capacitación. Sin mencionar que no existían sistemas de información confiables, que la comunicación entre las diversas instituciones policiales era tecnológicamente imposible, y que el control de la corrupción policial no estaba en la agenda de los gobiernos. El diagnóstico sobre la situación institucional y de la criminalidad era débil o poco confiable.

Otro flanco débil del sistema era la falta de confianza y de participación de la ciudadanía. Sólo 7.5 % de la población confía en las instituciones; 60.2 % tiene “poca” y 31.3% no tiene confianza. En agosto de 2010, según INEGI, 64.2% de los mexicanos se sentía inseguro.¹⁰ En una encuesta de 2011, 82% afirmó que la inseguridad es mayor hoy que hace dos años, y 58% percibía que el crimen organizado iba ganando.¹¹ Cuando la percepción general indica que el gobierno no está ganando, lo más difícil es recuperar la confianza.

Por ello, se deberían dar pasos concretos para aumentar la confianza popular, comenzando por analizar las diferencias a nivel regional sobre la percepción de inseguridad. En 2009, 65.1% de la población nacional consideró inseguro a su estado; en cambio, sólo 48.8% consideró inseguro a su municipio o delegación (aunque 53% dijo que aumentó la delincuencia en sus municipios).¹² Si se logran identificar las lagunas más grandes entre la percepción de la policía y el crimen —a nivel municipal y a nivel estatal—, será posible conseguir ideas para mejorar las relaciones sociales. La integración del trabajo policial y la colaboración entre las diversas entidades es, sin duda, un tema en debate continuo, pero el acuerdo general se centra en la búsqueda de mejor coordinación. En muchos países latinoamericanos las experiencias locales han sido especialmente exitosas, por lo que México debe seguir el mismo camino para integrar las experiencias locales —con sus niveles propios de especificidad— al Nuevo Modelo de Policía.

En la última década, México ha jugado de manera desequilibrada contra un crimen organizado reconocido por su alta capacitación, utilización de tecnología y disponibilidad de recursos económicos. Era inviable enfrentarlo con instituciones penetradas por el juego político, poco profesionales, inefectivas

⁹ Cf. Genaro García Luna, *El nuevo modelo de seguridad para México*.

¹⁰ Vid. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2010.

¹¹ Cf. Consulta Mitofsky, *Novena Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana, con corte al 20 de octubre de 2011*.

¹² Vid. [s. fma.] “La estrategia para combatir el crimen no es integral; va en aumento la percepción de inseguridad: Mitofsky”, en *La Crónica de Hoy*, 2 de junio, 2011, p. 3.

y con serios problemas de corrupción. En este panorama, la generación de un modelo de seguridad era y sigue siendo una tarea urgente.

Evidentemente, el hecho mismo de que la ciudadanía no conozca el modelo ni, incluso, los expertos en la temática, evidencia una debilidad en las capacidades comunicacionales así como las rivalidades al interior del gobierno, mismas que deben subsanarse mediante la publicación de iniciativas tales como el presente libro, además de crear otros espacios de diálogo y comunicación. No obstante, se requiere de un acuerdo nacional por la seguridad, donde todos los actores políticos se comprometan con una política de Estado que supere las viejas rencillas políticas y ponga por encima de todo la búsqueda de mayor bienestar para los mexicanos. Los ejemplos no son muy promisorios ya que, por mencionar un caso, el acuerdo entre el gobierno federal y los medios de comunicación masiva para tratar los temas de delincuencia con seriedad y menos espectacularidad tuvo una duración bastante limitada.

Queda cada vez más claro que la única forma de enfrentar el crimen y, más aún, el crimen organizado y transnacional, es con Estados sólidos, efectivos y justos que puedan realizar esta tarea de forma profesional, transparente y respetando los derechos humanos. El objetivo de la presente sección no es hacer un resumen crítico de las acciones desarrolladas en los últimos años, ni revisar su eficacia o impacto sobre la lucha contra el delito. Esto será tema de otros capítulos y de otros libros que vendrán. El objetivo es bastante más preciso: se circunscribe a describir el proceso y las iniciativas desarrolladas más relevantes, así como a vincularlas con las experiencias latinoamericanas analizadas previamente. Para ello, los autores hemos contado con información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), además de la información pública en la materia que se ha integrado en este trabajo académico.

Se partió de un contexto totalmente adverso. Así, por ejemplo, una de las cadenas más débiles del proceso de justicia criminal es el bajo porcentaje de denuncia que, según la mayoría de los principales estudios, sólo se ubicaba entre 23% y 35%.¹³ México se sitúa así en los últimos puestos en cuanto al número de denuncias por delito: en sólo 16% de los delitos cometidos en México las víctimas denuncian a la policía, debido a que no confían en la acción de las autoridades.¹⁴ Estas tasas no son aceptables en dos sentidos: no proporcionan un conocimiento suficiente acerca de la criminalidad en el país, y reflejan una profunda desconfianza pública. De esta manera, se hace necesario realizar un

¹³ Sobre este tema se pueden consultar las siguientes fuentes: Presidencia de la República, "Manual informativo de los indicadores 2030: Estado de derecho y seguridad", en *Visión 2030* [en línea]; Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y Organización de las Naciones Unidas, *International Crime Victimization Survey*; Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*; Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Indicadores seleccionados de delitos denunciados ante el Ministerio Público según fuero 1997-2004* [en línea].

¹⁴ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y Organización de las Naciones Unidas, *International Crime Victimization Survey*.

análisis de cada entidad federativa que distinga por sectores, sobre todo de aquellos casos con tasas de denuncias bajas.

La administración del presidente Felipe Calderón ha reiterado en diversas oportunidades que el Nuevo Modelo de Policía representa un cambio fundamental del paradigma de la política criminal en México, a la vez que constituye el avance más importante de su historia moderna. En su concepción inicial, el objetivo era resolver problemáticas asociadas a la falta de capacidades de investigación criminal, a la competencia –en lugar de cooperación– entre las policías existentes, a la descentralización de funciones y a las precarias condiciones laborales y de capacitación policial. Para efectos del presente trabajo, los autores consideramos que el Nuevo Modelo de Policía se funda en cinco pilares esenciales que son analizados a continuación.

Inteligencia

El eje del Nuevo Modelo de Policía es el ciclo de inteligencia, en el que las etapas de planeación, recopilación, sistematización y explotación de la información configuran la “espiral ascendente” de un ciclo virtuoso que, en la medida en que evoluciona, permite la generación de más y mejor conocimiento para entender y prevenir todo tipo de criminalidad. Desarrollar un modelo de seguridad como éste se relacionaba con la necesidad de abandonar un mecanismo que hasta entonces había sido reactivo y que, por lo tanto, se concentraba en detenciones en flagrancia, con escasa capacidad de prevenir e investigar.

El avance que representa la transición hacia el Nuevo Modelo de Policía en el proceso de recopilación y análisis de información, incluye la elaboración de “fichas delictivas”, por lo que es indispensable que se garantice rigor científico en esta tarea para contribuir a la integración de casos sólidos por parte del Ministerio Público, pues esto, a su vez, es un tema de gran relevancia para evitar que se inculpe a personas inocentes o se criminalice a grupos con determinadas características (como niños y adolescentes, inmigrantes, pobres, entre otros). Esta preocupación ocurre en la mayoría de países que libran una lucha constante contra el crimen organizado y el terrorismo, cuyas bases de información deben cumplir con altos estándares de seguridad y rigor, pero considerando diversos escenarios de conflictividad. Por ello, se debe tener especial cuidado con la elaboración de redes a partir de personas sujetas a investigación, pues se debe comprobar la culpabilidad y para ello se requiere información de buena calidad.

Para la adopción del Nuevo Modelo de Policía se reestructuró la PF, misma que quedó compuesta por las siguientes seis divisiones: Investigación, Inteligencia, Científica, Antidrogas, Fuerzas Federales y Seguridad Regional.¹⁵ Aquella encargada de la inteligencia tiene encomendado el análisis de la información para identificar modos de operación, personas, grupos y organizaciones vinculados a los delitos del fuero federal; asimismo, es responsable de otorgar el

¹⁵ Art. 5 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

respaldo técnico para las otras Divisiones. Para estos fines, se ha construido un Centro de Monitoreo Técnico.

Teóricamente –y de acuerdo a lo considerado en la planificación del Nuevo Modelo de Policía–, se debería pasar a una segunda fase de recopilación de información, mediante estructuras capacitadas para integrar la información en bases de datos relacionadas con la seguridad pública, utilizando fuentes tales como las denuncias, el intercambio de información entre los tres órdenes de gobierno y el intercambio con policías extranjeras, informes policiales, operaciones encubiertas e intervención de comunicaciones. Posteriormente, en los casos procedentes, la División Científica se encarga de recopilar las evidencias y preservar el lugar de los hechos e información clave para la investigación de los delitos que también es incorporada a la base de datos de Plataforma México.

En esta concepción, en la tercera etapa, dedicada al análisis de información, las divisiones de Investigación, Antidrogas e Inteligencia, realizan su labor para identificar a los probables involucrados en un delito y para desarticular las estructuras criminales. Este proceso permite generar insumos de inteligencia para que la PF cumpla sus funciones. Entre dichos insumos se encuentran los perfiles criminales; las redes de vínculos (entre personas, organizaciones, etcétera), las redes analíticas (relación entre casos) y los mapas delictivos (georreferenciación de los hechos).

En definitiva, el Nuevo Modelo de Policía se sustenta no sólo en la producción de información, sino también en la coordinación entre las distintas Divisiones; aunque el nivel de especialización de cada una está aún por probarse, dado que el proceso de profesionalización se encuentra en pleno desarrollo. Así, uno de los principales desafíos de esta concepción es la consolidación de las especializaciones al interior de la PF, tarea que aún está en marcha.

El desarrollo de procesos policiales basados en la inteligencia ha obtenido aprendizajes importantes en otros contextos. Sin duda, la prueba central de la “calidad de información sustantiva”,¹⁶ de la que el ciclo de inteligencia depende, es su aplicación en la práctica: el sistema responde a las causas, incidentes e impactos del crimen. El principal aprendizaje es que, si bien el trabajo de política pública es nacional, su inteligencia debe ser local.

Desarrollo institucional y legal

Como consecuencia de la reforma constitucional de 2008, se desarrollaron nuevos marcos legales como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Policía Federal; además de la aprobación de reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a las Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, al Código Penal Federal y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Es preciso señalar que uno de los cambios más sustantivos para el desarrollo del Nuevo Modelo de Policía es la transformación de la antigua Policía

¹⁶ Cf. G. García Luna, *op. cit.*

Federal Preventiva en la nueva PF, misma que asumió las funciones de prevención y combate de los delitos del fuero federal. Esta transformación responde a la supuesta pérdida de información relevante sobre la delincuencia, que se producía debido a la separación de las funciones de prevención entre las policías judiciales o de investigación. Así, la PF ahora puede prevenir los hechos delictivos e investigar los denunciados; situación que pone de relevancia que la anterior Policía Federal Preventiva justamente no realizaba su función primaria de anticiparse al delito.

La Ley de la Policía Federal define la relación de esta institución policial con el Ministerio Público, para coadyuvar en la investigación de los crímenes y para la realización de operaciones encubiertas, con el propósito de generar inteligencia preventiva y evitar la comisión de delitos. Al respecto, dos puntos requieren de mayor análisis: el nivel de autonomía técnica y funcional, y la responsabilidad de la figura del Secretario de Seguridad Pública como responsable político de la PF.

Por otro lado, si reparamos en que la prevención tiene varias dimensiones y enfoques (primaria, secundaria, terciaria, situacional, social y comunitaria), es necesario, entonces, señalar en cuál de estas dimensiones se ubica la prevención que puede realizar la PF, así como bajo qué enfoque, considerando que su ámbito de competencia son los delitos del fuero federal. En este sentido, la Ley de la Policía Federal¹⁷ establece las atribuciones que dicha institución tiene para la articulación de las políticas en materia de prevención y combate de los delitos, así como para realizar investigaciones e instrumentar operativos policiales con el propósito de prevenir la comisión de ilícitos en el ámbito federal.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar dos principios básicos: primero, que la prevención no es sólo tarea de las policías, sino que puede y debe involucrar una serie de instituciones —públicas, privadas y no gubernamentales, entre otras— y segundo, que la prevención requiere una cercanía con la comunidad la que, en el caso de la PF, se establece con los programas implementados a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, impulsando una visión integral que considera a la prevención como parte indispensable de las políticas en materia de seguridad pública, y no sólo a la reacción y al castigo como medios para inhibir la delincuencia. Algunos de estos programas se ponen en marcha en coordinación interinstitucional (con la Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, para fortalecer el programa “Escuela Segura”), o estableciendo enlaces de prevención dentro de las coordinaciones estatales de la PF con actividades orientadas a reforzar la prevención de delitos en estados y municipios con alta incidencia delictiva.¹⁸

En esta nueva perspectiva de las políticas de seguridad pública a nivel federal, algunas instituciones toman especial relevancia: el Consejo Nacional

¹⁷ Arts. 2, 3, 5 y 8.

¹⁸ Analizar el impacto de dichos programas supera los objetivos del presente capítulo pero, sin duda, es una tarea pendiente para identificar los avances en una de las principales vertientes de la lucha contra la violencia y el crimen: la prevención.

de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo, de carácter centralizado y político, y del cual forma parte la SSP (entre otras secretarías), no sólo tiene facultades de formulación de políticas y monitoreo de la seguridad, sino que tiene una fuerte influencia en los estados mediante la prerrogativa de entregar, suspender o cancelar la entrega de fondos a las entidades federativas o municipios que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones.

Para impulsar el consenso en la implementación de políticas sustentadas en lineamientos objetivos y homologados, el Consejo Nacional aprobó los Criterios de Asignación de Fórmulas y Variables de Distribución de los Recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, así como el Sistema de Evaluación de Políticas y Acciones de Seguridad Pública en los ámbitos Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal. Éste último incluye los indicadores, índices delictivos, de victimización y de percepción ciudadana, así como los logros alcanzados por los integrantes del Sistema, con el objeto de permitir que las autoridades tomen decisiones, diseñen y evalúen políticas públicas en materia de seguridad.¹⁹ Con esto se dio un paso importante para evitar las posibles tensiones con los gobiernos estatales a causa de los criterios que determinan esa entrega de fondos, así como la falta de incentivos a adherirse al modelo por parte de estados que pueden tener suficientes recursos propios.

Asimismo, para sanear las posibles tensiones o falta de coordinación entre autoridades responsables de la prevención, combate y persecución de los delitos del país, se ha creado la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública que ha permitido el avance en la implementación de acuerdos conjuntos de cooperación, la difusión e implementación de procesos homologados para la operación y la inteligencia policial, así como la homologación de planes y programas de estudio para la formación de policías municipales y estatales. En su quinto informe de labores, la SSP reconoce que, gracias a esas herramientas desarrolladas por la institución, se ha logrado el mejor despliegue de más de 34 mil efectivos de la PF en todo el territorio mexicano, en coordinación con instituciones locales y estatales.

Los incumplimientos en que pueden incurrir las entidades federativas y municipios y que afectarían el ingreso de sus recursos son: falta de suministro, intercambio y sistematización de información, destinar los recursos a fines distintos a los establecidos, no aplicar procedimientos y mecanismos para certificar a los integrantes de las instituciones de seguridad pública, y el establecer un modelo policial básico distinto al determinado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Un punto importante es la forma en que se evalúan los criterios para la entrega de recursos. Para ello, el Secretariado Ejecutivo del Sistema

¹⁹ Consejo Nacional de Seguridad Pública, "Vigésima Octava Sesión". Para consultar dicho acuerdo, en el que se detallan los criterios de asignación de recursos a la seguridad pública, *vid. Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio, 2010.

Nacional de Seguridad Pública está facultado y obligado a evaluar y presentar informes sobre las políticas, estrategias y acciones del Sistema.²⁰

Desarrollo policial

Dado que el trabajo policial depende de personas y no sólo de un sistema de información moderno, fue fundamental el establecimiento del Sistema de Desarrollo Policial (Sidepol), integrado por mecanismos y procesos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación del personal de las fuerzas de seguridad pública. Específicamente, como parte del Nuevo Modelo de Policía:

[...se] puso en marcha un sistema meritocrático de ingreso, permanencia y movilidad dentro de la institución, con criterios de capacitación, operación y desempeño para cada uno de los niveles jerárquicos de la corporación, así como con evaluaciones de control de confianza para el ingreso, la permanencia y los ascensos de sus integrantes.²¹

Sidepol tiene cuatro componentes que se detallan a continuación.

Servicio profesional de carrera policial

Se concentra en la profesionalización de la función policial en sus tres áreas operativas (investigación, prevención y reacción) a partir de una estructura integrada por cuatro escalas (básica, oficiales, inspectores y comisarios) y 13 niveles jerárquicos de mando. De este modo, queda claramente establecida la cantidad de años que dura la carrera policial y el mínimo de tiempo que un policía debe estar en un grado para poder acceder al siguiente, lo cual es esencial para lograr la estabilidad de los miembros en la institución.

La carrera policial combina denominaciones de policías civiles (inspectores, subinspectores, comisarios) con cargos de tipo militar (suboficiales y oficiales). Los profesionales (es decir, los aspirantes con nivel de licenciatura) ingresan directo a la escala de oficiales; en cambio, los aspirantes con nivel de educación secundaria y de bachillerato entran a la escala básica.²² Dicha carrera está dise-

²⁰ Al respecto, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene entre sus facultades: "Art. 18, x. Verificar que los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por las Conferencias Nacionales, se coordinen entre sí, y que cumplan con los lineamientos y acuerdos generales que dicte el Consejo; XI. Proponer los criterios de evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública en los términos de la ley; XII. Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema en los términos de ley; XVI. Integrar los criterios para la distribución de los fondos de seguridad pública y someterlos a la aprobación del Consejo, en términos de las disposiciones legales aplicables".

²¹ Vid. G. García Luna, *op. cit.*

²² La carrera policial, además, establece criterios objetivos para el reclutamiento, selección, ingreso, permanencia y ascensos dentro de las estructuras policiales, así como los estímulos y reconocimientos al personal por labor destacada dentro de la corporación. En lo que a capacitación se refiere, contempla la impartición de cursos ofrecidos por instructores de instituciones académicas y policiales externas, nacionales y extranjeras. Algunos de estos cursos se enfocan en temas como: téc-

ñada para ordenar el ingreso y para consolidar un servicio de carrera en la PF, pero un punto central para la consolidación del Nuevo Modelo de Policía es la homologación e incorporación de sus procesos en los otros órdenes de gobierno. Al respecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los criterios básicos para la organización de las corporaciones policiales del país, así como los requisitos de formación y profesionalización de acuerdo con los grados y funciones de sus integrantes.²³ Aunado a lo anterior, se han desarrollado los Manuales de Operación Policial, que homologan los procesos y procedimientos en la función policial y que fueron revisados y aprobados por las entidades federativas.²⁴

Cabe destacar que los miembros de la escala básica pueden llegar a ser oficiales, inspectores y comisarios, previo cumplimiento de los requisitos de permanencia mínima, promoción y disciplina, cuestión que marca una diferencia entre la PF y otras policías de América Latina, donde ambas escalas están separadas y los policías de las escalas básicas tienen pocos espacios para integrarse a funciones de mayor jerarquía.

El Servicio Profesional de Carrera Policial contempla evaluaciones periódicas y evaluaciones de control de confianza que están a cargo del Centro de Evaluación y Control de Confianza dependiente de la SSP.²⁵ El Modelo de

nicas de investigación policial, análisis de información, herramientas de Plataforma México, Informe Policial Homologado, prevención del delito y cultura de la legalidad, psicología criminal, análisis e inteligencia policial, así como derechos humanos y principios aplicables a la función policial.

²³ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece: "Art. 80. Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados establecerán la organización jerárquica de las Instituciones Policiales, considerando al menos las categorías siguientes: I. Comisarios; II. Inspectores; III. Oficiales, y IV. Escala Básica. En las policías ministeriales se establecerán al menos niveles jerárquicos equivalentes a las primeras tres fracciones del mismo, con las respectivas categorías, conforme al modelo policial previsto en esta Ley.

"Art. 81. Las categorías previstas en el art. anterior considerarán, al menos, las siguientes jerarquías: I. Comisarios: a) Comisario General; b) Comisario Jefe, y c) Comisario. II. Inspectores: a) Inspector General; b) Inspector Jefe, y c) Inspector. III. Oficiales: a) Subinspector; b) Oficial, y c) Suboficial. IV. Escala Básica: a) Policía Primero; b) Policía Segundo; c) Policía Tercero, y d) Policía.

"Art. 82. Las Instituciones Policiales se organizarán bajo un esquema de jerarquización terciaria, cuya célula básica se compondrá invariablemente por tres elementos.

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

"Las instituciones estatales y del Distrito Federal deberán satisfacer, como mínimo, el mando correspondiente al octavo grado de organización jerárquica.

"Los titulares de las categorías jerárquicas estarán facultados para ejercer la autoridad y mando policial en los diversos cargos o comisiones.

"Art. 83. El orden de las categorías jerárquicas y grados tope del personal de la Instituciones con relación a las áreas operativas y de servicios será: I. Para las áreas operativas, de policía a Comisario General, y II. Para los servicios, de policía a Comisario Jefe".

²⁴ *Vid.* Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, "Cuarta Sesión".

²⁵ Lo anterior forma parte del proceso integral de selección y evaluación del Sidepol, para que el personal que se incorpore a la carrera policial sea el más apto y capaz. En este proceso se aplica el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza y los Protocolos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su XXV sesión, realizada el 28 de noviembre de 2008. Este Modelo se difunde entre las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas, por la SSP en coordinación con el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Evaluación y Control de Confianza contempla cuatro áreas de evaluación (médico–toxicológica, psicológica, poligráfica y de entorno socioeconómico). Hasta la fecha, la mayor cantidad de evaluaciones realizadas por la SSP se concentran en los nuevos ingresos. En lo que va del presente gobierno, es decir, de diciembre de 2006 a octubre de 2011, se han efectuado 163 453 evaluaciones de este tipo. Asimismo, se han realizado 45 584 evaluaciones de permanencia y para promoción de grado, además de 60 465 en apoyo a otras dependencias federales, estatales y municipales.²⁶

Actualmente se está en proceso de instalar este tipo de centros en todas las entidades federativas. Al respecto, para el 19 de octubre de 2011, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación había reportado los siguientes avances como parte del seguimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad: dos instituciones federales y 15 entidades federativas con Centros acreditados;²⁷ ocho con procesos certificados;²⁸ cuatro en vías de certificación²⁹ y 10 en proceso de alineación al Modelo Nacional.³⁰

Programa rector de profesionalización

Este componente del Sidepol establece la malla curricular y los contenidos de los programas de estudio para los policías. Por ejemplo, señala que para el ingreso a la escala básica de policía, el curso de formación inicial dura seis meses, tal y como sucede en instituciones policiales de España o Colombia. Por su parte, quienes ingresan directamente al grado de suboficial —que deben contar con licenciatura—, también reciben un curso de seis meses; es decir, no se hace diferencia en cuanto a tiempo, sí en las materias impartidas. Sin perjuicio de la duración de la formación básica, un reto para la consolidación del sistema es que éste mantenga la calidad de los cursos para tener efectos positivos en el largo plazo.

Por otra parte, el programa es aplicable a todas las corporaciones policiales. Los esfuerzos se han encaminado a consolidar un sistema que permita la homologación de criterios de formación y capacitación, de acuerdo con los diferentes perfiles y funciones policiales. Un elemento que ha permitido avanzar en esa dirección es la creación de consensos sobre los estándares mínimos requeridos para todas las corporaciones policiacas del país. Así, las Secretarías de Seguridad Pública de los estados, del Distrito Federal y la SSP, en el marco de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, aprobaron los

²⁶ En la SSP.

²⁷ Procuraduría General de la República; SSP; Baja California; Colima; Coahuila; SSP del Distrito Federal; Estado de México; Guanajuato; Procuraduría General de Justicia (PGJ) de Guanajuato; Jalisco; Centro de Información para la Seguridad de Estado, de Evaluación y Control de Confianza (CISEC) de Nuevo León; la PGJ de Nuevo León; Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CESP) de Puebla; Sinaloa; Sonora; CESP de Veracruz, y PGJ de Veracruz.

²⁸ Aguascalientes; Chiapas; Chihuahua; Michoacán; Morelos; Querétaro; Tamaulipas y Tlaxcala.

²⁹ Tabasco; SSP de Veracruz; Yucatán y Zacatecas.

³⁰ Baja California Sur; Campeche; Distrito Federal; Durango; Guerrero; Hidalgo; Nayarit; Oaxaca; Quintana Roo y San Luis Potosí.

contenidos y la estrategia de implementación del Sidepol y del Programa Rector de Profesionalización.³¹

Se señala, por ejemplo, que para ascender a los grados de inspector, inspector jefe e inspector general, el curso de especialización tendrá dos componentes: por un lado, la formación intermedia, para elevar las capacidades de investigación, prevención y reacción; por otro, la capacitación específica, de acuerdo con las Divisiones de la PF. En los órdenes municipal y estatal, estos cursos serán diferentes, acordes a las necesidades y especificidades de cada corporación policial. Se ha señalado de manera general que para las policías estatales 20% de los contenidos académicos estará determinado por las propias entidades federativas. Sin duda, un avance necesario es la definición de ese 20% respecto de los contenidos que son necesarios para cada institución y de cada estado.

En el caso de la PF, ya se han dado pasos claros para la capacitación de recursos humanos de la institución. Algunos ejemplos de lo anterior son la puesta en marcha, en 2009, del Curso de Alta Dirección, en el que se capacitó a 42 mandos superiores de la PF en la Academia Superior de Seguridad Pública y en Colombia, Canadá y Estados Unidos, y la formación de más de 4400 aspirantes a policía federal con perfil investigador (en esta etapa se contó con la participación de instructores de Estados Unidos, Colombia, España, Canadá, Holanda y República Checa, además de 68 instructores de la PF). Un aspecto destacable es el esfuerzo que la SSP ha realizado para crear e institucionalizar relaciones de colaboración con centros de investigación e instituciones de educación superior del país, con el objeto de que su planta docente participe en la formación de las nuevas generaciones de policías federales.

La estrategia para la profesionalización del capital humano de la PF se ha desarrollado hasta el momento en seis acciones paralelas:

- *Programa de reclutamiento.* En 2009 se puso en marcha el programa de reclutamiento de jóvenes profesionales universitarios para ser policías federales con perfil de investigador, científico y de inteligencia. En este programa participaron universidades en la capacitación de los nuevos policías.
- *Curso de formación inicial para policías investigadores científicos y de inteligencia.* Relacionado con el punto anterior, se trata de un curso con una duración de seis meses e incluye materias como: doctrina y ética policial, tácticas policiales, análisis e investigación policial y derecho penal, entre otros.
- *Formación continua.* Esta parte del programa comprende los cursos de actualización, especialización, promoción y alta dirección, y abarca el desarrollo de competencias en áreas específicas como operaciones encubiertas, lavado de dinero y crimen organizado, entre otras. Aquí se imparten los cursos de gestión operativa para oficiales, suboficiales e inspectores y el Curso de Alta Dirección para los altos mandos. También se ha buscado la colaboración de organismos internacionales, como es el caso del convenio celebrado con la Cruz Roja Internacional para impartir capacitación

³¹ Presidencia de la República, "Sesión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. Comunicado 097/09", en *Presidencia de la República* [en línea].

en derechos humanos y principios humanitarios aplicables a la función policial,³² el cual que tiene por objeto certificar a elementos de la PF y del Sistema Penitenciario Federal como instructores internacionales en derechos humanos y principios humanitarios, con especialidad en uso legítimo de la fuerza y la función policial frente a grupos vulnerables.³³ Asimismo, la formación en materia de derechos humanos es parte integrante del currículo del Programa Rector de Profesionalización.

- *Nivelación académica.* Se trata de procesos de acreditación para que los policías puedan certificar sus estudios de nivel secundario y técnico.³⁴ Esto es de suma importancia para no ampliar la brecha entre los nuevos policías de origen universitario y los que ya están en funciones. Es importante también que luego de la nivelación, los policías básicos puedan acceder a mayor capacitación y reconocimiento, lo cual es el objetivo central del Programa Rector de Profesionalización.
- *Proceso de ascenso.* Por casi una década no se realizaron ascensos hasta que, en 2008, se realizó un proceso de pruebas y evaluaciones para ascensos, con el que se vieron favorecidos 1 665 elementos de la PF. Posteriormente, en 2011, se promovió a otros 4 038 elementos.³⁵ Si bien este proceso era necesario para realizar un reconocimiento y el ajuste laboral de cientos de miembros de la institución, en el futuro deben ser mecanismos constantes y congruentes con las necesidades operativas, lo que ya es posible gracias a la creación del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la PF.
- *Academia Superior de Seguridad Pública.* Fue remodelada y puesta en funciones en 2007 y hoy es un elemento clave para el desarrollo del Programa Rector de Profesionalización, ya que en ella se imparten algunos de sus principales cursos, tales como: Formación Inicial, Alta Dirección y Cursos de Especialización. Sin duda, el énfasis en la preparación académica y la profesionalización permanente hacen de la carrera policial un eje estratégico para avanzar en el reto del Estado mexicano, consistente

³² Este curso ya forma parte integrante de la capacitación continua en esta materia para personal de la PF y de la SSP.

³³ De 2008 a agosto de 2011, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) capacitó y certificó como instructores internacionales en Derechos Humanos y Principios Humanitarios Aplicables a la Función Policial a 100 servidores públicos de la SSP quienes, a su vez, capacitan, conjuntamente con el Instituto de Formación Policial, a otros servidores públicos de las diversas áreas operativas de la PF. En lo que va de esta administración, se ha capacitado a 18 892 policías federales, adscritos a las diferentes áreas operativas de la PF, en las materias de uso legítimo de la fuerza y armas de fuego. Además, como parte de la capacitación permanente en materia de derechos humanos, se está impulsando la certificación en estudios de posgrado para mandos medios y altos de la PF, a través de universidades, instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. En lo que va del actual gobierno se han brindado 82 793 capacitaciones a servidores públicos de la SSP y de sus Órganos Administrativos Desconcentrados, implementadas en conjunto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la UNAM, la UIA y con organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas en derechos humanos. (Cf. "Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad", en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto, 2008; Secretaría de Seguridad Pública, *Quinto informe de labores*.)

³⁴ Esta nivelación se realiza en colaboración con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y mediante la aplicación del examen del Centro Nacional de Evaluación (Ceneval). Como parte de este programa de nivelación, de septiembre de 2010 a julio de 2011, se ha beneficiado a 1 135 policías federales, quienes se sometieron a este examen para obtener el certificado de bachillerato.

³⁵ Además de los ascensos, el programa incluye la entrega de estímulos económicos y condecoraciones (1 253 y 420, respectivamente, en 2010), con lo cual se busca exaltar el buen trabajo y fomentar lealtad y entrega del policía a la institución.

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

en construir instituciones de seguridad pública capaces de prevenir y combatir el crimen de manera eficaz.

Régimen disciplinario

Este componente de Sidepol hace de la disciplina la base del funcionamiento de la PF y es parte esencial de la organización policial al contemplar las instancias y los procesos para el otorgamiento de incentivos, así como la imposición de las correcciones disciplinarias y sanciones establecidas en la Ley de la Policía Federal. Para implementarlo, se creó el Consejo Federal de Desarrollo Policial que tiene, entre otras funciones, las de emitir las normas y de resolver las controversias con relación a los procedimientos del régimen disciplinario. Funciona, entre otras cosas, como tribunal disciplinario que, como se ha dicho, otorga incentivos e impone sanciones. Además de lo anterior, tiene encomendado emitir criterios para la selección, ingreso, formación, permanencia y ascensos de los elementos de la PF. Está compuesto por representantes permanentes de todas las áreas de la PF y por el Comisionado General, quien funge como el presidente.³⁶ Como parte de la implementación de este Régimen Disciplinario, se establecieron sanciones claras de acuerdo con el tipo de falta (incluyendo la destitución, sin posibilidad de reintegración).

Así, durante el primer trimestre del 2011 el Consejo Federal de Desarrollo Policial dio de baja a 3 200 policías federales por no cumplir con los requisitos que dispone la ley. En este punto, un reto importante consiste en evaluar la responsabilidad institucional sobre las personas que cometen faltas, reforzando el trabajo preventivo y el seguimiento de sus miembros para evitar llegar a las destituciones.

Por otra parte, y para fortalecer el Régimen Disciplinario, resulta especialmente relevante que las personas sepan en dónde denunciar un mal comportamiento policial, ya sea por abuso de poder, exceso del uso de la fuerza y malos tratos, entre otros. Para ello, se han puesto en marcha mecanismos permanentes para que los ciudadanos puedan levantar quejas y denuncias anónimas en contra de servidores públicos federales de seguridad y de procuración de justicia.³⁷ Para fortalecer la relación entre policías y comunidad, resulta indispensable ofrecer a los denunciantes de abusos policiales un espacio de confianza donde poder realizar sus denuncias —lo mismo para víctimas de delitos. La experiencia de otros países muestra la relevancia de contar con sistemas de intervención temprana para identificar aquellos oficiales y unidades con niveles altos de quejas e incidentes de violencia.³⁸

³⁶ Reglamento de la Ley de la Policía Federal, arts. 125, 126, 129, 133 y 197–205.

³⁷ Estas quejas y denuncias se pueden realizar a través de formatos electrónicos en los portales web de las dependencias y entidades pertenecientes a la Administración Pública Federal (APF), en las oficinas de Correos de México o en la red carretera a cargo de Caminos y Puentes Federales (Capufe).

³⁸ En este sentido, cabe destacar que por decreto presidencial, el 4 de septiembre de 2011 se creó la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos, que será la máxima autoridad en asesoría técnica a las instituciones responsables de brindar apoyo a las víctimas de la delincuencia. Dicha procuraduría tendrá como principal misión brindar una mejor y más efectiva atención a ciudadanos en esta situación.

Sistema complementario de seguridad social

A través de ese sistema se fortalecen las prestaciones sociales, laborales y de salud para los policías y sus familias, lo cual debería tener un impacto positivo en el sentido de pertenencia a la institución. Se contemplan seguros médicos, fondos para la vivienda, seguros de vida y para el retiro, espacios deportivos y socioculturales. Es bastante claro que para disminuir los ámbitos de corrupción, la seguridad social debe acompañarse de un fuerte entrenamiento doctrinario y ético, así como sistemas de control interno y disciplinario capaces de sancionar y reaccionar, pero también de prevenir.

Integración temática ³⁹

Además de favorecer la acción conjunta entre los tres órdenes de gobierno, el Nuevo Modelo de Policía contempla también la integración de las principales funciones de la política contra el crimen, como la participación ciudadana, el Sistema Penitenciario, el combate a la corrupción y la mediación con la sociedad civil.⁴⁰ El rol de la ciudadanía es particularmente importante, porque sin la confianza popular ningún modelo de seguridad pública puede funcionar a largo plazo.

Para fomentar la relación con la comunidad se han implementado diversos programas. Uno de ellos es el de Observatorios Ciudadanos de la PF, donde cada entidad federativa debe reunir representantes de la sociedad civil para atender sus problemáticas específicas; sin embargo, aún están en proceso de conformación, no obstante, los avances son importantes. Se han reactivado las Juntas de Seguimiento y Evaluación Policial (Jusep), como parte de la iniciativa para la creación de Observatorios Ciudadanos.

Las Jusep son mecanismos de participación ciudadana que promueve la SSP con el propósito de involucrar a representantes de la sociedad civil en temas de seguridad pública, rendición de cuentas y vigilancia del buen comportamiento policial; además de servir como un foro de transparencia sobre las acciones que realiza la PF, así como ser un espacio para la recepción de denuncias ciudadanas, así como de materialización de acuerdos de colaboración con distintas organizaciones, públicas y privadas, en materia de prevención social del delito, fomento de la denuncia y cultura de la legalidad. Estas organizaciones serán las bases más evidentes para la consolidación de los Observatorios en el mediano plazo.

Además, se ha implementado el Programa Sensores Juveniles, cuyo principal objetivo es transmitir al sector juvenil del país una metodología de prevención temprana de riesgos. Para ello, se brinda capacitación con el propósito de sensibilizar a ciudadanos entre los 18 y 28 años, que estén en contacto con adolescentes, sobre las mejores prácticas para evitar la delincuencia y el pandi-

³⁹ Cuando hablamos de “integración temática”, para efectos del presente estudio, los autores nos referimos a la integración de todas las áreas y funciones del quehacer policial con otras funciones del Estado, como es el caso de la función penitenciaria, así como la participación de la sociedad en tareas como la denuncia y la prevención de los delitos.

⁴⁰ Secretaría de Seguridad Pública, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Programa de Seguridad*.

llerismo, así como para fomentar el diálogo, detectar conductas de riesgo entre sus pares y promover acciones que coadyuven a la prevención del delito. Hasta el momento se ha capacitado a 307 sensores y a 11 coordinadores de diferentes instituciones gubernamentales, mismos que fungirán como guías en el marco de este programa.⁴¹

También relevante para la integración temática del Nuevo Modelo de Policía mexicano es la modernización del Sistema Penitenciario Federal. El Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, que depende de la SSP, controla los centros penitenciarios federales en México. Aunque es un órgano desconcentrado de la SSP y, por lo tanto, independiente de la PF, muchas organizaciones y estudios internacionales recomiendan que la administración penitenciaria sea una responsabilidad de una secretaría o ministerio de justicia, lo que se basa en el argumento de que no puede ser la misma institución que persigue y controla el delito la que se encargue de los condenados o sentenciados.⁴² Pero mientras estas funciones permanezcan en la misma esfera política, lo que resulta indispensable es que también se modernice el sistema carcelario y la profesionalización de su personal, a través del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, tarea que se puso en marcha con la Estrategia Penitenciaria 2008–2012.

Al respecto, los primeros esfuerzos han estado encaminados a ampliar la capacidad del sistema federal, que al principio de la década de los noventa sólo contaba con dos penales. Para ello, se crearon entre 1992 y 2006 seis Centros Federales de Readaptación Social (Ceferesos), pero con ello sólo se abarcaba 23% de la población penal del fuero federal. Al mismo tiempo, la infraestructura penitenciaria fue deteriorándose y perdiendo capacidad; y si a ello se suma la ausencia de formación de personal penitenciario, se tenía un sistema muy débil. Del año 2009 a la fecha se han remodelado y adaptado seis Ceferesos, lo que permite mejorar las condiciones en las que viven los internos, así como implementar acciones de readaptación social que sean efectivas, lo que se define en la mencionada Estrategia Penitenciaria. Este proceso, sin duda, tomará varios años, por lo que se requiere de un compromiso político claro de las próximas administraciones para su adecuada consolidación. Las medidas tomadas para mejorar el Sistema Penitenciario Federal se concentran en cuatro ejes:

- *Medidas de corto y mediano plazo.* Implica la modernización de los Ceferesos, instalación de nuevas tecnologías dentro de los penales, mejora en las instalaciones para el personal de custodia y recuperación de instalaciones dañadas.
- *Construcción de nueva infraestructura.* A través de inversión público–privada encaminada a construir más espacios para recibir a los internos del fuero federal que actualmente se encuentran en centros de reclusión estatal y municipal. Además de lo anterior,

⁴¹ Vid. "Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad", en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto, 2008; SSP, *Quinto informe de labores*.

⁴² Para abundar sobre este tema se puede consultar: UNIVERSAL PERIODIC REVIEW (UPR) de la ONU; *Sociedade Brasileira de Direito Público*; Comisión por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires, *Seguimiento a la Recordaciones del Cuarto Informe Periódico de Argentina*.

se han transferido instalaciones estatales para que éstas sean adecuadas y administradas por el Sistema Penitenciario Federal. Sin embargo, queda pendiente la tarea de cómo mejorar los centros estatales en lugar de traspasar más responsabilidades al sistema federal en esta materia. Respecto de la inversión privada, en una primera etapa se definió la construcción de ocho nuevas instalaciones, y en una segunda etapa se promoverá la participación del sector privado en la prestación de servicios penitenciarios. Proceso que aún está en marcha y del cual no se tienen evaluaciones en la actualidad.

- *Homologación de criterios.* Relativo a normas, reglamentos, procedimientos de seguridad, operación y clasificación de internos. Para cumplir este objetivo, se creó la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en la que participan autoridades encargadas de la administración de centros penitenciarios de todo el país, con el propósito de facilitar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Esta instancia se encarga de homologar la operación de la seguridad de los centros, delimitar los convenios de coordinación y promueve el intercambio de información penitenciaria. A través de esta Conferencia se ha realizado, entre otras cosas, un diagnóstico de equipos técnicos necesarios para evitar la extorsión telefónica desde los centros penales, los reportes integrados de información penitenciaria y el análisis de la función penitenciaria para identificar experiencias exitosas.
- *Servicio de Carrera Penitenciaria.* El principal elemento es la creación, en 2009, de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria, que imparte cursos, tanto para el personal de seguridad y custodia, como para el personal técnico y administrativo, con base en lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización Penitenciaria.⁴³

El reto de la profesionalización del Sistema Penitenciario se presenta dentro de un proceso de cambio y modernización caracterizado por la implementación del Nuevo Modelo Penitenciario en cinco ejes,⁴⁴ e implementándose bajo las cinco ramas que demandan los establecimientos de reclusión, a saber:

- Seguridad penitenciaria (guarda y custodia).
- Técnicos y programadores penitenciarios.
- Servicios administrativos.
- Servicios penitenciarios.
- Dirección.

⁴³ Academia Nacional de Administración Penitenciaria, *Programa Rector de Profesionalización Penitenciaria*, 2011.

⁴⁴ Los ejes referidos son: a) Operación de un proceso de recepción y clasificación objetivo; b) Operación de procesos de reinserción basados en la supervisión directa; c) Adecuación y construcción de infraestructura penitenciaria con base en una arquitectura capaz de impactar en los cinco instrumentos para la reinserción: trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte; una operación equilibrada del Sistema Penitenciario, preferentemente sin sobrepoblación; el cambio de paradigma del actual sistema que considera a los internos de alta peligrosidad para la custodia del gobierno federal, a fin de que éste asuma la totalidad de la población de orden federal; d) Ejecución del censo para construir el Registro Nacional de Información Penitenciaria, y e) Profesionalización.

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

Con la finalidad de establecer criterios de aplicación general dentro del Sistema Penitenciario, con relación a los perfiles considerados para el diseño del Programa Rector de Profesionalización Penitenciaria, se parte de los que se describen en seguida:

- El de seguridad penitenciaria, que incluye, a su vez, funciones específicas: la de guarda, que se refiere a la seguridad externa y la de custodia, que considera la seguridad interna y la supervisión directa de los internos.
- El técnico, dentro del cual se ubican puestos y funciones encargados de la recepción, evaluación, clasificación y tratamiento de los internos.
- El jurídico, al cual le corresponden el seguimiento del proceso del interno para determinar su situación jurídica dentro del centro penitenciario.
- El administrativo, encargado de proporcionar los insumos, servicios y, en general, la logística necesaria para el funcionamiento adecuado de los centros penitenciarios.

Al respecto se han logrado algunos avances importantes. Así, por ejemplo, en dos años, según información proporcionada por la SSP, la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP) ofreció 15 cursos de formación inicial dirigidos a personal del Sistema Penitenciario Federal. De esos cursos egresaron un total de 1866 personas, 36% de ellos con perfil de seguridad penitenciaria, 37% con perfil técnico y 27% con perfil administrativo.

Tecnología de comunicaciones

Un elemento primordial dentro del Nuevo Modelo de Policía es Plataforma México, un sistema tecnológico que permite la generación de estadísticas confiables y uniformes, así como la comunicación segura entre policías del país. Plataforma México funciona a partir de una red tecnológica que interconecta, a la fecha, a casi 550 puntos en todo el país, lo que permite la consulta de información en tiempo real, así como el empleo de mapas georreferenciados y mecanismos para compartir estadísticas específicas sobre factores de interés para la seguridad pública, como los vehículos robados, registros de policías o registros locales de armamento.

Así, con el objeto de impulsar un salto cualitativo en la investigación, el Nuevo Modelo de Policía sienta sus bases sobre la generación de inteligencia policial. Plataforma México y su nodo central, el Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF), son la infraestructura tecnológica necesaria para este cambio institucional.

Como se analizará en el libro correspondiente, Plataforma México opera mediante el principio de intercambio de información entre las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno. Por lo tanto, su operatividad supuso dos retos de dimensiones nacionales: la conexión efectiva de las instituciones con Plataforma México, y las capacidades para la producción y análisis de información. Para asegurar el funcionamiento de este sistema tecnológico, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública obliga a las autoridades de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios a colaborar con el

intercambio de información. Se señala que todos intercambiarán, sistematizarán, consultarán, analizarán y actualizarán la información que diariamente se genere sobre la seguridad pública. Para conseguirlo, se debe asegurar la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de la red local con las bases de datos y sistemas de Plataforma México.

En este sentido, la modernización y actualización de la Red Nacional de Telecomunicaciones es la base del sistema, y fue diseñada para mantener los registros en línea de manera constante y enviar información a través de diversos medios en caso de presentarse fallas. Esta red tiene tres niveles de complejidad: el primero es la operación policial; el segundo es la investigación y el análisis, y el tercero es la información de inteligencia, que tiene un acceso más restringido. Este sistema puede consultarse desde cualquier punto del país, lo que lo convierte en una herramienta de uso cotidiano en las tareas y operativos policiales. Para consolidar esta red se modernizaron los llamados centros de control, comando, comunicaciones y cómputo, lo cual sirvió para homologar la tecnología de las instituciones de seguridad del país. Si bien es un punto importante, otro elemento de gran relevancia debe ser la capacitación de quienes manejen y tengan acceso a esa información, especialmente en las policías municipales, que se presentan como las más débiles del sistema.

A la par del desarrollo de una red que permitiera la transferencia eficaz y segura de información, se trabajó en la integración de las bases de datos provenientes de los distintos órdenes de gobierno. De este esfuerzo surgen sistemas y registros como los que a continuación se describen, a manera de ejemplo:

- El Sistema Único de Información Criminal (SUIC) que se conforma por bases de datos sobre biometrías, licencias de conducir, el Registro Público Vehicular, mandamientos judiciales, armamento y datos generados por las instituciones de procuración de justicia y las policías sobre personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, y donde se incluye la información relacionada con los procesos (perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación, órdenes de detención, antecedentes y procesos penales, sentencias y ejecución de penas, entre otros). El SUIC también comprende el Sistema Nacional de Información Penitenciaria que contiene los registros de los internos de los tres órdenes de gobierno.
- El Registro Administrativo de Detenciones, que se integra con los reportes generados mediante los Informes Policiales Homologados (IPH) y la información que envían las instituciones de procuración de justicia, una vez que un detenido queda a su disposición.
- El Registro de Personal de Seguridad, que incluye todos los datos de identificación, antecedentes y trayectoria de los integrantes de las instituciones de seguridad, lo que es útil, entre otras cosas, para evaluar y dar seguimiento al desempeño de los policías, y para evitar que miembros de las instituciones de seguridad dados de baja puedan ingresar a otra corporación. Un reto será determinar cómo se utiliza esta información para fines de control interno y alerta temprana.
- El Registro de Armamento y Equipo, que concentra información actualizada sobre los vehículos, armas y municiones asignados a servidores públicos.

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

Finalmente, cabe mencionar que los diferentes registros que integran Plataforma México permiten el desarrollo de distintos aplicativos para otorgar funcionalidad a la información almacenada, entre ellos: Informe Policial Homologado (registro de todos los hechos donde hay intervención policial); Fichas delictivas; Módulos de casos (incluye un apartado para delitos federales); Módulo de Seguridad Privada (registro de las empresas dedicadas a este tipo de servicios); Sistema Nacional de Información Penitenciaria; Sistema de Gestión Operativa (para planificar el despliegue operativo); Sistema de Colaboración en Línea (permite la comunicación en tiempo real entre los tres órdenes de gobierno) y Sistema de Denuncia Ciudadana. Este último está integrado por los Centros de Atención de Emergencias y Denuncia Anónima (CAEDA) y el Centro Nacional de Atención Ciudadana (CNAC) operados por la Policía Federal, los cuales están preparados para recibir reportes ciudadanos y denuncias. Con lo anterior se da cuenta de que Plataforma México no sólo integra la información que producen las instituciones policiales, sino que también capta la proveniente de denuncias ciudadanas. Se trata básicamente de denuncias anónimas a los números telefónicos asignados por el CAEDA y a los números indicados en la página web del CNAC.

Los elementos geográficos del análisis delictual son claves y, por ende, lo es identificar, por ejemplo, los vínculos entre las redes de tráfico ilícitas con estudios de visualización geográfica centrada en dimensiones como la topografía, la agricultura y el transporte. Actualmente, Plataforma México permite la elaboración de “mapas geodelictivos” para analizar las variables espacio-temporales de los hechos relacionados con un delito o serie de delitos.⁴⁵ Este aplicativo de Plataforma México puede contribuir a identificar y, entonces, entender mejor todos los aspectos de las operaciones de las organizaciones criminales. Por ejemplo, muchas de éstas pagan a los campesinos para sembrar marihuana en su tierra (sobre todo en cañones y otras áreas difíciles de detectar), esconden los productos de esta actividad en casas locales y los transportan con vehículos particulares por rutas en donde mantienen sus propios controles de carretera. Una visualización analítica de este fenómeno multidimensional con Plataforma México avanzaría en su utilidad preventiva. Aunque se trata principalmente de una forma de investigación policial, tal visualización geográfica es una ilustración concreta del ciclo de inteligencia que integra formas y fuentes de información diferentes.

La calidad de la información es clave para cualquier proceso basado en la inteligencia. Fernando Escalante ha subrayado la importancia de la “información estadística confiable, tan completa como sea posible”.⁴⁶ Para eso, es fundamental que Plataforma México tenga información comprehensiva e independiente.

Así, un reto permanente es que las bases de datos relacionadas con la seguridad pública, administradas por Plataforma México, sean consistentes, con las mismas categorías para los mismos actos; excluyentes mutuamente, para

⁴⁵ G. García Luna, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁶ Fernando Escalante Gonzalbo, “Homicidios 1990–2007”, en *Nexos*, febrero, 2011.

que un incidente no pueda ser clasificado en más de una de dichas bases, y exhaustivas, para que todo tipo de delito tenga una clasificación. En este sentido, es necesario garantizar la calidad y la actualización permanente de las bases de datos que los estados integran y utilizan. Al respecto, Plataforma México cuenta con mecanismos de supervisión y monitoreo diseñados para verificar de manera sistemática la carga oportuna de información, así como su calidad. Estos mecanismos, con los que se analiza la información contenida en el SUIC, son denominados “tableros de control”. Ejemplo de los tableros de control que hoy aportan información de gran relevancia son los relativos a las consultas oficiales hechas al SUIC por cada entidad federativa; los Informes Policiales Homologados (IPH) registrados por estado; los vehículos robados y recuperados; el reporte de armamento y equipo, o las fuerzas federales desplegadas a lo largo de la República. Así, la información de los tableros de control se monitorea con el fin de reaccionar de manera oportuna ante cualquier vulnerabilidad detectada.

Aunado a lo anterior, se diseñó y puso en marcha el Sistema de Gestión para la Seguridad de la Información (SGSI) de Plataforma México, basado en el estándar ISO-27001, que actualmente se encuentra en proceso de certificación, y que incluye altos estándares para la administración de la seguridad, con un enfoque de gestión de riesgos para la integración de procesos de mejora continua y de planes estratégicos.

Finalmente, respecto del sistema de información, cabe señalar que Plataforma México ofrece un subsidio para que las entidades federativas cuenten con recursos para el almacenamiento y procesamiento de la información, para lo cual la SSP brinda capacitación y asistencia a los usuarios de la misma en los órdenes estatal y municipal. Asimismo, esta formación es parte esencial del Programa Rector de Profesionalización.

Consideraciones finales

Los avances desarrollados en materia policial en América Latina, y en especial en México, reconocen a la seguridad pública como un derecho, una responsabilidad multidimensional, cuyo liderazgo civil democrático es un elemento clave para el fortalecimiento de una política de Estado en la materia. La policía dejó de ser un aparato represor que utiliza su fuerza para enfrentar a sectores políticos considerados enemigos. Esto no significó que se consolidara como el único encargado de la seguridad, debido al reconocimiento de los múltiples factores vinculados con este problema, lo que demuestra un avance positivo en el reconocimiento del accionar policial. Además, es uno de los factores clave de las políticas de control del delito, que facilita la articulación con la capacidad de investigación y, por ende, incide en la calidad del sistema judicial; pero también es un actor clave en la prevención del delito a través de la relación con la ciudadanía y el establecimiento de mecanismos de presencia policial que apuntan a la disuasión, más que al control directo.

La necesidad de un Nuevo Modelo de Policía en México

En la mayoría de los países, el monopolio del uso de la fuerza ya no está sólo en manos de las instituciones policiales. Ésto se ha privatizado debido a una exponencial consolidación de la industria privada de seguridad. Esta tendencia genera serios problemas para las policías, debido a la falta de coordinación en las tareas de seguridad, la competencia por el recurso humano capacitado, la necesidad de regulación de una industria altamente informal y el potencial desarrollo de una demanda por servicios policiales.

Asimismo, en América Latina, la modernización de ciertos sectores del Estado que buscan mejorar la calidad de las prestaciones de protección social para los funcionarios, no ha impactado necesariamente al sector policial debido, principalmente, a sus dimensiones: por ejemplo, la definición de una política de salarios o de previsión sensible a las necesidades existentes, tendría un impacto presupuestario de tal magnitud que muchas veces no tiene viabilidad. Esta precarización del trabajo policial se enfrenta con una criminalidad que se complejiza, desarrolla y adquiere cada vez mayor poder económico.

En el caso de México, la puesta en marcha del Nuevo Modelo de Policía ha significado un cambio sustantivo en la concepción y el diseño de las instituciones de seguridad pública; sus componentes legal, tecnológico, humano y operativo ofrecen posibilidades inéditas a nivel nacional para una gestión más eficaz en materia de prevención y combate a los delitos. Este proceso requiere continuidad y compromiso político para su consolidación y para poder hacer frente a una delincuencia cada vez más compleja. Sin duda, el Nuevo Modelo de Policía representa uno de los esfuerzos más notorios de los últimos tiempos en el hemisferio en cuanto a modernización policial se refiere, para atender de manera integral los retos que ha traído consigo el nuevo siglo en la materia.

Estados modernos con policías inefectivas hipotecan su futuro. Este aprendizaje es hoy más evidente que nunca en nuestra región, donde los procesos de consolidación democrática, el crecimiento económico de los últimos años y la modernización de ciertas áreas del Estado ponen en mayor relieve la precariedad policial.

Algunas experiencias de cambio no han incluido verdaderas transformaciones y dejan un panorama marcado por la inefectividad, la corrupción y, en algunos casos, el uso ilegítimo de la fuerza por parte de la policía. El incremento de la criminalidad y sus formas de organización cada vez más sofisticadas, ponen en jaque a los Estados en su verdadera capacidad para garantizar seguridad, acceso a la justicia, capacidad de castigo y resocialización. La política no ha respondido con claridad a las demandas surgidas de este contexto, más bien, a través de un uso ineficiente de la retórica electoral, el tema de la seguridad se utiliza para proponer iniciativas poco claras y, en muchos casos, esporádicas.

La responsabilidad de una efectiva reforma policial involucra a la institución pero, igualmente, involucra a los actores políticos que pueden definir caminos certeros de intervención, financiamiento y sustentabilidad para las tareas a desarrollar. Sin duda, una policía profesional aumenta los desafíos de las políticas de seguridad que se implementan en un determinado país, generando, por ende, un círculo virtuoso de desarrollo técnico y profesional en un área gubernamental hasta ahora poco explorada.

CAPÍTULO 3

UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA UN NUEVO MODELO
DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

ANA LAURA MAGALONI KERPEL

Al inicio de la administración de Felipe Calderón, el viejo problema de la debilidad en las instituciones de seguridad pública locales y federales tomó dimensiones nunca antes vistas. Frente al fortalecimiento de las organizaciones criminales, sobre todo en algunas zonas del país, literalmente no había corporaciones policiales con capacidad para enfrentar el problema. La descomposición de los cuerpos policiales y la penetración del crimen organizado en estas instituciones era evidente: los policías, en el mejor de los casos, eran débiles y poco profesionales, y, en el peor, estaban al servicio de los criminales.¹ Se podría decir que en el ámbito del desarrollo institucional de nuestras policías nos alcanzó el destino. De pronto se hizo patente con extraordinaria nitidez el enorme costo que tenía para México, y para muchos ciudadanos en concreto, no haber instrumentado antes políticas efectivas para desarrollar y fortalecer a las múltiples corporaciones policiales del país.

Asimismo, los desafíos de un sistema federal hacían urgente la necesidad de construir un sistema nacional de seguridad pública que permitiera la coordinación entre los tres niveles de gobierno. En la administración de Ernesto Zedillo se hizo el primer intento. En 1994 se reformó la Constitución, y en 1995 se aprobó la Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública a efecto de sentar “las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.²

Sin embargo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública no superó los problemas estructurales y de coordinación entre las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración de justicia y de la readaptación social. Tampoco, en ese primer intento de reforma, se pudo sustituir un modelo policial meramente reactivo por uno anclado en las capacidades investigativas y de inteligencia de las corporaciones policiales.³

¹ Al respecto, es de especial atención que desde 1980 los niveles de criminalidad se han convertido en un problema grave, a tal punto que en un solo año, en 1995, el crimen *per capita* aumentó en 35% respecto del año anterior. (Vid. Ana Laura Magaloni Kerpel, *Arbitrariedad e ineficacia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*.) Para una aproximación sobre la creciente percepción de inseguridad y el deficiente desempeño de la procuración de justicia penal y los ministerios públicos en México, se recomienda el interesante estudio de Guillermo Zepeda Leucona, *Crimen sin castigo*.

² LGSNSP, art. 1.

³ Para obtener un análisis profundo sobre la trayectoria del Sistema Nacional de Seguridad Pública hasta la administración del ex presidente Vicente Fox Quesada, *vid.* Gloria Brasdefer Hernández, “Sistema Nacional de Seguridad Pública: avances y perspectivas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 111 (*Antología conmemorativa 1955–2005*).

En el sexenio de Felipe Calderón se ha impulsado, tanto en el ámbito federal como local, una ambiciosa reforma a las instituciones de seguridad pública, particularmente las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. El gran impulso de estas transformaciones se vio nacer en 2007, con la presentación de diversas iniciativas de reforma constitucional, tanto por diputados, como por el presidente.⁴ Finalmente, estas iniciativas desencadenaron la aprobación de una trascendental reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal en junio de 2008,⁵ misma que, a su vez, sentó las bases para una serie de reformas legales que buscarían la profesionalización y eficiencia de las instituciones de seguridad a escala nacional, bajo la dirección del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁶

De acuerdo con el actual secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, las reformas normativas atendieron cuatro problemas fundamentales:⁷

- Profesionalización de las instituciones de seguridad pública.
- Mayores atribuciones a las corporaciones policiales en materia de investigación criminal que terminen con la rígida separación entre policías preventivos y policías ministeriales.
- Coordinación entre las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno.
- Transformación del Sistema Penitenciario.

Asimismo, según la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, presentada en 2007 por el presidente Felipe Calderón, uno de los grandes objetivos fue, precisamente, la transición de un modelo reactivo y punitivo a uno marcado por una aproximación integral con la sociedad;⁸ cuestión que, sin duda, toca los factores que originan el delito y requiere de una nueva

⁴ Si bien, las dos primeras iniciativas de reforma en la materia se presentaron en 2006, sus contenidos se desarrollaron con mayor profundidad en las iniciativas de 2007.

⁵ La reforma constitucional fue dictaminada y aprobada por 462 votos en la Cámara de Diputados el 26 de febrero de 2008, y por 71 votos en el Senado el 6 de marzo de 2008. Posteriormente, la reforma pasó a las legislaturas de los estados para su correspondiente aprobación, publicándose finalmente en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

⁶ Estas reformas fueron producto de diversas iniciativas presentadas en 2008 por el presidente Felipe Calderón (el Proyecto de decreto que reforma el Código Federal de Procedimientos Penales; Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; Código Penal Federal; Ley de la Policía Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley de Amparo, Reglamentaria de los arts. 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo [Miscelánea Penal], presentada el 23 de septiembre de 2008; la iniciativa de reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 2 de octubre de 2008; la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley de la Policía Federal, ambas presentadas el 21 de octubre de 2008), así como de la iniciativa de reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentada por diputados del Grupo Parlamentario del PRD, el 18 de septiembre de 2008.

⁷ Vid. Genaro García Luna, *El nuevo modelo de seguridad para México*, p. 32.

⁸ Vid. Secretaría de Seguridad Pública, *Programa de Seguridad. Eje 3, Prevención del delito y participación ciudadana*.

Un nuevo marco normativo

dinámica de vinculación.⁹ La realidad delictiva del país necesitaba un modelo de actuación policial que permitiera, por un lado, la agilidad en la toma de decisiones a fin de reaccionar con celeridad ante la comisión de delitos y, por el otro, anticipar los hechos criminales mediante la generación de inteligencia. Esto significaba un tipo de reingeniería institucional de gran calado.

Este tipo de procesos de transformación y fortalecimiento institucional no sólo son extraordinariamente complejos, sino que, además, sus efectos sólo se pueden apreciar cabalmente en el mediano plazo.¹⁰ Las instituciones se mueven a un ritmo mucho más lento que el que exige la realidad social y las demandas ciudadanas. Es importante, por tanto, entender los “qué” y los “cómo” de lo que se está gestando en las instituciones de seguridad pública, a efecto de poder esperar el tiempo de maduración que pide este tipo de transformaciones institucionales.

El presente capítulo tiene por objeto analizar los cambios normativos que se dieron desde 2008, y que sentaron las bases legales para el fortalecimiento de las instituciones policiales en el país. No se pretende analizar cuáles han sido los procesos de instrumentación y aplicación de este marco normativo, ni los retos ni las resistencias políticas e internas que ha enfrentado la transformación de las corporaciones policiales. Nuestro objetivo es mucho más modesto: dar una visión panorámica y sistematizada de los cambios normativos que “dibujan” las nuevas instituciones policiales que se aspira tener y, al mismo tiempo, sientan las bases jurídicas para que ello sea posible. El camino para su instrumentación en todo el país es aún largo y complejo pero, al menos, ya existe una ruta crítica, marcada por la Constitución y las leyes en la materia, para que se continúe caminando en la dirección correcta.

El Poder Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión, según el caso, aprobaron reformas a la Constitución, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la Ley de la Policía Federal (LPF) y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados (LRSS).¹¹ En este capítulo analizaremos, en los cuatro bloques temáticos antes señalados, los aspectos más relevantes de la nueva normatividad de las instituciones de seguridad pública.

⁹ *Idem.*

¹⁰ La naturaleza compleja de estas transformaciones se relaciona directamente al hecho de que para su éxito no es suficiente generarse cambios institucionales sino que también es necesario desarrollar un proceso de cambio de cultura institucional fundada en una serie de conductas, opiniones y valores. Sobre la dificultad y trascendencia de esta clase de cambios en las instituciones policiales (*Vid. Ernesto López Portillo, La policía que queremos. La reforma penal en México. Análisis, críticas y perspectivas*, pp. 349–355.)

¹¹ La nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Miscelánea Penal fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 y el 23 de enero de 2009, respectivamente. Posteriormente, el 29 de mayo de 2009, fue publicada la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, tres días después, el 1 de junio de 2008, la Ley de la Policía Federal.

Profesionalización

Cualquier reforma exitosa en las instituciones policiales y para la persecución criminal tiene como principal eje rector la calidad profesional y disciplina de las personas que laboran en ellas. Son los policías de carne y hueso quienes hacen posible, o no, que la institución cumpla sus funciones y objetivos. ¿Cómo atraer a los mejores candidatos a esos puestos? ¿Cómo retener a esos buenos policías? ¿Cómo detectar rápidamente a los malos policías y expulsarlos a tiempo? ¿Cómo generar sistemas de recursos humanos congruentes con los objetivos de la institución? ¿Qué hacer para que las personas que trabajan en tales instituciones se encuentren motivadas y quieran dar lo mejor de sí? ¿Cómo dignificar la profesión de policía? Estas son algunas de las preguntas clave que un sistema de recursos humanos de las instituciones de policía debe responder y atender.

Este apartado está dividido en tres partes generales. En primer término, analizaremos de dónde surge y cuáles son los antecedentes normativos del sistema de profesionalización de las instituciones policiales. Seguidamente, veremos el catálogo de obligaciones básicas de cualquier integrante de una corporación policial, sin importar su rango o el orden de gobierno al que pertenezca. Por último, en el tercer apartado analizaremos la parte toral de la profesionalización de los policías: Sidepol. Este último tema, a su vez, se divide en los cinco componentes de Sidepol: carrera policial, remuneración, control de confianza, programa de profesionalización y régimen disciplinario.

Antecedentes normativos del sistema de profesionalización de las instituciones policiales

Las reformas aprobadas a la Constitución, la LGSNSP y la LPF establecen las bases legales mínimas y generales para crear un sistema de recursos humanos que, por un lado, brinde estabilidad y mecanismos de ascenso meritocráticos a los integrantes de las instituciones policiales, con derechos reconocidos, así como prestaciones atractivas y razonables de acuerdo con la función y responsabilidad del cargo y, por el otro, que determine controles disciplinarios y de confianza que permitan amonestar, suspender o remover a los malos elementos.

La necesidad de establecer un verdadero servicio civil de carrera en las corporaciones policiales del país se detectó desde la administración de Ernesto Zedillo. Como se ha mencionado, la reforma constitucional de 1994 y la aprobación de la Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995 tuvieron como objetivo hacer obligatoria y permanente la carrera policial y el servicio civil de carrera en las instituciones de seguridad pública.¹² No obstante, la Constitución y la referida ley delegaron en los estados

¹² Así, en la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGBNSP), se reconoció la importancia de la carrera policial como un elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. (Vid. LGBNSP, art. 23.)

Un nuevo marco normativo

y en los municipios la concretización de dicha obligación.¹³ La reforma policial quedó extraordinariamente descentralizada y sin liderazgo político. Con el paso del tiempo, dicha reforma constitucional y las leyes respectivas simplemente fueron letra muerta.

Dado este antecedente, la reforma constitucional de 2008, en su art. 21 determinó, entre otras cuestiones, que las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno deben seguir las bases mínimas y homogéneas de los componentes del servicio civil de carrera. Es decir, con esta reforma se pretendió dar las bases normativas uniformes en todo el país para crear un mínimo común denominador en los sistemas de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de toda institución de seguridad pública del país. Todo ello con el fin de que cualquier corporación policiaca, sin importar el orden de gobierno, respondiera a los principios constitucionales de “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” (art. 21 constitucional). Las anteriores modificaciones pueden observarse en la tabla 3.1.

Artículo 21 constitucional			TABLA 3.1
Tema	Texto anterior a la Reforma 2008	Texto vigente	
Principios Generales	La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. (Párr. VII.)	La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, <i>objetividad</i> , eficiencia, profesionalismo, honradez y <i>respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución</i> . (Párr. X.)	
Características		Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. (Párr. XI.)	
Bases del SNSP		El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: <ul style="list-style-type: none"> a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. (Párr. XI.) 	

¹³ *Ibid.*, art. 24.

En concordancia con la reforma constitucional, la LGSNSP de enero de 2009 estableció las “bases mínimas” con las que se pretende homogeneizar los aspectos centrales de la carrera policial. Como señalamos, era la única manera de comenzar a uniformar la calidad, profesionalismo y disciplina de todas las corporaciones policiales del país. La implementación de estas políticas ha enfrentado desafíos muy importantes, que no son materia de este capítulo. Por lo pronto, basta señalar que el marco normativo aprobado da los fundamentos legales al Sistema Nacional de Seguridad Pública para impulsar este mínimo común denominador del que habla la Constitución en todas las instituciones de seguridad del país, para los tres niveles de gobierno. A continuación analizaremos los aspectos más relevantes de la normativa aprobada en este rubro en dos grandes apartados: obligaciones básicas de los policías y Sidepol.

Obligaciones básicas de todo integrante de las instituciones de seguridad pública

El art. 40 de la LGSNSP establece un catálogo de deberes básicos de cualquier funcionario que trabaje en una institución de seguridad pública (policía, ministerio público, perito, entre otros). Estos deberes básicos son los mismos para cualquier policía, con independencia del nivel de gobierno o rango jerárquico dentro de la institución. El recuadro 3.1 destaca algunas de estas obligaciones. Cabe destacar que, el art. 44 de la misma ley establece que las entidades federativas y la Federación, en sus leyes respectivas, deben establecer las sanciones aplicables al incumplimiento de estos deberes básicos, los procedimientos y los órganos competentes. Estas sanciones deben consistir en amonestación, suspensión y remoción.

Además de estas obligaciones genéricas y transversales a todo policía, con independencia del orden de gobierno o su jerarquía, existen otras de carácter específico que tienen que ver con la transformación de un modelo policial reactivo a uno basado en inteligencia. En este sentido, el art. 41 de la LGSNSP establece algunas obligaciones clave para las policías consistentes en suministrar información para consolidar bases de datos que permitan la generación de inteligencia a través de la infraestructura tecnológica diseñada para tal fin (Plataforma México), como son: el Informe Policial Homologado (fracc. I); remitir a las instancias que corresponda la información recopilada, así como a entregar dicha información a otras instituciones de seguridad pública cuando se les solicite (fracc. II), así como participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales (fracc. VIII), entre otras.

Sistema de Desarrollo Policial

La LGSNSP establece la creación de un sistema de desarrollo policial. Dicho sistema lo define el art. 72 de dicha ley como:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública

Art. 40. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

- I. *Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;*
- II. *Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;*
- III. *Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;*
- IV. *Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;*
- V. *Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;*
- VI. *Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;*
- VII. *Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;*
- VIII. *Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;*
- IX. *Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;*
- X. *Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;*
- XI. *Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública;*
- XII. *Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;*
- XIII. *Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;*

- XIV. *Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;*
- XV. *Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;*
- XVI. *Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;*
- XVII. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;
- XVIII. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;
- XIX. *Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables;*
- XX. *Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;*
- XXI. *Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;*
- XXII. Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda;
- XXIII. Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente;
- XXIV. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalada por los servicios médicos de las Instituciones;
- XXV. Abstenerse de consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes;
- XXVI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;
- XXVII. No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio [...].

Un nuevo marco normativo

[...] un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la carrera policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones policiales y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en el art. 6 de la Ley.

Este Sistema de Desarrollo Policial constituye el punto medular para la profesionalización de tan importante función. Con éste se busca brindar una opción de vida y de crecimiento profesional para quienes decidan formar parte de una corporación policial en cualquiera de los tres niveles de gobierno, estableciendo un sistema de carrera meritocrático y, a la vez, otorgando mejores prestaciones a los integrantes de las corporaciones a nivel nacional.

La tabla 3.2 muestra las principales modificaciones de la LGSNSP en materia de servicio civil de carrera.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

TABLA 3.2

Desarrollo y Carrera Policial

Texto anterior

Art. 23. La Carrera Policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá *los requisitos y procedimientos* de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

Art. 24. La Carrera Policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

Texto vigente

Art. 72. El Desarrollo Policial es un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, *los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales* y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en el art. 6 de la Ley.
[...]

Art. 78. La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales.

Como podemos observar, la ley ya no habla de servicio civil de carrera sino de desarrollo policial, lo cual no sólo incluye los procedimientos y requisitos de ingreso, ascenso y retiro de policías. La nueva ley habla de “profesionalización”, “carrera”, “certificación y controles de confianza”, “régimen disciplinario” e “igualdad de oportunidades”. Es decir, se trata de generar un conjunto básico de condiciones que permite que los buenos elementos puedan ser cada vez mejores, más capacitados y profesionales, así como premiados y distinguidos por la propia institución. También se trata de tener un cuerpo de policías confiables y disciplinados. Finalmente, el Sistema de Desarrollo Policial también implica que los elementos que no tienen un buen desempeño o, incluso, aquellos que se coludan con los delincuentes, se detecten y remuevan de la institución. Es decir, es un sistema integral que busca generar las condiciones institucionales básicas a través de las cuales se pueda ir forjando una policía profesional.

Así, Sidepol establecido en la LGSNSP tiene cinco áreas estratégicas: carrera policial, remuneración, certificación y controles de confianza, programa de profesionalización y régimen disciplinario. A continuación abordaremos cada uno de estos elementos.

Carrera policial

La carrera policial es un elemento clave del desarrollo de toda institución de policía al configurarse como una serie de reglas y procedimientos obligatorios y permanentes que definen el reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como separación de las policías (art. 78 de la LGSNSP). En este sentido, la carrera policial busca garantizar el desarrollo institucional, fomentar la vocación de servicio y promover valores en la función policial a nivel nacional (art. 79 de la LGSNSP).

Consecuentemente, un primer avance significativo del nuevo marco normativo ha sido establecer (cap. II del título quinto de la LGSNSP), criterios de aplicación nacional para los miembros de las instituciones policiales, en los que se definen sus funciones, responsabilidades y perfiles, de acuerdo con su área operativa (investigación, prevención y reacción) y nivel jerárquico (comisarios, inspectores, oficiales y escala básica).

Asimismo, destaca la inserción en la LGSNSP de un conjunto de definiciones, criterios y protocolos de los procesos para el reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción y conclusión de la carrera policial, así como para la profesionalización de los miembros de las instituciones policiales (arts. 86 al 95 de la LGSNSP).

En este sentido, la LGSNSP define los requisitos de ingreso (art. 88, inciso A), permanencia (art. 88, inciso B) y de conclusión del servicio (art. 94). También establece un sistema de profesionalización obligatorio (art. 98) y un conjunto de lineamientos para la promoción de sus integrantes (art. 85). Para permanecer en cualquier institución policial, los elementos deben aprobar los cursos de formación, los procesos de evaluación y de control de confianza. Tienen que abstenerse de consumir drogas y no padecer alcoholismo. Además de no ausentarse del servicio sin causa justificada, entre otros (art. 88). Los requisitos, obligaciones y

Un nuevo marco normativo

lineamientos mínimos del ingreso, desarrollo y conclusión de la carrera policial, se indican en el recuadro 3.2.

La relevancia de esas disposiciones estipuladas en la LGSNSP radica en que permiten realizar una evaluación homogénea de los miembros de las instituciones policiales en los tres órdenes de gobierno y, fomentar así, su profesionalización uniforme en todo el país.

De conformidad con lo anterior, la Ley de la Policía Federal y su Reglamento, en su diseño conceptual y legal, definen el marco normativo del servicio profesional de carrera policial de la Policía Federal, en el que se comprende: el grado policial, la antigüedad, las insignias, las condecoraciones, los estímulos y los reconocimientos obtenidos por los miembros de las instituciones de policía; así como sus procesos de promoción y, en su caso, el registro de correcciones disciplinarias y sanciones (art. 16 de la LPF).

En el mismo sentido, la LPF —además de los requisitos generales relacionados con el perfil académico, físico, médico y de personalidad—, establece como requisitos inexcusables de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, el seguimiento y la aprobación de los programas de capacitación y profesionalización, contar con el Certificado Único Policial emitido por un Centro de Evaluación y Control de Confianza e inscripción debida en el Registro Nacional de Seguridad Pública (arts. 16 y 17 de la LPF).

Finalmente, la LPF confirma la obligación de los integrantes de la Policía Federal de conducirse con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos por la Constitución (art. 19, fracc. I), cumplir sus funciones con imparcialidad (art. 19, fracc. VI), abstenerse de cometer actos ilegales o arbitrarios (art. 19, fracc. I), entre otras, con la finalidad de establecer la disciplina como la base del funcionamiento y organización de las policías (art. 18).

Respecto de la conclusión del servicio profesional de carrera policial, la LPF retoma las causales de la LGSNSP de separación por incumplimiento de alguno de los requisitos de permanencia o irregularidades y complicaciones derivadas de los procesos de promoción; la remoción por responsabilidad consecuencia de la aplicación del régimen disciplinario, y baja por muerte, renuncia o retiro (art. 22 de la LPF).

Por su parte, el Reglamento de la LPF retoma y delinea las disposiciones relativas a la Carrera Policial contenidas en los anteriores ordenamientos, entre las cuales se pueden destacar las concernientes a la edad de retiro (art. 131), reubicación (art. 132), los criterios y requisitos para la promoción ordinaria y por mérito especial (arts. del 133 al 136), el régimen de estímulos para el reconocimiento público de los miembros ejemplares a través de recompensas, condecoraciones, menciones honoríficas, entre otras distinciones (arts. del 137 al 143), reglas para el cómputo de la antigüedad (art. 144), conclusión del servicio e indemnizaciones (arts. 145 y 146).¹⁴

¹⁴ La Ley de la Policía Federal puede servir como guía o modelo a seguir por las leyes de las policías estatales y municipales. Las principales directrices de la LGSNSP se concretizan de forma clara y precisa a través de dicha ley. Sería de suma utilidad analizar las demás leyes de policía a la luz de la LPF.

Carrera Policial

Ingreso

De acuerdo con el art. 88 de la LGSNSP, los requisitos de ingreso son:

- Ciudadanía mexicana por nacimiento;
- Acreditar la conclusión, al menos, de los siguientes estudios:
 - En el caso de aspirantes a las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente;
 - Tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;
 - En caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;
- Contar con la edad y el perfil físico, médico y de personalidad que se requiera;
- Aprobación de los cursos de ingreso, formación inicial o básica;
- Presentación y aprobación de las evaluaciones de control de confianza;
- Sometimiento a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- En su caso, acreditación del Servicio Militar Nacional;
- Buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local.

Desarrollo

De acuerdo con el art. 88 de la LGSNSP, la permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la LGSNSP para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Los requisitos de permanencia son:

- Buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;
- Mantener actualizado su Certificado Único Policial;
- No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;
- Acreditar la conclusión, al menos, los estudios siguientes:
 - En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;
 - Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;
 - En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;

- Aprobación de los cursos de formación, capacitación y profesionalización;
- Aprobación de los procesos de evaluación de control de confianza;
- Aprobación de las evaluaciones del desempeño;
- Participación en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen;
- Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- Sometimiento a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;
- No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días.

Conclusión del servicio

Conforme al art. 94 de la LGSNSP, la conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

- *Separación*, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:
 - a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;
 - b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables, y
 - c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de las Comisiones para conservar su permanencia.
- *Remoción*, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o
- *Baja*, por:
 - a) Renuncia;
 - b) Muerte o incapacidad permanente, o
 - c) Jubilación o retiro.

Al igual que en el caso de los ministerios públicos y peritos, no procederá bajo ninguna circunstancia su reinstalación o restitución, sino únicamente su indemnización (art. 76, LGSNSP).

Remuneración

Un aspecto clave en el fomento de un adecuado desarrollo policial es la remuneración. Las corporaciones de policía deben ofrecer remuneraciones acorde con las funciones y responsabilidades de cada categoría. Ésta es una cuestión central para dignificar la profesión de policía, para lograr atraer y retener buenos elementos y reducir, en consecuencia, los incentivos para la corrupción. De nada serviría un servicio civil de carrera si las condiciones materiales de los policías no les permiten brindar a su familia una vida digna. En este sentido, el art. 84 de la LGSNSP determina que la remuneración de los integrantes de las instituciones policiales será “acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos” y, además, dicha remuneración “no podrá ser disminuida durante el ejercicio de su cargo”. Asimismo, el precepto dispone que todo policía tenga derecho a “un sistema de retiro digno”, a sistemas de seguros para los familiares en caso de fallecimiento y por incapacidad total y permanente acaecida en el cumplimiento de su función. Finalmente, el art. 84 dispone que la Federación, las entidades federativas y los municipios deben hacer las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas para que estos derechos de los policías sean efectivos.

Pero la redacción de la ley es genérica e imprecisa. ¿Qué significa una remuneración “acorde a la calidad y riesgo de las funciones”? ¿qué es un sistema de “retiro digno”? Las restricciones presupuestarias y la falta de un consenso político amplio en estos rubros podrían vaciar de contenido a estos derechos de los policías. Valdría la pena, por tanto, dar un seguimiento puntual a lo que sucede al respecto en cada una de las corporaciones policiales del país. La nueva LGSNSP genera una base legal para esta discusión.

Certificación y control de confianza

Cualquier policía, sin importar su rango ni el nivel de gobierno, debe presentar y aprobar evaluaciones de control de confianza para ingresar y para permanecer en las instituciones de seguridad del país (arts. 65 y 86 de la LGSNSP). Con este mecanismo lo que se pretende, según Genaro García Luna,¹⁵ es “garantizar que quienes aspiran a formar parte de una corporación policiaca cumplan con el perfil adecuado para el desempeño de sus funciones, permanencia y promoción”. Las evaluaciones de control de confianza son un instrumento básico, utilizado a nivel mundial, para depurar a las corporaciones policiales de los malos elementos.

La LGSNSP creó, en su título sexto, el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza, a través del cual se establecen las bases para el desarrollo de políticas, servicios y acciones tendientes a cumplir los objetivos de la evaluación y certificación de las policías en todo el país.

Así, es a través de la dirección del Centro Nacional de Acreditación y Confianza que se busca garantizar una política homogénea de evaluación y acredita-

¹⁵ G. García Luna, *op. cit.*, p. 64.

ción en todos los centros nacionales, por medio de la revisión y control de sus protocolos de evaluación y certificación (art. 108 de la LGSNSP).

Por ello, la LGSNSP ofrece un concepto de certificación, al cual deberán de adaptarse todos los mecanismos de evaluación. De esta manera, la certificación se constituye como un proceso de verificaciones y evaluaciones periódicas para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos de los miembros de las instituciones policiales durante el ingreso, la promoción y la permanencia (art. 96 de la LGSNSP).

En este sentido, la certificación se dirige a reconocer habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos, así como a identificar factores de riesgo que interfieran en la función policial, tales como un desarrollo patrimonial injustificado, uso del alcohol u otras sustancias psicotrópicas, vínculos con organizaciones delictivas, mala conducta o comisión de delitos, entre otros (art. 97 de la LGSNSP).

De acuerdo con el Reglamento de la LPF, la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial es la encargada de supervisar la actualización del registro de certificados de los policías (art. 39, fracc. XV del Reglamento). Mientras el área encargada de ejecutar el programa de evaluación y control de confianza, de la verificación y registro de los certificados, así como de la coordinación con el Centro Nacional de Certificación y Acreditación para el suministro de información en apoyo a la contratación del personal, es la Dirección General de Control de Confianza (art. 101 del Reglamento).

Lo verdaderamente novedoso de la LGSNSP es haber establecido un sistema de evaluación y certificación homogéneo en todo el país: a todos los policías, sin importar su rango u orden de gobierno al que pertenezcan, se les “mide con la misma vara”. Esta política hace mucho sentido. Sin embargo, a tres años de la aprobación de la referida ley, podemos constatar que aún existen muchas resistencias políticas e institucionales para su aplicación. Es importante localizar en dónde están los problemas e intentarlos solucionar, para no abandonar la aspiración de contar en todo el país con un sistema homogéneo de evaluación de policías.

Programa rector de profesionalización

El nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública establece una estrecha relación entre los procesos de evaluación y certificación y la profesionalización de los miembros de las instituciones policiales. Así, según lo dispuesto en el art. 98 de la LGSNSP, la profesionalización es “el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección con la finalidad de homologar los procesos que desarrollen al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los policías a nivel nacional”.

En este sentido, la ley en comento prevé el establecimiento de academias e institutos encargados de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización (art. 47). Según el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna,¹⁶ estos

¹⁶ *Ibid.*, p. 69.

programas buscan garantizar que los integrantes de las instituciones policiales y del resto de las corporaciones del país dispongan de los conocimientos básicos para el desempeño de sus funciones, y que alcancen la posibilidad de desarrollarse académicamente, y de crecer profesionalmente, dentro de la carrera policial. Lo relativo a las academias e institutos se abordará con mayor profundidad a propósito de las atribuciones de las policías en materia de investigación criminal.

Régimen disciplinario

De acuerdo con el art. 90 de la LGSNSP, la disciplina es la base del funcionamiento y organización de las instituciones policiales. Consecuentemente, mantener un régimen de disciplina que permita detectar, evaluar y, en su caso, sancionar de manera eficiente las faltas de las policías y, que incentive, al mismo tiempo, el adecuado desarrollo de sus funciones bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos (art. 21 constitucional, párrafo décimo y art. 99 de la LGSNSP) es una cuestión de enorme relevancia.

En el caso de la Policía Federal, el art. 24 de la LPF establece que es el Consejo Federal la instancia encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite con relación a los procedimientos del servicio profesional, el régimen disciplinario y la profesionalización de los elementos. El procedimiento diseñado por la LPF para conocer sobre el incumplimiento de los requisitos de permanencia o de alguna infracción al régimen de disciplina, se inicia con la presentación por el responsable de la Unidad de Asuntos Internos que corresponda de una solicitud fundada y motivada, y del expediente del presunto infractor. El presidente del Consejo será el encargado de resolver sobre la procedencia de dicha solicitud y, de ser aceptada, remitirá al Pleno o a alguna comisión o comité del Consejo para su resolución, previa garantía de audiencia del presunto responsable (arts. del 31 al 42 de la LPF).

Respecto de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de alguno de los deberes genéricos a las instituciones de seguridad pública (art. 40 de la LGSNSP), a las obligaciones específicas de las instituciones policiales (art. 41 de la LGSNSP) y, en general, cualquier disposición de la LGSNSP, ésta reconoce las competencias de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades federativas para determinar las sanciones aplicables en cada incidente concreto; sin embargo, dispone que en todo caso éstas consistirán en amonestación, suspensión o remoción del cargo. Esta modificación en la ley la podemos observar en la tabla 3.3.

Como muestra la siguiente tabla, las diferencias entre el texto anterior y el actual marco normativo son evidentes. En el primer caso, se delegaba completamente a las leyes locales a definición de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones de los policías. En el texto actual se especifica el tipo de sanciones, aunque sigue siendo del ámbito estatal establecer cuándo procede cada una de éstas.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

TABLA 3.3

Texto anterior	Texto vigente
Sanciones	
<p>Art. 22. [...] En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.</p>	<p>Art. 44. Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los estados establecerán las sanciones aplicables al incumplimiento de los deberes previstos en esta ley, los procedimientos y los órganos competentes que conocerán de éstos. Las sanciones serán al menos, las siguientes: Amonestación; Suspensión, y Remoción.</p>

Finalmente, consideramos importante destacar lo relativo a la no reincorporación, a través del juicio de amparo, de policías despedidos. Desde 1999, el presidente Ernesto Zedillo promovió una reforma constitucional para evitarlo. Sin embargo, los tribunales federales hicieron caso omiso de la intención del Constituyente Permanente. Con la reforma constitucional de 2008 se intentó de nueva cuenta impedir la reincorporación de policías a través del juicio de amparo.

En este sentido, a través de la LGSNSP como la LPF se buscó resolver este problema. Con tal propósito se establecieron disposiciones recíprocas, referentes a la terminación del servicio, a las que señala el art. 123, apartado B, fracc. XIII de la Constitución, reformado en 2008. En consecuencia, en caso de remoción o separación del cargo, no procederá la reinstalación, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa que se interponga para combatirla y, en su caso, sólo procederá la indemnización. Las disposiciones principales aparecen en el recuadro 3.3.

En suma, el nuevo marco normativo vigente establece un conjunto de “ingredientes” básicos que debe tener toda corporación policial para contar con policías profesionales. Se trata de generar un sistema integral que atienda cada uno de los aspectos que permiten que la profesión de policía sea una opción atractiva y respetable para quien tenga vocación. Además se trata de que dicho sistema sea aplicable en todas las corporaciones del país.

Policías con capacidades de inteligencia e investigación

El segundo gran componente del nuevo marco normativo tiene que ver con las capacidades de inteligencia e investigación de las anteriormente denominadas policías preventivas. Hasta antes de la reforma constitucional de 2008, el diseño de las instituciones de seguridad pública separaba de forma muy tajante las labores de investigación y persecución criminal de las labores de prevención del delito. En principio, las policías municipales y las policías preventivas de

Conclusión del servicio

Art. 94. de la LGSNSP, y art. 22 de la LPF. La *conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales* por las siguientes causas:

- I. *Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:*
 - a) *Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;*
 - b) *Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables, y*
 - c) *Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de las Comisiones para conservar su permanencia.*
- II. *Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o*
- III. *Baja, por:*
 - a) *Renuncia;*
 - b) *Muerte o incapacidad permanente, o*
 - c) *Jubilación o retiro.*

Al concluir el servicio el integrante deberá entregar al funcionario designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega recepción.

Art. 74 de la LGSNSP, y art. 23 de la LPF. Los integrantes de las Instituciones Policiales *podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes*, que en el momento de la separación señalen para permanecer en las Instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación, y en su caso, sólo procederá la indemnización.

Art. 145 del Reglamento de la LPF: La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales de conformidad con lo establecido en la Ley.

los estados sólo podían dedicarse a labores de prevención del delito. Es decir, su trabajo se centraba en la vigilancia y auxilio inmediato en las calles.

Sin embargo, tan pronto sucediera un hecho delictivo, la tarea de investigar los hechos y de detectar a un presunto responsable, era una labor exclusiva de las procuradurías. El Ministerio Público (MP) contaba con dos brazos institucionales para realizar esta tarea: la policía judicial y los servicios periciales. La policía judicial era los ojos del MP en la calle: se presentaba en la escena del crimen, hablaba con testigos, ejecutaba órdenes de aprehensión, entre otros. Aunque en la práctica no era así, la policía judicial normativamente estaba subordinada al MP. Por su parte, los servicios periciales llevaban a cabo la labor científica del proceso de investigación, analizando con distintas técnicas la evidencia que se iba generando (como balística, criminalística, medicina forense, análisis dactiloscópico, entre otras). Los peritos también debían actuar bajo las directrices del MP.

Si como resultado de la investigación del MP se contaba con evidencia suficiente para demostrar la responsabilidad penal de un sospechoso, entonces el MP consignaba el asunto ante el juez. En ese momento se daba inicio a la fase de juicio propiamente, en donde el MP deja de ser el investigador y se convierte en el acusador.

Uno de los principales problemas de este diseño institucional es la poca diferenciación entre la labor de investigación policial y la acusación formal ante un juez; en ese diseño institucional nunca existió cabalmente la función del detective. Un segundo grave error de dicho modelo es mantener como dos realidades aparte la labor de las policías preventivas, de la encomendada a las policías de investigación adscritas a las procuradurías.¹⁷

No obstante, por muchos años, estas deficiencias de diseño institucional no se notaron en un contexto de baja incidencia delictiva y alta centralización del poder, como sucedió en varias décadas, no era necesario contar con una institución de investigación y persecución criminal profesional. Es posible imaginar que en los años del autoritarismo los casos penales se resolvían en tres fases: 1) la policía judicial obtenía información para armar una acusación intimidando y, muchas veces, torturando a testigos y presuntos responsables; 2) el MP le daba forma legal a la ilegalidad, a través de la integración de un expediente, denominando averiguación previa, a un conjunto de diligencias que en el fondo eran irrelevantes pero que servían para simular que se había investigado legalmente el delito y; 3) el juez era un simple ratificador de la acusación del MP, no ejercía ningún tipo de control a la arbitrariedad en el proceso de investigación, ni tampoco era un árbitro imparcial entre el acusado y el acusador.

La pieza clave de la persecución criminal fue la policía judicial, no porque haya sido entrenada para llevar a cabo labores de inteligencia, sino porque contaba con amplios márgenes de maniobra para detener, incomunicar y coaccionar a testigos y detenidos.

¹⁷ Vid. A. L. Magaloni Kerpel, *op. cit.*, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP.*

La historia institucional, tanto de las policías preventivas como de las policías judiciales y ministerios públicos, inhibió el desarrollo de capacidades investigativas en la persecución y prevención de delitos.¹⁸ De ahí que uno de los componentes centrales del nuevo marco normativo de las instituciones policiales haya sido el de dotar de herramientas legales e institucionales para hacer que todas las policías puedan llevar a cabo labores de inteligencia y de investigación. El objetivo es transitar del modelo de policía meramente reactivo y coactivo, a uno basado en la inteligencia y en la construcción de verdaderas investigaciones criminales.¹⁹

Para ello, la reforma al art. 21 constitucional (tabla 3.4) le otorgó la facultad de investigación a todas las policías, no sólo a las ministeriales. Estas facultades, tratándose de la persecución criminal, según el referido precepto deben estar “bajo la conducción y mando” del MP.

TABLA 3.4

Artículo 21 constitucional

Tema	Texto anterior a la reforma de 2008	Texto vigente
Fundamento de la función investigadora	La investigación y <i>persecución</i> de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará <i>bajo su autoridad y mando inmediato</i> . (Párr. 1.)	La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales <i>actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función</i> . (Párr. 1.)

En avenencia con dicho precepto constitucional, las leyes secundarias han desarrollado algunas directrices con relación a las atribuciones y tareas propias de la facultad de investigación criminal de las policías. Entre las más importantes destacan dos: la capacitación policial en labores de inteligencia e investigación y las unidades operativas de investigación.

Capacitación

No es posible generar por decreto una policía con capacidades investigativas y de inteligencia. Dada la historia institucional de nuestras policías, es indispensable comenzar a formar cuadros capaces de llevar a cabo estas nuevas funciones. De ahí la importancia del establecimiento y la evaluación de institutos y academias que garanticen niveles mínimos de formación y capacitación de todos los miembros de las instituciones policiales.

¹⁸ Esta situación fue reconocida en la exposición de motivos de la *Iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Felipe Calderón* el 9 de marzo de 2007, al señalar que “actualmente, el Ministerio Público no realiza la investigación por sí mismo sino que, tradicionalmente, la ha delegado en la policía y ésta, al no ser constitucionalmente la autoridad responsable de la investigación, se construye al cumplimiento de las instrucciones que recibe, limitando así sus habilidades e impidiendo su profesionalización al no asumirse como actor principal de la investigación”. (*Iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Felipe Calderón*, p. 2.)

¹⁹ *Idem.*

Un nuevo marco normativo

La LGSNSP busca la constitución y el correcto funcionamiento de academias e institutos federales y locales responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización (tabla 3.4), dirigidos a la capacitación de las policías, MP y peritos en investigación científica y técnica (art. 47, fracc. II), así como a desarrollar programas de investigación académica en materia ministerial, pericial y policial (fracc. III). La constitución y operación de las academias e institutos es una obligación de suma trascendencia, de tal manera que su incumplimiento, tanto por los municipios como por los estados, es una de las causales de suspensión o cancelación de los recursos provenientes del SNSP (art. 144, fracc. VIII).

En correlación a los objetivos de la capacitación de las corporaciones policíacas, el art. 40 de la LGSNSP señala enfatiza la obligación genérica de policías, ministerios públicos y peritos de “actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias” (fracc. X); utilizar los protocolos de investigación y cadena de custodia (fracc. XI) y preservar las pruebas e indicios de probables hechos delictivos (fracc. XIII), entre otros.

Finalmente, la LGSNSP otorgó al titular de la SSP la facultad de proponer los contenidos del Programa Rector de Profesionalización, de los programas de formación, capacitación y profesionalización de las instituciones policiales, de los programas de investigación académica policial, así como de políticas públicas y normas en la materia (art. 48). El recuadro 3.4 destaca las principales disposiciones normativas en este rubro.

Por su parte, en el ámbito de la Policía Federal, la LPF le otorgó la facultad de colaborar en la indagatoria de los delitos “bajo conducción y mando del Ministerio Público” (art. 2, fracc. IV y art. 8, IX).²⁰ Además, dicha ley otorga a esta corporación policial la facultad de llevar a cabo operaciones encubiertas (fracc. VIII); entrevistar a las personas que pudiesen aportar algún dato o elemento para la investigación de un caso en flagrancia o por mandato del MP (fracc. XXIII); reunir la información que pueda ser útil al MP (fracc. XXIV); solicitar al juez de control, exclusivamente a través del Comisionado General (art. 48), autorización para intervenir comunicaciones privadas, ya sean llamadas telefónicas, satelitales o vía internet (fracc. XXIX) para la investigación de 17 delitos: contra la salud, secuestro, trata de personas, evasión de reos, lenocinio, trata de menores, tráfico de armas, entre otros. Es interesante señalar que únicamente podrán participar en las intervenciones los miembros de las unidades de investigación o servicios técnicos especializados, con un grado mínimo de subinspector y certificación vigente, además de estar obligados a someterse a exámenes de control de confianza al término de las misma (art. 54).

Las principales disposiciones del marco jurídico aplicable a la Policía Federal, podemos observarlas en el recuadro 3.5.

²⁰ Por su parte, el art. 5 del mismo ordenamiento, define la investigación para la prevención de los delitos como “el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución”.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Academias e Institutos

Art. 47. La Federación y las entidades federativas establecerán y operarán Academias e Institutos que serán *responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización*, que tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

- I. Aplicar los procedimientos homologados del Sistema;
- II. *Capacitar en materia de investigación científica y técnica a los servidores públicos;*
- III. *Proponer y desarrollar los programas de investigación académica en materia ministerial, pericial y policial, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables [...].*

Obligaciones de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública

Art. 40. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

- VIII. *Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos* previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- X. *Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;*
- XI. Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública;
- XIII. *Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan*

Por su parte, el Reglamento de la LPF destina su título quinto a regular lo concerniente a la investigación para la prevención a través de la determinación de las técnicas especiales para la investigación, las cuales tienen como objeto la prevención del delito a través de la recopilación de información sobre la ruta, procedencia y destino de las operaciones ilícitas y, bajo la conducción y mando del MP, de hechos constitutivos de delitos; así como de aquella que permita identificar la composición, estructura, recursos y toda actividad delictiva (art. 206), bajo los principios de legalidad, necesidad, reserva, proporcionalidad, intervención mínima e individualización de las técnicas (imposibilidad de que las investigaciones involucren sujetos no relacionados con los hechos a investigar [art. 208]).

Asimismo, el Reglamento en cuestión señala que las técnicas especiales de investigación comprenden, principalmente: a) la implementación de operacio-

su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

XX. *Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;*

Art. 41. [...] los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:

- I. *Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice;*
- II. *Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro. Asimismo, entregar la información que le sea solicitada por otras Instituciones de Seguridad Pública, en los términos de las leyes correspondientes;*
- III. *Apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres.*

Área sustantiva de investigación policial

Art. 75. Las instituciones policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información.

nes encubiertas y usuarios simulados; b) la intervención de comunicaciones privadas y c) el desarrollo, mantenimiento y supervisión de fuentes de información en la sociedad que permitan obtener información sobre fenómenos delictivos (art. 207).

No obstante estas disposiciones legales, no queda claro cómo y cuándo interviene la Policía Federal en la investigación de los delitos y cómo y cuándo lo hace la Policía Ministerial Federal. Tampoco queda claro qué significa que las labores de investigación de la policía estén bajo el “mando y conducción” del MP. Sin duda, la parte más débil del nuevo marco normativo tiene que ver con la interacción entre la Policía Federal y el MP. El método de trabajo de integración de una averiguación previa no se diseñó para apoyar un proceso de investigación criminal profesional. La averiguación previa, durante los años del autoritarismo, fue un mecanismo para esconder la arbitrariedad de la policía judicial

Ley de la Policía Federal

Objetivos

Art. 2. La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes:

[...]

- IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

Atribuciones relacionadas con la investigación

Art. 8. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

[...]

- IV. Realizar investigación para la prevención de los delitos; [...]
- VI. Recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio;
- VII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución;
- VIII. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;
- IX. Realizar bajo la conducción y mando del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya éste o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;
- X. Informar a la persona al momento de su detención sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]
- XIV. Participar en la investigación ministerial, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público; [...]
- XVIII. Solicitar al Ministerio Público que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;

- XIX. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación ministerial deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que éste le requiera;
- XX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;
[...]
- XXIII. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia y se utilizarán meramente como un registro de la investigación, que para tener valor probatorio, deberán ser ratificadas ante la autoridad ministerial o judicial que corresponda;
- XXIV. Reunir la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, conforme a las instrucciones de aquél;
- XXV. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;
[...]
- XXVII. Coordinarse en los términos que señala el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el intercambio de información contenida en documentos bases de datos o sistemas de información que sea útil al desempeño de sus funciones sin menoscabo del cumplimiento de las limitaciones que establece el art. 243 del Código Federal de Procedimientos Penales;
- XXVIII. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del art. 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;
- XXIX. Solicitar por escrito ante el juez de control, en términos del capítulo XI de la presente Ley, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. La autori-

dad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

[...]

XXXII. Obtener, analizar y procesar información así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

[...]

XLI. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;

[...]

XLII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la Red Pública de Internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas;

XLIII. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

XLIV. Integrar en el Registro Administrativo de Detenciones y demás bases de datos criminalísticos y de personal, las huellas dactilares y otros elementos distintos a las fotografías y videos para identificar a una persona, solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la información respectiva con que cuenten.

Control judicial

Art. 48. En concordancia con los arts. 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional, Código Federal de Procedimientos Penales y este ordenamiento, exclusivamente las autoridades civiles a que hacen referencia estas leyes, podrán solicitar la intervención de comunicaciones. En el caso de la Policía Federal, la autorización judicial podrá otorgarse únicamente a solicitud del Comisionado General, cuando se constate la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el art. 51 de esta Ley. [...].

Art. 54. Sólo podrán dar cumplimiento a las intervenciones autorizadas por la autoridad judicial competente, aquellos integrantes de la Policía Federal que cumplan los siguientes requisitos, que:

- a) Pertenzcan a las áreas de Investigación o de Servicios Técnicos Especializados de la Institución;
- b) Cuenten con certificación de control de confianza vigente; y
- c) Tengan un grado policial mínimo de subinspector.
- d) Todos los integrantes de la Policía Federal que den cumplimiento a una intervención de comunicaciones autorizada por la autoridad judicial competente, estarán obligados a someterse a los exámenes de control de confianza al término de la misma.

Un nuevo marco normativo

a través de la construcción de un expediente, con muchas diligencias que permitían simular que se había investigado legalmente un delito pero que, en realidad, la única prueba importante era la confesión del acusado extraída por la policía, generalmente a través de la incomunicación y la coacción.²¹ Con ese método de construcción de expedientes es difícil que el trabajo de inteligencia e investigación de la Policía Federal pueda rendir los frutos que se espera. La policía necesita una reforma del mismo calado a la de procuración de justicia. De lo contrario, las labores de inteligencia e investigación de la Policía Federal no van a poder traducirse eficientemente en acusaciones penales, juicios y sentencias condenatorias.

Unidades Operativas de Investigación

El art. 76 de la LGSNSP establece que deben existir unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos (recuadro 3.6). Estas unidades se podrán ubicar en la estructura orgánica de la procuración de justicia, en las instituciones policiales, o en ambas. Es decir, por primera vez, en el organigrama de las instituciones de seguridad deben existir policías que hagan las funciones de los detectives. Será elección de las entidades federativas dónde ubicar tales unidades. El recuadro 3.6 transcribe el fundamento legal de estas unidades operativas de investigación.

RECUADRO 3.6

Unidades Operativas de Investigación

Art. 76. Las unidades de policía encargadas de la investigación científica de los delitos se ubicarán en la estructura orgánica de las Instituciones de Procuración de Justicia, o bien, en las Instituciones Policiales, o en ambas, en cuyo caso se coordinarán en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables para el desempeño de dichas funciones.

Las policías ministeriales ubicadas dentro de la estructura orgánica de las Instituciones de Procuración de Justicia, se sujetarán a lo dispuesto en el presente Título, quedando a cargo de dichas instituciones, la aplicación de las normas, supervisión y operación de los procedimientos relativos al desarrollo policial.

No importa si las unidades operativas se ubican en la Procuraduría, en la Secretaría de Seguridad Pública estatal o en ambas, el art. 77 de la LGSNSP define cuáles deben ser sus atribuciones mínimas (recuadro 3.7). Entre estas atri-

²¹ A. L. Magaloni Kerpel, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP.*

buciones destacan: recibir denuncias (fracc. I); practicar diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables en cumplimiento a mandatos del MP (fracc. III); preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos y productos del delito (fracc. VIII); proponer al MP que requiera a las autoridades informes o documentos para fines de investigación (fracc. IX), entre otras. El recuadro 3.7 resume las principales atribuciones de las unidades operativas de investigación.

RECUADRO 3.7

Atribuciones mínimas de las policías de investigación

Art. 77. Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados establecerán las *funciones que realizarán las unidades operativas de investigación que podrán ser, entre otras, las siguientes:*

- I. *Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, sólo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine;*
- II. *Deberán verificar la información de las denuncias que le sean presentadas cuando éstas no sean lo suficientemente claras o la fuente no esté identificada, e informará al Ministerio Público para que, en su caso, le dé trámite legal o la deseche de plano;*
- III. *Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público;*
- IV. *Efectuar las detenciones en los casos del art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. *Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables;*
- VI. *Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público;*
- VII. *Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora alguna, a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;*
- VIII. *Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito.* Las unidades de la Policía facultadas para el procesamiento del lugar

Un nuevo marco normativo

En suma, el nuevo marco normativo busca impulsar la generación de policías con verdaderas capacidades investigativas y de inteligencia. Aunque suene extraño, estas competencias no forman parte de la historia institucional de nuestras corporaciones policiales. En un contexto autoritario y de baja incidencia delictiva, la labor de las policías fue más reactiva y coactiva que de inteligencia e investigación. Estas nuevas habilidades de la policía no se van a generar de la noche a la mañana.

de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme a las instrucciones de éste y en términos de las disposiciones aplicables.

- IX. *Proponer al Ministerio Público que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación*, cuando se trate de aquellos que sólo pueda solicitar por conducto de éste;
- X. *Dejar constancia de cada una de sus actuaciones*, así como llevar un control y seguimiento de éstas. *Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma*, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los *informes que éste le requiera*;
- XI. *Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen*, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;
- XII. *Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito*; para tal efecto deberá:
 - a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
 - b) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;
 - c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;
 - d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos de inmediato al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente;
 - e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos;
 - f) *Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales* de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;
 - g) Las demás que le confieran las disposiciones aplicables.

Coordinación entre distintos niveles de gobierno

El tercer gran rubro del nuevo marco normativo tiene que ver con la coordinación de las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno. Conforme aumentó la actividad delictiva pero, sobre todo, se complejizó, se han podido apreciar todos los desafíos que tiene la prevención y persecución criminal en un sistema federal. Cada municipio cuenta con una policía, cada entidad federativa, a su vez, cuenta con su policía preventiva y ministerial y, además, la federación cuenta también con su Policía Federal y Policía Ministerial. ¿Cómo coordinar los esfuerzos y acciones de todas estas instituciones a efecto de que la descentralización de las funciones policiales no afecte la efectividad de las políticas de seguridad?

La Constitución y las normas vigentes separaron los ámbitos de la jurisdicción local y la federal en función del tipo de delito. Las autoridades federales persiguen y sancionan los delitos que se pueden denominar de “seguridad nacional”, tales como narcotráfico, crimen organizado y portación de armas de fuego, entre otros. A las autoridades locales, en cambio, les corresponde perseguir y sancionar la delincuencia ordinaria, por decirlo de algún modo, como es el caso de los delitos de homicidio, robo, lesiones, violación, entre otros. La diferencia entre uno y otro tipo de delincuencia –ordinaria y organizada– se ha tornado borrosa. Por ejemplo, el robo de autos es un delito local, pero claramente es un delito vinculado al crimen organizado, que es un delito federal. Lo mismo sucede en el caso de los homicidios. En principio, cualquier homicidio es de la jurisdicción local, salvo que haya sido consecuencia del crimen organizado o la víctima fuera un funcionario federal.

Lo que se puede ver con toda nitidez es que la rígida separación entre jurisdicción federal y local es cada vez menos clara. El crimen no funciona en compartimentos estancos, ni mucho menos se organiza en función de las fronteras que separan a las entidades federativas. La necesidad de que los tres niveles de gobierno se coordinen en la persecución y prevención de la actividad delictiva se hace cada vez más imperiosa.

La seguridad pública debe ser una política de Estado. La Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios deben unir esfuerzos en el diseño e implementación de políticas públicas que permitan atender el problema de la inseguridad pública en todas sus facetas, desde la prevención del delito, pasando por la investigación y persecución de la criminalidad, hasta la reinserción social del individuo. El nuevo texto constitucional del art. 21 así lo establece.

Durante la administración de Ernesto Zedillo, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública tuvo como principal propósito esta necesidad de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Sin duda una idea correcta. No obstante, al Sistema Nacional, visto *ex post*, le han faltado atribuciones que faciliten e incentiven la coordinación eficaz entre las instituciones de seguridad pública del país para no ver frustrados sus objetivos.

Un nuevo marco normativo

La reforma a la LGSNSP, aprobada en 2009, confirió más atribuciones al Sistema Nacional, y profundizó en el desarrollo de las bases de coordinación entre sus integrantes. A continuación se presentan algunas de las reformas más importantes en este rubro.

TABLA 3.5

Artículo 21 constitucional		
Tema	Texto anterior a la Reforma de 2008	Texto vigente
Definición de seguridad pública	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. (Párr. VII.)	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, <i>que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley</i> , en las respectivas competencias que esta Constitución señala. (Párr. IX.)

Nueva estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Se adoptó una nueva integración del SNSP, que de acuerdo con el art. 10 de la LGSNSP, se conforma por:

1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas.
2. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
3. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes.
4. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.
5. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.
6. Los Consejos Locales e Instancias Regionales.
7. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores contribuirán a la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones para alcanzar los fines de la seguridad pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es pilar fundamental del Sistema, al constituirse como la instancia superior de coordinación y definición de las políticas de seguridad (art. 10). El Consejo da fortaleza y unidad de acción, evalúa y garantiza el destino de los recursos para la consecución de los objetivos del Sistema.

Hasta antes de la reforma, el Consejo Nacional estaba integrado por: el secretario de Seguridad Pública (quien lo presidía), los gobernadores de los estados, el secretario de la Defensa, el secretario de la Marina, el secretario de Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República, el jefe de gobierno del D. F. y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional. Con la reforma se

elimina la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se incorpora al secretario de Gobernación, pero además, y lo más relevante, es que quien preside el órgano colegiado es el presidente de la República (art. 12). Así, el mensaje político respecto de la relevancia del órgano es muy claro.

Al mismo tiempo, se integran, para formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, y la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (art. 10). Se trata, por tanto, de generar órganos colegiados en donde estén representadas todas las entidades federativas y la federación, para poder aprobar políticas y medidas conjuntas, coordinadas en todos los aspectos clave de las políticas de seguridad: policías estatales y federal, procuradurías, Sistema Penitenciario y policías municipales.

Sistema Nacional de Información y el establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública

No hay forma de construir una policía con capacidades de inteligencia e investigación si no existe un proceso amplio de recolección y sistematización de información relevante en materia de seguridad. Aunque desde la reforma de Ernesto Zedillo, el SNSP se había propuesto este objetivo, la realidad es que las entidades federativas y el gobierno federal no generaron las bases de datos para que fuese posible. La reforma a la LGSNSP busca resolver esta cuestión estableciendo obligaciones precisas para todas las corporaciones policiales, en materia de recolección de información relevante en materia de seguridad.

Así, el art. 41 de la LGSNSP establece la obligación de los integrantes de las instituciones policiales de registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realicen (fracc. I). También los obliga a remitir la información recopilada a la instancia que corresponda y a entregar información que les sea solicitada por otra institución de seguridad pública (fracc. II).

Por su parte, el art. 19 de la misma ley establece que el Centro Nacional de Información es el responsable de la operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública y que tiene, entre otras atribuciones, las de generar y resguardar las bases de datos criminalísticos y de personal del Sistema, así como vigilar el cumplimiento de los criterios de homologación de los datos. El art. 5 de la ley en comento señala que las bases de datos de criminalística y personal de seguridad son aquellas relacionadas con las detenciones, información criminal, personal de seguridad, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás que se requieren para la operación del Sistema. Adicionalmente, la citada ley destina un título especial a la información sobre seguridad pública en el que se establecen las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno para el suministro, intercambio, sistematización, actualización, consulta y análisis de

la información generada en materia de seguridad pública (título séptimo de la LGSNSP).

¿Qué consecuencias jurídicas pueden existir si, como sucedió con la reforma de Ernesto Zedillo, las autoridades responsables no proporcionan la información a la que están obligadas? Por primera vez, el Pleno del Consejo Nacional puede decidir cancelar o suspender los recursos públicos a las entidades federativas y los municipios que incumplan con las obligaciones de “suministro, intercambio y sistematización de la información de Seguridad Pública”, o bien, violen las reglas de “acceso y aprovechamiento de la información de las bases de datos previstas en la ley” (art. 144, fracc. I). Es facultad del secretario ejecutivo del Sistema presentar, a votación del Consejo el proyecto de resolución, fundado y motivado, de cancelación de aportaciones (art. 18, fracc. XVIII).

Con ello, con la LGSNSP se pretende resolver las resistencias existentes a nivel local en esta materia. Sin embargo, vencer las inercias institucionales del pasado requiere aún de un enorme liderazgo político para hacer de la recolección y sistematización de información delictiva relevante una práctica rutinaria de las instituciones de seguridad. Los cimientos legales están puestos. Las realidades institucionales están en proceso de construcción. Es necesario continuar impulsando con determinación este proceso.

Centro Nacional de Certificación y Acreditación

Según el art. 22 de la LGSNSP, a este Centro Nacional corresponde “verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la Federación, los estados y el Distrito Federal realizan sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza”. Con la creación de un Centro Nacional, los criterios de evaluación y control de confianza de estas importantes instituciones se homogenizan. Todos los centros deben evaluar lo mismo; esto representa un enorme avance en la materia.

En suma, resulta evidente la gran dimensión de los cambios insertados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. No se trató únicamente de una reestructuración del Sistema, sino de la institucionalización de facultades concurrentes y de la construcción de bases de coordinación que permitan un mejor desempeño de las instituciones de seguridad. No significa que hayan desaparecido los retos en materia de seguridad, producto de la descentralización de las instituciones y de la concurrencia de atribuciones entre los tres niveles de gobierno. Los órganos colegiados, como los que configuran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, requieren de enormes labores de persuasión y negociación para alcanzar decisiones vinculantes para todos. Sin embargo, la ley no puede resolver esta situación. Tenemos un régimen constitucional federal y éste exige una toma de decisiones que involucre a todos los niveles de gobierno. La nueva LGSNSP simplemente creó mejores mecanismos jurídicos para que ello sea posible.

Transformación del Sistema Penitenciario

El cuarto gran pilar del nuevo marco normativo de las instituciones de seguridad tiene que ver con el Sistema Penitenciario.

En un régimen democrático ¿cuál es la justificación de la privación de la libertad en centros de reclusión?; ¿para qué deben servir los centros penitenciarios dentro de una política de seguridad pública?; ¿cumplen o no en la práctica el papel que se pretende que cumplan los centros penitenciarios? Éstas son algunas de las preguntas más relevantes del debate académico en torno a los sistemas penitenciarios.

En el siglo XX, existieron tres grandes paradigmas respecto de la justificación del encarcelamiento: 1) el de la rehabilitación; 2) el de la disuasión, y 3) el de la incapacitación. El paradigma de la rehabilitación sostiene que la función central de un centro penitenciario es aplicar un tratamiento al sentenciado para cambiar sus actitudes y su conducta. Desde la década de los años setentas ha sido un modelo altamente cuestionado a nivel internacional por la falta de datos que comprueben que la rehabilitación es posible. El paradigma de la disuasión sostiene que castigar con la privación de libertad a un delincuente debe servir para que potenciales delincuentes decidan no repetir las mismas conductas. Sin embargo, los estudios empíricos en la materia no permiten concluir tal resultado. Por último, el paradigma de la incapacitación sostiene que se encarcela al individuo para que no cometa más crímenes. Es decir, la reclusión es, sobre todo, una política preventiva.²²

En México, la política penitenciaria permaneció al margen de la discusión internacional. Hasta la reforma constitucional del 2008, a diferencia de lo que ocurrió en otras partes del mundo, en México la cárcel, según la Constitución, debía servir para rehabilitar al sentenciado. Esto significó un conjunto de abusos y arbitrariedades increíbles contra la población en reclusión. Por ejemplo, se definían los años de condena en función de un dictamen psicológico de “peligrosidad”, o el derecho a la preliberación en función del dictamen psicológico respecto a la rehabilitación del sentenciado.

En 2008 y 2011, siguiendo los mismos pasos que otras democracias, se reformó el art. 18 constitucional para abandonar el paradigma de la readaptación y adoptar el de reinserción (tabla 3.6).

No obstante, el cambio de paradigma ha presentado algunos matices de restricción de derechos para los responsables de la delincuencia organizada, insertándose, a través de un nuevo párrafo al citado art. 18, las bases para un régimen especial aplicable a esta clase de delitos, que busca garantizar la compurgación de las penas en centros de alta seguridad.²³

²² F. Zimbring y G. Hawkins, *Incapacitation. Penal Confinement and the Restraint of Crime*, pp. 3 y ss.

²³ Así en la iniciativa de reforma al art. 18 presentada por el presidente Calderón el 9 de marzo de 2007, se expone como principal motor del sistema “especial” que: “los miembros de la delincuencia organizada compurguen sus penas en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las insta-

Artículo 18 constitucional			TABLA 3.6
Tema	Texto anterior a la reforma de 2011	Texto vigente	
Paradigmas del sistema (principios generales)	Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como <i>medios para la readaptación social del delincuente</i> . (Párr. II.)	El Sistema Penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, <i>la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley</i> . (Párr. II.)	

Transformación del Sistema Penitenciario (modernización de los sistemas de operación y vigilancia)		TABLA 3.7
Tema	Artículo 18 constitucional	
Delincuencia organizada	Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán <i>centros especiales</i> . Las autoridades competentes podrán <i>restringir las comunicaciones</i> de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e <i>imponer medidas de vigilancia especial</i> a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley. (Último párr.)	

La forma de concretizar este nuevo paradigma penitenciario se enfrenta con enormes retos. Las normas no prefiguraron la realidad deseable. El Sistema Penitenciario Mexicano ha estado abandonado por muchos años.²⁴ Dentro del proceso de reforma, se reconocía el menoscabo de los derechos constitucionales de los internos a la educación, al trabajo y a la capacitación para éste. Actualmente, las precarias condiciones de higiene han convertido a los centros penitenciarios del país en lugares de hacinamiento y violación sistemática de los derechos fundamentales.²⁵ Se requieren importantes inversiones en infraestruc-

laciones necesarias para la protección de su integridad, disminuyendo los riesgos de fuga o violencia interna". (*Iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Felipe Calderón*, p. 7.)

²⁴ Para un enfoque más amplio con relación a los rasgos más significativos que caracterizan al Sistema Penitenciario Mexicano y su papel dentro de las instituciones de seguridad y procuración de justicia en México, se recomienda Elena Azaola y Marcelo Bergman, "El Sistema Penitenciario Mexicano", en Arturo Alvarado, ed., *La reforma de la justicia en México*, pp. 745-780.

²⁵ *Vid.* Exposición de motivos de la Iniciativa que reforma los arts. 18, 21 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diversos diputados del grupo parlamentario del PRD, presentada en la Cámara de Diputados el 4 de octubre de 2007. Al respecto, Genaro García Luna, señala que, si bien para 2006 ninguno de los centros federales de readaptación social contaba con sobrepoblación, no eran ajenos a los rasgos característicos de los demás penales, como el deterioro de instalaciones, falta de capacitación y desarrollo de personal, entre otras complicaciones. (G. García Luna, *op. cit.* p. 105.) Asimismo, estas afirmaciones concuerdan con los resultados obtenidos en la tercera Encuesta a población en reclusión de 2009, donde 21% de los internos en el

tura, recursos humanos, capacitación del personal, administración de los centros penitenciarios, coordinación entre la Federación y las entidades federativas para lograr que los centros penitenciarios cumplan con el propósito que marca la Constitución: reinserir al sentenciado en la sociedad.

No obstante, en el plano normativo se aprobaron algunas reformas legales importantes que pueden ayudar a hacer operativos los cambios que se requieren. Entre estas transformaciones destacan las que abordarán en las tres secciones siguientes.

Creación de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario

En concordancia con el nuevo paradigma de la “reinserción” adoptado por nuestra Constitución, la LGSNSP crea las bases de coordinación y homologación de los sistemas penitenciarios locales y federales, a efecto de que se promueva el desarrollo y la implementación de políticas públicas de inserción social efectiva, basadas en la educación, el deporte y el trabajo comunitario.

De acuerdo con el art. 30 de la LGSNSP, la coordinación del SNSP, en esta materia, se concentró en la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, órgano colegiado integrado por los titulares de los órganos de prevención y de inserción social de la Federación, los estados y el D. F.

Por su parte, el art. 31 de la misma ley define las funciones de la Conferencia. Entre estas destacan las siguientes: impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional (fracc. I); promover la homologación de mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios (fracc. II); proponer al Consejo Nacional políticas, programas y acciones en materia de inserción social (fracc. III); formular mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de inserción social (fracc. IV); propiciar el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública, entre otras.

Instauración del Sistema Nacional de Información Penitenciaria

A diferencia de la ley anterior que no especificaba el contenido mínimo de la base de datos de población penitenciaria y dejaba a discreción de las autoridades aportar cualquier tipo de información, la LGSNSP crea, en su art. 120, el Sistema Nacional de Información Penitenciaria. Éste se constituye como una base de datos integrada en el Sistema Único de Información Criminal, pero especializada en la administración y el control de los registros de la población penitenciaria de todo el país. Asimismo, a fin de homologar y promover la funcionalidad del sistema, el art. 121 de la misma ley especifica los contenidos mínimos de información en la base de datos (ficha de identificación personal

Distrito Federal y 18% en el Estado de México manifestó que no contaba con suficiente agua para beber, mientras 35% de los internos encuestados en el Distrito Federal y 25% en el Estado de México señalaron no contar con atención médica cuando enferma. (Vid. M. Bergman, E. Azaola y A. L. Magaloni, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, gráficas 4.3. y 4.5.)

de cada interno con fotografía, estudios técnicos interdisciplinarios y datos de los procesos penales). La tabla 3.8 muestra el contraste entre el texto anterior y el texto vigente.

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública			TABLA 3.8
Tema	Texto anterior	Texto vigente	
Sistema Nacional de Información Penitenciaria	<p>Art. 41. <i>Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria</i> en las actividades de seguridad pública, donde <i>se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación</i>. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y <i>se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas.</i></p> <p>Esta información servirá para lograr los propósitos que refiere el art. 38 y para instruir la mejor detección y persecución de los delitos.</p> <p><i>Dicha información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.</i></p>	<p>Art. 120. <i>El Sistema Nacional de Información Penitenciaria es la base de datos que, dentro del sistema único de información criminal, contiene, administra y controla los registros de la población penitenciaria</i> de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia.</p> <p>Art. 121. <i>La base de datos deberá contar, al menos, con el reporte de la ficha de identificación personal de cada interno con fotografía, debiendo agregarse los estudios técnicos interdisciplinarios, datos de los procesos penales y demás información necesaria para la integración de dicho sistema.</i></p>	

Formación y actualización del personal penitenciario a escala federal

Para el ámbito de los centros penitenciarios federales, se aprobaron diversas reformas a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Dicha ley es aplicable a los reclusorios del D. F. y del fuero federal. En un ánimo de homologar los estándares básicos aceptables de los sistemas penitenciarios en todo el país, la ley incentiva su adopción a través de convenios de coordinación entre los estados y la Federación.

El art. 5 de dicha ley pretende hacer frente al problema de falta de profesionalización del personal penitenciario, sujetándolo a la obligación de seguir los cursos de formación y actualización que se establezcan, así como a aprobar los exámenes de selección y permanencia que se instituyan. Esta es una política novedosa en el país, ya que hasta la fecha, el personal penitenciario no esta-

ba sujeto a ningún tipo de formación o capacitación. A nivel federal ello está comenzando a suceder. Es deseable que las entidades federativas sigan esos mismos pasos. Textualmente, el art. 5 establece:

Los miembros del personal penitenciario quedan sujetos a la obligación de seguir, antes de la asunción de su cargo y durante el desempeño de éste, los cursos de formación y de actualización que se establezcan, así como de aprobar los exámenes de selección y permanencia que se implanten. Para ello, en los convenios se determinará la participación que en este punto habrá de tener el servicio de selección y formación de personal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública.²⁶

La referida ley también establece un conjunto de parámetros para lograr la reinserción social de los sentenciados. Los arts. 6, 10 y 15 definen las acciones más relevantes en este sentido. Textualmente señalan:

Art. 6o. El tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres tratándose de internos indígenas, así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél, esto último, con excepción de los sujetos internos por delincuencia organizada y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad.

*Art. 10. La asignación de los internos al trabajo se hará tomando en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de aquéllos, así como las posibilidades del reclusorio. El trabajo en los reclusorios se organizará previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento.*²⁷

Para este último efecto, se trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a aprobación del Gobierno de la entidad federativa y, en los términos del convenio respectivo, de la Secretaría de Seguridad Pública.

Art. 15. Se promoverá en cada entidad federativa la creación de un Patronato para Liberados, que tendrá a su cargo prestar asistencia moral y material a los excarcelados, tanto por cumplimiento de condena como por libertad procesal, absolución, condena condicional o libertad preparatoria.

Será obligatoria la asistencia del Patronato en favor de liberados preparatoriamente y personas sujetas a condena condicional.

²⁶ El uso de cursivas es de la autora.

²⁷ El uso de cursivas es de la autora.

Un nuevo marco normativo

[...] Los Patronatos brindarán asistencia a los liberados de otras entidades federativas que se establezcan en aquélla donde tiene su sede el Patronato. Se establecerán vínculos de coordinación entre los Patronatos, que para el mejor cumplimiento de sus objetivos se agruparán en la Sociedad de Patronatos para Liberados, creada por la Secretaría de Seguridad Pública y sujeta al control administrativo y técnico de ésta. [Párrs. I, II y V.]

Lograr el cambio de paradigma del Sistema Penitenciario en todo el país es un asunto que todavía no se ve claro. Hasta la fecha ha prevalecido la idea de que las cárceles son “tierra de nadie” y lo que sucede dentro no es un asunto que impacte en la seguridad de los ciudadanos. Sin duda, el aspecto más débil de las reformas institucionales en seguridad es el Sistema Penitenciario. A nivel federal, durante este sexenio, han existido importantes inversiones, en infraestructura y recursos humanos, que son la base para generar centros penitenciarios que puedan cumplir con el nuevo objetivo que marca la Constitución. Sin embargo, a nivel local, que es donde se encuentra la mayor cantidad de personas en reclusión, el abandono y el olvido son inconmensurables. En este rubro, falta una política integral y de largo aliento.

Consideraciones finales

En los últimos años, el marco normativo de las instituciones de seguridad se ha transformado de forma trascendente. Por primera vez en nuestro país existe un conjunto de disposiciones legales para impulsar la profesionalización de las instituciones policiales a escala nacional, de acuerdo con el conjunto de ingredientes básicos y homogéneos que, en la experiencia internacional, definen a una policía exitosa. También, por primera vez, existen bases legales sólidas para tener una policía con capacidades investigativas y de inteligencia que pueda sustituir al viejo modelo reactivo con el que funcionaron nuestras policías por muchos años. Asimismo, el nuevo marco normativo genera mejores instrumentos para la coordinación de todas las instituciones de seguridad de los tres niveles de gobierno. Y, finalmente, en el ámbito constitucional, se redefinió el objetivo del Sistema Penitenciario y se sustituyó el paradigma de la *readaptación* por el de la *reinserción*.

Un primer paso de este conjunto de reformas fue la aprobación, en junio de 2008, de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. Tal reforma sentó las bases para la aprobación de una serie de modificaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, entre otras.

¿Qué podemos esperar de estos cambios normativos? Como se ha mencionado, las normas jurídicas no prefiguran la realidad deseable. Si bien no hay cambio institucional sin un marco normativo adecuado, lo cierto es que el éxito

o el fracaso de una reforma de cualquier institución pasa por la estrategia y el proceso de implantación. Ya existe, en el aspecto normativo, un Nuevo Modelo de Policía. ¿Cuán efectivo es ese modelo?, ¿qué tanto está operando?, ¿cuáles son los desafíos de su implementación?, ¿dónde se encuentran las mayores resistencias? Éstas son preguntas que la academia debe poder responder empíricamente.

El riesgo mayor que puede tener el proceso de reforma policial en México es la ignorancia y la ideologización. Si no tenemos capacidad de saber qué es lo que se quiere hacer, fácilmente se puede echar por la borda el esfuerzo de transformación institucional de las corporaciones policiales del país.

La profundidad de los problemas que por años han sido característicos de nuestras instituciones policiales, y la enorme complejidad del desafío que significa resolverlos, requieren un debate público informado. Hay que comprender los *qués* de la reforma policial para entender los *cómos* que dieron paso a su implementación. Por ello, en este capítulo se ha analizado la forma en que el marco normativo vigente define los ingredientes básicos de una reforma policial integral. Esperamos que esto contribuya a impulsar un debate más informado sobre los procesos de implementación de dicha reforma, los cuales, sin lugar a dudas, son el verdadero desafío de la misma.

Como se explicó en la introducción de la presente obra, se trata de la primera de una serie de publicaciones encaminadas a analizar las transformaciones que han debido enfrentar las instituciones responsables de la seguridad pública en México de cara a la evolución mostrada por el crimen organizado. El presente libro reunió las reflexiones de cuatro prestigiados académicos, en un esfuerzo inédito de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública Federal que redundará en beneficios para el análisis público y objetivo de las acciones emprendidas en el marco del Nuevo Modelo de Policía para México.

Los tres capítulos que integran este innovador esfuerzo editorial cumplieron con el objetivo de ofrecer un diagnóstico en torno a la manera en que se ha transformado la delincuencia organizada en México y los desafíos que ello ha planteado a las instancias responsables de llevar a cabo tareas de seguridad pública. Se hizo un análisis sobre las transformaciones mundiales, en particular, en lo que concierne a la delincuencia organizada y los retos que esta situación plantea a los países. Por el lado de las acciones emprendidas por el gobierno mexicano, se caracterizó al Nuevo Modelo de Policía, el cual estará en mejores condiciones de enfrentar los retos que representan las nuevas dinámicas del fenómeno criminal al tener esencialmente un cariz preventivo y científico, y no reactivo ni empírico. La profesionalización de los recursos humanos, sin duda, es un tema de la mayor importancia para la consolidación del Nuevo Modelo. También en esta obra se hizo un recuento de las modificaciones jurídicas y los marcos legales requeridos para garantizar el óptimo funcionamiento del sistema de seguridad pública.

El libro, sin embargo, no se limitó a realizar diagnósticos ni descripciones. Cada capítulo concluye con desafíos y tareas pendientes que es menester realizar a efecto de que este enorme esfuerzo de cambio, adaptación y renovación no se pierda o quede en el olvido en las administraciones por venir.

En este sentido, todos los autores, de una u otra manera, exaltaron la importancia de la continuidad. Es cierto que, por ejemplo, las bases de datos de la Plataforma México son un gran logro en la historia de la seguridad pública del país. Sin embargo, si tal esfuerzo para construir, alimentar, mejorar y proteger dicha Plataforma no se mantiene en los años por venir, el retroceso será muy costoso.

Un tema no menos importante es avanzar en la generación de una doctrina de seguridad pública, de la que existen esbozos y es claro que con el Nuevo Modelo de Policía se han dado pasos significativos para articularla. La doctrina de seguridad pública es importante porque constituye el hilo conductor conforme

Conclusiones

al cual, una vez efectuado el diagnóstico, se proponen soluciones adecuadas, independientemente de las coyunturas, con una visión de mediano y largo plazo, con vistas a hacer de México un país más seguro y próspero.

Asimismo, en un régimen democrático, el diálogo y la concertación constituyen la base para articular y ejecutar las disposiciones existentes en materia de seguridad pública. Por ello, hay que superar problemas como la falta de comunicación y participación, al igual que la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y también entre las instituciones. Lo anterior es necesario dado que la seguridad no se construye solamente con leyes y policías, sino con la participación de todos los actores sociales, situación que se ve favorecida en un régimen democrático como el que tiene el país.

Por último, es menester reconocer que así como la seguridad pública requiere que la sociedad mexicana participe activamente y asuma responsabilidades en la materia, también existe una relación simbiótica entre seguridad y desarrollo. Si esta vinculación es asumida en cabalidad, sin duda redundará en un país más seguro y, en consecuencia, más próspero.

MARÍA CRISTINA ROSAS

- ACADEMIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA, *Programa Rector de Profesionalización Penitenciaria*. México, 2011.
- “Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 25 de agosto, 2008. [Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008>.]
- AGENCIA AP, “De Tamaulipas, los policías peor pagados: SNSP”, en *El Universal* [en línea]. México, 25 de septiembre, 2011. <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/796208.html>>.
- AGENCIA EFE, “Anonymous lanza un ataque contra las páginas web del gobierno de México”, *El Mundo* [en línea]. Madrid, 2011. <<http://www.elmundo.es/america/2011/09/16/mexico/1316137025.html>>.
- AGUAYO, Sergio, *La charola*. México, Grijalbo, 2002.
- AGUIAR, José Carlos, “Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México”, en CEDLA, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* [en línea]. Amsterdam, octubre, 2006, núm. 81. <http://leidenuniv.academia.edu/JoseCarlosGAguiar/Papers/735856/Las_politicas_de_seguridad_publica_en_America_Latina_policia_violencia_y_narcotrafico_en_Mexico>.
- ARQUILLA, John y David Rondfelt, *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy*. Santa Mónica, RAND, 2001. [Disponible en línea: <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1382.html#toc>.]
- ARROYO BORGÉN, Carlos “Una revisión conceptual del crimen organizado y sus tendencias en América Latina”, en *Mirador de Seguridad*. Managua, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, abril-junio, 2007.
- AUEL, Heriberto Justo, *El crimen organizado transnacional y el Estado-nación*. Buenos Aires, Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, 2001.
- AZAOLA, Elena y Marcelo Bergman, “El Sistema Penitenciario Mexicano”, en Arturo Alvarado, ed., *La reforma de la justicia en México*. México, El Colegio de México, 2008.

Bibliografía

- BADIA I DALMASES, Francesc, *Understanding Small-World Terror Networks: Towards a Post-Al-Qaeda World*. Barcelona, CIDOB, 2010.
- BAUER, Alain y François Freynet, *Les études de sûreté et de sécurité publique*. París, Presses Universitaires de France, 2009.
- BAYLEY, David, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Nueva Brunswick, Universidad de Rutgers, 1990.
- BECCERRIL GARDUÑO, Quetzalin, “La seguridad privada: ¿el adiós a un bien público?”, en María Cristina Rosas, coord., *La seguridad por otros medios. La agenda de seguridad internacional en el siglo xxi: lecciones para México*. México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme / UNAM, 2011.
- BERDAL, Mats y Mónica Serrano, comps., *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México, FCE, 2005.
- BERGMAN, Marcelo, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*. México, CIDE, División de Estudios Jurídicos, 2009.
- BRASDEFER HERNÁNDEZ, Gloria, “Sistema Nacional de Seguridad Pública: avances y perspectivas”, en *Revista de Administración Pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, núm. 111 (*Antología conmemorativa 1955-2005*).
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley de la Policía Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 1 de junio, 2008.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 2 de enero, 2009.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 29 de mayo, 2009.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Miscelánea penal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 23 de enero, 2009.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Escenarios, programas, indicadores*. México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007.

Bibliografía

- CASTAÑO CONTRERAS, Christian, “Narcotráfico y seguridad nacional: el gran reto de México”, en *Bien Común* [en línea]. México, Fundación Rafael Preciado <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc173/C_Castano.pdf>.
- CELIS SÁNCHEZ, Agustín, *La historia del crimen organizado. Los mafiosos y narcotraficantes más conocidos*. Madrid, Libsa, 2009.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, CISEN. *20 años de historia. Testimonios*. México, Secretaría de Gobernación, 2009.
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD, *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana 2008: tendencias y perspectivas*. Montreal, CIPC, 2008.
- COMISIÓN POR LA MEMORIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Seguimiento a la Recorridos del Cuarto Informe Periódico de Argentina*. Buenos Aires, junio, 2011.
- CONFERENCIA NACIONAL DE SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Cuarta Sesión”. México, noviembre, 2010.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, “Acuerdo por el que se crea el gabinete de seguridad pública”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 6 de enero, 2005. [Disponible en línea: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n114.pdf>>; <<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/952013//archivo>>.]
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Acuerdos aprobados en su Vigésima Octava Sesión”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 16 de junio, 2010. [Disponible en línea: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146919&fecha=16/06/2010&print=true>.]
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Vigésima octava sesión*. México, 30 de junio, 2010.
- CONSULTA MITOFSKY, *Novena Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana, con corte al 20 de octubre de 2011*. México, México Unido contra la Delincuencia / Consulta Mitofsky, 2011.
- CONTRERAS LÓPEZ, Miriam Elsa, “La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en el contexto global (análisis exploratorio)”, en *Letras Jurídicas*. Jalapa, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, núm. 11, pp. 2-9.

Bibliografía

- “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, en *United Nations Criminal Justice Information Network* [en línea]. [S. l.] Uncjin, 2000. <http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_spa.pdf>.
- CRUZ, Carmen de la, “Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*. Madrid, Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2008, núm. 2 (*[In]seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*), pp. 205-223.
- DAMMERT, Lucía, “El desafío del liderazgo civil en seguridad pública”, en *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*. Madrid, Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2008, núm. 2 (*[In]seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*), pp. 187-203.
- DAMMERT, Lucía y Francisco Salazar, *¿Duros con el delito?: Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago de Chile, FLACSO, 2009.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando, “Homicidios 1990-2007”, en Nexos. México, febrero, 2011.
- FORTE, Riccardo, *Fuerzas armadas, cultura política y seguridad interna. Orígenes y fortalecimiento del poder militar en Argentina (1853-1943)*. México, Miguel Ángel Porrúa / UAM / Otto Editore / Universidad de Turín, 2003.
- GARCÍA LUNA, Genaro, *El nuevo modelo de seguridad para México*. México, Nostra, 2010.
- GATT CORONA, Guillermo A., “México y Estados Unidos de América ante la Corte Penal Internacional”, en *Podium Notarial. Revista del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Jalisco, diciembre, 2005, núm. 32, pp. 203-213.
- GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND DEVELOPMENT STUDIES, *Small Arms Survey 2007*, Cambridge, Universidad de Cambridge, 2007.
- Iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Felipe Calderón*. México, 9 de marzo, 2007.
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *International Crime Victimization Survey*. [México / Viena / Nueva York], ICESI / ONU, 2004.

Bibliografía

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. México, INEGI, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, “Indicadores seleccionados de delitos denunciados ante el Ministerio Público según fuero 1997-2004”, en *inegi* [en línea]. México, INEGI, 2011. <www.inegi.gob.mx>.
- JANOSCHKA, Michael, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, en *eure* [en línea]. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2002, vol. 28, núm. 85, pp. 11-29. <<http://www.eure.cl/numero/el-nuevo-modelo-de-la-ciudad-latinoamericana-fragmentacion-y-privatizacion/>>.
- LÓPEZ PORTILLO, Ernesto, *La policía que queremos. La reforma penal en México. Análisis, críticas y perspectivas*. México, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal / UBIJUS, 2007.
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficacia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, México, CIDE, División de Estudios Jurídicos, 2007. Documento de Trabajo núm. 26.
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del mp*. México, CIDE, División de Estudios Jurídicos, 2009. Documento de Trabajo, núm. 42.
- McAFEE, *Una buena década para el ciberdelito. La visión de McAfee acerca de los últimos diez años del ciberdelito* (informe). Santa Clara, McAfee, 2010.
- MORALES, Alberto, “20.8 millones de delitos en 2010 sin denunciar: INEGI”, en *El Universal* [en línea]. México, 20 de septiembre, 2011. <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/794981.html>>.
- NÚÑEZ CAMACHO, María de la Luz, *El fenómeno de lavado de dinero en México. Causas, efectos y propuestas para reforzar su combate*. México, Porrúa, 2008.
- OTERO, Silvia, “Beneficia al narco bajo salario de policías: SSP”, en *El Universal* [en línea]. México, 6 de mayo, 2007. <<http://www.eluniversal.com.mx/estados/64597.html>>.
- PANSTERS, Wil y Héctor Castillo Berthier “Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización”, en *Foro Internacional*. México, El Colegio de México, vol. XLVII, núm. 3, julio-septiembre, 2007, pp. 577-615.

Bibliografía

- PEÑA RAZO, Francisco Javier, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- PÉREZ CANCHOLA, José Luis, “El tráfico de armas”, en *Instituto para la Seguridad y la Democracia* [en línea]. México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2008. <http://www.insyde.org.mx/images/tr%C3%A3fico%20de%20armas_perez%20canchola%20_2_.pdf>.
- PÉREZ SALAZAR, Bernardo, “Organizaciones criminales transnacionales, ‘espacios ingobernados’ y la doctrina emergente”, en *iade* [en línea]. Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 25 de enero, 2008. <<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2023>>.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 7 de noviembre, 1996. [Disponible en línea: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>>.]
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Manual informativo de los indicadores 2030: Estado de derecho y seguridad”, en *Visión 2030* [en línea]. México, Presidencia de la República, 2007. <www.vision2030.gob.mx>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Sesión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. Comunicado 097/09”, en *Presidencia de la República* [en línea]. México, 2 de marzo, 2009. <<http://www.presidencia.gob.mx/2009/03/sesion-extraordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-secretarios-de-seguridad-publica/>>.
- RAMÍREZ RAMÍREZ, Efrén, *La ética en la formación de la policía. Manual de capacitación*. México, Porrúa, 2009.
- RESA NESTARES, Carlos, *Sistema político y delincuencia organizada en México: el caso de los traficantes de drogas*. Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 1999.
- REYNA QUIROZ, Julio, “El costo de la corrupción en México equivale a 9% del PIB, afirma el FEM”, en *La Jornada Virtual* [en línea]. México, 13 de abril, 2010. <<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/economia/023n2eco>>.
- ROSAS, María Cristina, “El ‘otro’ terrorismo”, en *M Semanal*. México, 31 de julio, 2011.
- ROSAS, María Cristina, “Gobernabilidad e internet (primera parte)”, en *Etcétera*. México, 2011, septiembre, núm. 129.

Bibliografía

- ROSAS, María Cristina, “Gobernabilidad e internet (segunda parte)”, en *Etcétera*. México, 2011, septiembre, núm. 130.
- ROSAS, María Cristina, “La seguridad humana: ¿nuevo paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI?”, en M. C. Rosas, coord., *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*. México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme / Editorial E / UNAM, 2011.
- [S. FMA.] “¿Quién cuida de la ciberseguridad de México?”, en *Revista Seguridad en América* [en línea]. México, febrero, 2010. <<http://seguridadenamerica.com.mx/2010/02/%C2%BFquien-cuida-de-la-ciberseguridad-en-mexico>>.
- [S. FMA.] “La estrategia para combatir el crimen no es integral; va en aumento la percepción de inseguridad: Mitofsky”, en *La Crónica de Hoy*. México, 2 de junio, 2011, p. 3.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, “Ley de la Policía Federal”, en *Diario Oficial de la Federación México*, 1 de junio, 2009.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 2 de enero, de 2009.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, “Reglamento de la Ley de la Policía Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 10 de mayo, 2010.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Programa de Seguridad*. México, SSP, 2007. [Disponible en línea: <www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf>.]
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Programa de Seguridad, Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*. México, SSP, 2007.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Programa de Seguridad. Eje 3. Prevención del delito y participación ciudadana*. México, SSP, 2007.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007–2012”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 28 de enero, 2008, 1a. secc.

Bibliografía

- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Quinto informe de labores*. México, SSP, 2011.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Sueldos de policías estatales y municipales*. México, Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.
- SERRANO, Mónica, “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad”, en Mats Berdal y Mónica Serrano, comps., *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México, FCE, 2005.
- THE WHITE HOUSE, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*. Washington, The White House, 2011.
- U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *National Drug Threat Assessment 2011*. Washington, U. S. Department of Justice, 2011.
- UNGAR, Mark, *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*. Baltimore, Universidad Johns Hopkins, 2010.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, *Human Development Report 1994*. Nueva York, UNDP, 1994.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Viena, UNODC, 2007.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena, UNODC, 2010.
- WALL, David S., *Cybercrime*, Cambridge, Polity Press, 2008.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. México, FCE / CIDAC, 2004.
- ZIMBRING, F. y G. Hawkings, *Incapacitation. Penal Confinement and the Restraint of Crime*. Nueva York, Universidad de Oxford, 1995.

ABREVIACIONES

AFI	Agencia Federal de Investigación
Ameripol	Comunidad de Policías de América
ANAP	Academia Nacional de Administración Penitenciaria
CAEDA	Centros de Atención de Emergencias y Denuncia Anónima
Ceferesos	Centros Federales de Readaptación Social
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CIPF	Centro de Inteligencia de la Policía Federal
CLACIP	Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial
CNAC	Centro Nacional de Atención Ciudadana
DEA	Agencia Antidrogas de Estados Unidos
DFS	Dirección Federal de Seguridad
DGIPS	Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales
DGISN	Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional
DIPD	División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia
DIPS	Departamento de Investigación Política y Social
DISEN	Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional
Europol	Oficina de la Policía Europea
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
IPH	Informes Policiales Homologados
Jusep	Juntas de Seguimiento y Evaluación Policial
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LPF	Ley de la Policía Federal
LRSS	Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados
NMS	Nuevo Modelo de Seguridad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
Segob	Secretaría de Gobernación

Abreviaciones

SGSI	Sistema de Gestión para la Seguridad de la Información
SUIC	Sistema Único de Información Criminal
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen

- LUCÍA DAMMERT es especialista en materia de seguridad ciudadana, prevención del delito y gobernabilidad. Es doctora en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda. Estudió la Maestría en Planeación Urbana y Regional en la Universidad de Pittsburgh, y es socióloga por la Universidad Nacional de Cuyo, en Argentina. Ha sido coordinadora del desarrollo de diagnósticos de seguridad ciudadana para la Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago de Chile; también ha fungido como asesora de la Jefatura de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile, y fue consultora en la Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana en el Ministerio Interior de Argentina. Sus publicaciones abordan temas de seguridad ciudadana, prevención del delito, violencia y gobernabilidad.

- ANA LAURA MAGALONI KERPEL es doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, y licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Profesora de Derecho constitucional en el ITAM y en el CIDE, institución donde además fungió como directora del Departamento de Estudios Jurídicos. Sus principales líneas de investigación son: derecho constitucional, estudios empíricos de instituciones de justicia, seguridad pública y crimen, políticas de control del crimen, y procesos de la justicia penal.

- MARÍA CRISTINA ROSAS posee doctorados en Relaciones Internacionales y en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, así como una maestría en Paz y Solución de Conflictos por la Universidad de Uppsala, Suecia. Es profesora de carrera de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y consultora de instituciones públicas y privadas en México y en el extranjero. Sus principales líneas de investigación son las agendas de seguridad internacional, la seguridad nacional de México, y la economía política de las relaciones internacionales.

- MARK UNGAR es licenciado en Gobierno por la Universidad de Wesleyan. Realizó el Doctorado en Filosofía y la Maestría en Asuntos Internacionales en la Universidad de Columbia. Es miembro integrante de la facultad del Programa Doctoral y de Maestría en Justicia Criminal, de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY). Ha sido consejero de la ONU y del BID. Sus obras abordan temas de seguridad y políticas sociales.

PRÓLOGO	7
• GENARO GARCÍA LUNA	
INTRODUCCIÓN	9
• MARÍA CRISTINA ROSAS	
CAPÍTULO I	
LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA DELINCUENCIA EN MÉXICO: RETROVISIÓN Y PERSPECTIVAS	13
• MARÍA CRISTINA ROSAS	
La globalización y la delincuencia organizada en el mundo: rumbo al siglo XXI	17
La cooperación internacional para el combate de la delincuencia	25
Evolución de la inteligencia y de la seguridad pública en México	27
Breve semblanza histórica sobre la delincuencia en México	32
La delincuencia en el mundo del nuevo siglo: estructura, nuevas modalidades y formas de operación	36
La delincuencia en el México del nuevo siglo: estructura, nuevas modalidades y formas de operación	42
• Tráfico ilícito de migrantes	44
• Tráfico de estupefacientes	45
• Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras	46
• Cibercrimen	48
El contexto sociopolítico en México y el desarrollo de la seguridad pública a partir de la segunda mitad del siglo XX	48
El modelo reactivo de las policías: principios fundamentales	52
El Nuevo Modelo de Policía: características y desafíos	55
Consideraciones finales	59
CAPÍTULO 2	
LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE POLICÍA EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA	63
• LUCÍA DAMMERT • MARK UNGAR	
La policía en América Latina: heterogénea, compleja y rígida	66
¿Por qué reformar las instituciones policiales?	68
Cambios globales o parciales	70
Iniciativa interna o externa	71
Retos institucionales	73

Índice

Los cambios del sistema policial mexicano	75
Inteligencia	78
Desarrollo institucional y legal	79
Desarrollo policial	82
• Servicio profesional de carrera policial	82
• Programa rector de profesionalización	84
• Régimen disciplinario	87
• Sistema complementario de seguridad social	88
Integración temática	88
Tecnología de comunicaciones	91
Consideraciones finales	94
CAPÍTULO 3	
UN NUEVO MARCO NORMATIVO PARA UN NUEVO MODELO DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA	97
• ANA LAURA MAGALONI KERPEL	
Profesionalización	102
Antecedentes normativos del sistema de profesionalización de las instituciones policiales	102
Obligaciones básicas de todo integrante de las instituciones de seguridad pública	104
Sistema de Desarrollo Policial	104
• Carrera policial	108
• Remuneración	112
• Certificación y control de confianza	112
• Programa rector de profesionalización	113
• Régimen disciplinario	114
Policías con capacidades de inteligencia e investigación	115
Capacitación	118
Unidades Operativas de Investigación	125
Coordinación entre distintos niveles de gobierno	128
Nueva estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública	129
Sistema Nacional de Información y el establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública	130
Centro Nacional de Certificación y Acreditación	131
Transformación del Sistema Penitenciario	132
Creación de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario	134
Instauración del Sistema Nacional de Información Penitenciaria	134
Formación y actualización del personal penitenciario a escala federal	135
Consideraciones finales	137
CONCLUSIONES	139
• MARÍA CRISTINA ROSAS	
BIBLIOGRAFÍA	141
ABREVIACIONES	149
SEMBLANZAS DE LOS AUTORES	151

La seguridad pública es una función inherente al Estado, la cual está en permanente prueba de eficacia, debido a las vertiginosas transformaciones que la sociedad moderna ha experimentado en las últimas décadas. Las nuevas formas y modalidades del crimen hoy son uno de los mayores retos para los Estados y para las instituciones de la democracia. En este contexto, México ha emprendido una lucha inédita para construir y consolidar instituciones civiles, profesionales y confiables, concebidas como integrantes de un sistema cuyo eje central sea la generación de inteligencia operativa para prevenir y combatir los delitos.

El presente libro ofrece una reflexión en torno al diseño y construcción de un Nuevo Modelo de Policía para México, así como del contexto y los retos que éste debe enfrentar para consolidarse como una herramienta eficaz del Estado, que permita impulsar el desarrollo de la nación a través de la legalidad y la seguridad.

