

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



TESIS

**VISIÓN SISTÉMICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA FUNCIÓN
POLICIAL EN MÉXICO. EL CASO NUEVO LEÓN**

PRESENTA

RAMIRO GONZÁLEZ LÓPEZ

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CRIMINOLOGÍA**

DICIEMBRE, 2017

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



TESIS

**VISIÓN SISTÉMICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA FUNCIÓN
POLICIAL EN MÉXICO. EL CASO NUEVO LEÓN**

PRESENTA

RAMIRO GONZÁLEZ LÓPEZ

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CRIMINOLOGÍA**

DIRECTOR DE TESIS

DR. GERARDO SAÚL PALACIOS PÁMANES

DICIEMBRE, 2017

Declaración de autenticidad

DECLARO QUE:

1. El presente trabajo de investigación, tema de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor, es original, siendo resultado de mi trabajo personal, el cual no he copiado de otro trabajo de investigación.
2. En el caso de ideas, fórmulas, citas completas, ilustraciones diversas, sacadas de cualquier tesis, obra, artículo, memoria, en versión digital o impresa, se menciona de forma clara y exacta su origen o autor, en el cuerpo del texto, figuras, cuadros, tablas u otros que tengan derecho de autor.
3. Declaro que el trabajo de investigación que pongo en consideración para evaluación no ha sido presentado anteriormente para obtener algún grado académico o título, ni ha sido publicado en sitio alguno.
4. Soy consciente de que el hecho de no respetar los derechos de autor y hacer plagio, es objeto de sanciones universitarias y/o legales, por lo que asumo cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de irregularidades en la tesis, así como de los derechos sobre la obra presentada.
5. De identificarse falsificación, plagio, fraude o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, responsabilizándome por todas las cargas pecuniarias o legales que se deriven de ello sometiéndome a las normas establecidas y vigentes de la UANL

Autor: Mtro. Ramiro González López

Fecha: Diciembre de 2017

Firma: _____

“VISIÓN SISTÉMICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA FUNCIÓN
POLICIAL EN MÉXICO. EL CASO NUEVO LEÓN”

Aprobación de tesis:

DR. GERARDO SAÚL PALACIOS PÁMANES
DIRECTOR DE TESIS

DR. JOSÉ ZARAGOZA HUERTA
DIRECTOR DEL PROGRAMA DOCTORAL DE CRIMINOLOGÍA

DR. ARNULFO SÁNCHEZ GARCÍA
SUBDIRECTOR DE POSGRADO

Índice

Dedicatoria.....	1
Agradecimientos	1
Introducción.....	1
1. Introducción del protocolo.....	3
1.1 Metodología.....	3
1.2 Definición del problema de investigación	3
1.3 Planteamiento del problema.....	6
1.4 Preguntas de investigación.....	6
1.5 Justificación	7
1.6 Objetivo general	7
1.7 Objetivos específicos	7
1.8 Hipótesis.....	8
1.9 Mapa conceptual.....	8
2. El fenómeno de la criminalidad en México	9
2.1 La criminalidad en México.....	9
2.2 Análisis estadístico sobre la criminalidad en Nuevo León	12
3. Función policial y su relación con la criminología.....	14
3.1 Criminología y control social	15
3.1.1 Función policial y control social.....	21
3.2 Marco jurídico de la seguridad pública en México	25
3.2.1 Disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	26
3.2.2 Código Nacional de Procedimientos Penales.....	36
3.2.3 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	41
3.2.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León	44
3.2.5 Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.....	44
3.3 Las instituciones de seguridad pública	46
3.3.1 Origen de la institución policial y definición del concepto.	48
3.3.2 Funciones básicas de las instituciones policiales.....	49
3.3.3 Breves apuntes sobre el desarrollo histórico de la función policial.	52
3.3.4 El rol social de las corporaciones de policía.....	57
3.3.5 Principios que rigen la función policial.	60
3.3.5.1 Principio de legalidad.	63
3.3.5.2 Principio de eficiencia.....	66
3.3.5.3 Principio de profesionalismo.	68

3.3.5.4 Principio de respeto a los derechos humanos.	69
3.3.5.5 Principio de honradez.	81
4. Administración de la función policial	82
4.1 Administración y organización policial	82
4.1.1 Breves referencias históricas sobre la administración pública.	82
4.1.2 Administración, definición y fases del proceso administrativo.....	85
4.1.2.1 Previsión.....	88
4.1.2.2 Planeación.	90
4.1.2.3 Organización.....	100
4.1.2.4 Integración.	103
4.1.2.5 Dirección.	104
4.1.2.6 Control.....	106
4.2 Modelos de intervención policial	107
4.2.1 Algunas Clasificaciones de Modelos de Intervención Policial	108
4.2.2 El Modelo Policial en México.....	114
4.3 Criminología Ambiental. Prevención situacional y función policial.	118
4.3.1 Paradigmas criminológicos.....	119
4.3.1.1 Paradigma clínico.	119
4.3.1.2 Paradigma del interaccionismo.	123
4.3.1.3 Paradigma crítico.....	129
4.3.1.4 Paradigma de la disuasión.	132
4.3.1.5 Integración teórica.	135
4.3.2 Criminología ambiental y prevención situacional.....	136
5. Visión sistémica. Antecedentes	138
5.1 Visión sistémica en la administración de la función policial	142
5.2 Perfilación de cuadrantes	147
5.3 Cartografía policial	150
6. Problematización.....	152
7. Conclusiones	162
8. Propuestas	167
Referencias.....	169

Dedicatoria

Dedico la presente tesis a Maribel, Fary, Lizbeth, Brenda y Ramiro por ser motivadores del esfuerzo y dedicación para la culminación del doctorado. Gracias por haber estado en todo momento alentando cada paso dado.

A mi madre por apoyarme siempre.

A la memoria de mi padre.

Agradecimientos

A Dios, que me permite agradecer.

El presente trabajo no hubiera sido concluido sin la asesoría y orientación de los Doctores José Zaragoza Huerta y Rafael Aguilera Portales, por lo que les agradezco su apoyo en la realización de la tesis que se presenta.

Al Doctor Gerardo Saúl Palacios Pámanes, por haber aceptado dirigir la tesis. Sus comentarios y observaciones enriquecieron enormemente el trabajo que bajo su tutela, he concluido.

A los Doctores José Luis Prado Maillard, Manuel Acuña Cepeda y al Maestro Oscar Lugo Serrato, directores de la Facultad de Derecho y Criminología por el apoyo dado para cursar el doctorado.

A mis maestros del doctorado, por haber compartido sus conocimientos conmigo.

Introducción.

La presente investigación tiene por objeto plantear la propuesta de implementación de una visión sistémica en el ejercicio de la función policial, para comprender ésta, como un sistema en el que, cada uno de los subsistemas involucrados, interactúan entre sí, para logra el objetivo institucional. Para lograr lo anterior, es necesario definir las debilidades y fortalezas con que cuentan las corporaciones policiales, desde el punto de vista estratégico, operacional, material y humano.

La primera parte del presente trabajo se refiere a la metodología utilizada en el trabajo que hoy se presenta. Se hace mención en el mismo de los objetivos tanto generales como específico. Se plantea la hipótesis a partir de la definición del problema y se establecen las preguntas de investigación que se pretenden responder con la investigación en comento.

A efecto de justificar la necesidad de la investigación, en el capítulo primero, denominado El Fenómeno de la criminalidad en México, hacemos referencia al dinamismo que se ha presentado en los últimos años en el comportamiento delictivo en nuestro país y adicionalmente, por referirnos específicamente al caso Nuevo León, presentamos al lector una serie de datos y referencias estadísticas sobre delitos en el Estado.

Para vincular a la criminología con el objeto material (delincuente, delito, delincuencia, control y reacción sociales) y formal (eficiencia en el actividad policial) de la presente investigación, presentamos en el capítulo segundo la relación de aquella ciencia causal con las tareas policiales y el control social formal que ésta ejerce. Adicionalmente presentamos el marco jurídico de la seguridad pública mencionando el

fundamento constitucional y las disposiciones relacionadas con los cuerpos policiales en sus tareas de investigación del delito (Código Nacional de Procedimientos Penales) y de seguridad pública (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) y sus equivalentes para el Estado de Nuevo León.

En el mismo capítulo segundo hacemos un breve comentario sobre el desarrollo histórico de las instituciones policiales y cuáles son las funciones básicas que a ellas se asignan. Presentamos un análisis del concepto policía y del rol que las corporaciones de seguridad pública ejercen en la sociedad. Concluimos el capítulo en comento con un estudio sobre los principios constitucionales que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública en nuestro país.

Consideramos de suma importancia, para los objetivos planteados en la presente investigación, el contenido del capítulo tercero, toda vez que en el mismo, abordamos los principios que rigen la administración y organización, con una orientación a las instituciones policiales. Así, hacemos una referencia histórica de la administración pública y analizamos además del marco conceptual correspondiente, las distintas fases del proceso administrativo.

A efecto de evidenciar las diversas formas de actuación policial, hacemos referencia a varios modelos de intervención policial según clasificaciones preexistentes, y adicionalmente, establecemos lo que en nuestra opinión, son las bases del modelo implementado en la mayoría de las corporaciones de policía del país.

Para contextualizar la función policial o control social en un marco de administración sistémica, explicamos los diversos paradigmas criminológicos a saber: clínico, del interaccionismo, crítico, disuasivo y de integración. Posteriormente

definimos dos teorías criminológicas, para el desarrollo de la presente investigación y posterior logro del objetivo. El análisis de los diversos espacios geográficos (cuadrantes) para la obtención de información delictiva, queda inmersa en las teorías de la criminología ambiental; la función policial desplegada a partir de dichos datos, se ubica en el paradigma de la disuasión (control social formal), constituyendo entonces, una integración teórica ante la presencia de dos distintas teorías criminológicas.

1. Introducción del protocolo.

1.1 Metodología.

Durante la presente investigación de tipo documental, utilizaremos una serie de métodos y técnicas que nos permitirán alcanzar el objetivo teóricamente planteado, mediante la aplicación sistemática de los mismos. A efecto de producir el conocimiento científico que se pretende, hemos de elaborar y definir los procedimientos aplicables en el desarrollo de la investigación.

Mediante la observación de diversos fenómenos delictivos y su comportamiento, se definen diversos factores y causas de los mismos, así enunciamos que la ausencia de una visión sistémica en la función policial y la debilidad institucional producen una ineficiente respuesta o abordaje policial al delito.

1.2 Definición del problema de investigación

La estratificación constitucional de las instituciones policiales en el país en federales, estatales y locales, sin una definición previa de los fenómenos delictivos que cada una de ellas puede abordar atendiendo su gravedad o nivel de violencia y sí sólo territorial, provoca una duplicidad de funciones y debilidad institucional que se refleja en altos

índices delictivos, deficiencia en la prevención e investigación del delito y percepción negativa de la seguridad pública. El problema se acrecienta cuando desde algunos años, las fuerzas armadas se han integrado a labores de patrullaje rutinario y funciones de seguridad pública.

El Estado de Nuevo León tiene 51 municipios, lo que implica la existencia del mismo número de corporaciones policiales municipales, en el ámbito estatal Fuerza Civil, Policía Rural, Estatal de Caminos, Fuerza Institucional y Seguridad Penitenciaria¹, dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública, la Agencia Estatal de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia y las corporaciones del ámbito federal. Hablamos entonces de al menos 59 instituciones que ejercen la seguridad pública, sean o no instituciones de policía, incluyendo la denominada Policía Militar.²

Ahora bien, podríamos pensar que entre más instituciones de policía o seguridad pública se tengan, menos delitos deberán presentarse lo que, como veremos en el siguiente capítulo, no acontece.³ Esto podría ser así pues opinamos que se ejerce la

¹ El día 9 de marzo de 2017 entró en operaciones un cuerpo policial denominado Policía Interestatal, conformada con elementos policiales de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, responsables de la seguridad de los municipios de Pesquería, Marín, Cerralvo y General Treviño en el primero y Ciudad Mier y Miguel Alemán en el segundo, así como la Ruta 54.

² El artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que son instituciones de seguridad pública, las instituciones policiales, las de procuración de justicia, del sistema penitenciario y las encargadas de la seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal. El mismo ordenamiento considera como instituciones policiales a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva o centros de arraigo y en general todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal que realicen funciones similares.

Si bien en nuestra opinión, las fracciones VIII y X del ordenamiento en comento, pueden parecer confusas pues se define como instituciones de seguridad pública, entre otras, a las policiales y define a éstas como aquellas que desarrollan la seguridad pública, es menester para una mejor comprensión, asumir la definición que la propia norma nos asigna sobre seguridad pública en su artículo 2, mencionando que tiene como fin la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas y preservación de las libertades y el orden y paz públicos y que comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, las sanciones a las faltas administrativas así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo. Entonces, las instituciones que ejerzan en el ámbito de sus competencias las anteriores tareas, deberán ser consideradas de seguridad pública.

³ Siguiendo el pensamiento de Palacios Pámanes (Diagnóstico de Fuerza Civil. Institucionalización y Transición) en el sentido de que, al paso del tiempo, una corporación policial se vuelven entrópica,

función sin atender niveles delictivos que permitan asignar a cada corporación, una intervención acorde con su capacidad de respuesta institucional. En la realidad, independientemente del fenómeno delictivo y su ubicación geográfica, vemos la intrusión de la policía local (municipal); estatal (en algunos casos Fuerza Civil, Policía Militar y Agencia Estatal de Investigación al mismo tiempo); Fuerzas Federales (Policía Federal en algunos casos y Marina y Ejército en otros) sin importar el tipo o la gravedad del evento (violencia familiar, riña entre pandillas, robo a casa habitación, secuestro, persecuciones policiales, delincuencia organizada, hechos viales, muertes naturales en lugares públicos, atentados a bares o negocios de giros denominados negros, por mencionar algunos) que exigen un nivel de intervención y respuesta distinto para cada uno de ellos. En efecto, las corporaciones policiales tienen una serie de limitaciones (capacitación, modelo policial, equipo, estado de fuerza, armamento, labor de inteligencia, etc.) que nos hacen presumir que su intervención ante un fenómeno delictivo específico, será ineficiente o por el contrario, sus propias características suponen una actuación correcta.

Lo que proponemos entonces, es la investigación geo-delictiva para la detección de manifestaciones criminales que permitan establecer cuadrantes de intervención policial específica según el nivel de respuesta institucional. En otras palabras, pretendemos ubicar qué tipo de delitos se cometen en determinadas zonas geográficas. Categorizar esas conductas y asignar la institución policial idónea para la intervención. Las corporaciones municipales, difícilmente podrán enfrentar un evento de delincuencia organizada y la policía estatal se encontrará subvaluada si es asignada a intervenir en un evento de violencia familiar, lo anterior por la naturaleza de las propias corporaciones

consideramos que con mayor razón, habrá desorden institucional si en un mismo evento intervienen varias corporaciones con diferente formación y modelo de actuación y sin una definición previa o asignación de atribuciones y responsabilidades.

aludidas. Lo anterior no quiere decir que en la asignación de intervención, una corporación no deba actuar ante un fenómeno delictivo categorizado para otra institución, pues lo que se pretende es que la inteligencia policial sea utilizada de manera racional y eficiente en la reacción y no como instrumento de evasión de responsabilidades asignando labores de patrullaje rutinario según delincuencia observada.

Detectar manifestaciones comunes a un cuadrante determinado no significa que no pueda haber otro tipo de delincuencia en el mismo sector pues reconocemos que el fenómeno delictivo es dinámico, pero por una parte, se atenderán oportunamente las conductas previamente reconocidas y las manifestaciones delictivas fuera de patrones observados se abordarán de igual manera pues es exigencia en el actuar policial, la capacidad del elemento para la improvisación funcional y operativa.

1.3 Planteamiento del problema

¿La participación de instituciones policiales con diferentes capacidades de respuesta institucional, en una misma conducta delictiva suscitada en el área metropolitana del Estado de Nuevo León, sin atender el grado o nivel de violencia y tipo de delito a abordar, hace ineficiente la intervención de las mismas?

1.4 Preguntas de investigación

¿Se realiza trabajo de inteligencia policial que incluya el análisis de la información obtenida?

¿Se utiliza la información georreferenciada para la clasificación de los delitos, en función de la respuesta institucional que requieren?

¿A la luz de sus capacidades de respuesta, es eficiente el abordaje por parte de las instituciones policiales a los diferentes comportamientos delictivos?

¿La actuación sistémica en la función policial permite hacer más eficiente la actuación institucional?

1.5 Justificación

La presente investigación se justifica con la necesidad de clasificar los distintos comportamientos criminales de tal manera que se permita asignar la respuesta policial atendiendo las capacidades de la corporación que corresponda, evitando por una parte duplicidad de abordaje y por otra ineficiencia en el mismo mediante la implementación de una visión sistémica que permita la vinculación de cada uno de los subsistemas que integran una corporación policial. Adicionalmente, nos permite determinar las debilidades institucionales y la relación existente entre éstas y los modelos de intervención policial y su influencia en el aumento de conductas delictivas.

1.6 Objetivo general

Aplicar una visión sistémica en la función policial, que permita obtener información geo-referencial para asignar una clasificación delictiva en función de las necesidades de respuesta institucional y una interacción operacional y funcional de cada área integradora de la institución policial.

1.7 Objetivos específicos

Eficientar la función policial mediante una visión sistémica que integre cada una de las áreas administrativas y operativas en un resultado común.

Designar cuadrantes geográficos a efecto de determinar la incidencia criminal tomando en consideración los tipos de delitos.

Elaborar una clasificación delictiva según gravedad del delito y necesidad de tipo de respuesta institucional.

1.8 Hipótesis

La implementación de una visión sistémica en las instituciones policiales encaminada a la integración de la función operativa con el objeto de definir mediante cuadrantes, la incidencia delictiva previa clasificación de los delitos, permite definir respuesta institucional tomando en consideración la capacidad de abordaje de las corporaciones policiales, lo que se traduce en una intervención oportuna y eficiente.

1.9 Mapa conceptual

Visión sistémica: Percibir a la sociedad como un todo debidamente integrado, más allá de la simple suma de sus partes generando una serie de fenómenos con interdependencia e interconectados entre sí, requiere a su vez nuevas y más eficientes formas de abordar la delincuencia e inseguridad que permitan una percepción holística de la realidad y el entendimiento del sistema, los subsistemas, su interrelación y transformación.

Institución de seguridad pública: Entidad policial (policía) encargada de la prestación de la seguridad pública entendida como la preservación del orden y paz públicos; protección de las personas y sus bienes; la prevención del delito y la investigación de éste.

Cuadrante: Zona predeterminada donde la policía ejerce su intervención.

Violencia baja: Grado que requiere respuesta institucional de la policía municipal. El abordaje policial se hace desde un enfoque proactivo, dirigido a la resolución de problemas de violencia y delitos específicos.

Violencia media: Violencia abordada por policías del orden estatal.

Violencia alta. Manifestación de agresión delictiva atendida por instituciones policiales de tipo militar o federal.

2. El fenómeno de la criminalidad en México

Durante los últimos años, la dinámica delincuencia en el país, presenta una serie de indicadores que nos permiten afirmar que las conductas delictivas, en términos generales, presenta una tendencia a la alza. Se perciben también, diferentes mecánicas del delito y mayor violencia en su ejecución, además de nuevos roles en la actuación activa del delito. Hay una serie de explicaciones sobre causas, factores, detonantes, que escapan del objeto de la presente investigación pero que no impide que podamos hacer una breve referencia a algunos de ellos.

2.1 La criminalidad en México

A partir de los años noventa se perciben algunos elementos que podemos tomar en cuenta para explicar, aunque sea de manera parcial, el fenómeno de la criminalidad en nuestro país. Haremos alusión a la delincuencia organizada, la ineficiencia institucional y la delincuencia común. Pareciera incluso, que algunos de estos factores tienen presencia casi simultáneamente lo que produce nula respuesta de las entidades encargadas de proveer la seguridad pública.

En efecto, por aquellos años se inician una reorganización y reestructuración de la actividad criminal organizada, principalmente con lo relacionado al narcotráfico; la división de grupos criminales y como resultado la creación de otros alternos, el endurecimiento en el cruce fronterizo por parte de Estados Unidos de Norteamérica y el crecimiento del mercado de consumo interno, provocaron pugnas entre los carteles de la droga que si bien al inicio representaban agresiones dentro del marco de esa sociedad delincencial, posteriormente se extendió a los miembros de la sociedad civil y a las instituciones del Estado. La dinámica del narcotráfico, hasta entonces, estaba limitada a la producción de droga local y la importación de la proveniente de otros países principalmente del sur, ambas en su mayoría con fines de tráfico al mercado estadounidense; se podría entender una complicidad, intencional o no, de las autoridades de gobierno de distintos niveles, incluso se percibía la “fiscalización” que ejercía el Estado sobre estos grupos criminales y sus actividades.

Los diversos controles formales dirigidos a la eliminación de la actividad relacionada con el narcotráfico y la abundancia de mercancía ante la dificultad para colocarla en otros mercado originó varios fenómenos a saber: a) los grupos de narcotraficantes internacionales comenzaron a pagar a los cárteles mexicanos con droga, obligándolos por tanto a formar un mercado interno para recuperar efectivo; b) la delincuencia que mayormente giraba en torno a los delitos contra la salud, diversifica sus actividades; así ampliaron su ámbito de acción a delitos tan diversos como el secuestro, el robo de vehículos a gran escala, la extorsión, el control de giros negros y la piratería y la trata de personas principalmente con fines de comercio sexual.

Luis Rubio (2010), considera que la transición política de nuestro país, fue un factor determinante para pulverizar el poder central que se ejercía sobre los gobiernos

estatales y poder autoritario con que se actuaba en diversas actividades de la vida nacional.⁴ La apertura democrática trajo consigo el debilitamiento en el ejercicio del control social por parte del poder central, ahora diluido en diversos actores políticos (gobernadores, presidentes municipales, líderes sindicales, empresarios, etc.), algunos con mayor poder político, económico y social, que otros y con amplia capacidad de negociación u operatividad, lo que podría implicar un alto grado de autonomía o por el contrario, sumisión a los grupos delictivos. Por otra parte, aunado a lo anterior, es importante reconocer que las instituciones de policía, no se encontraban preparadas para reaccionar ante una nueva criminalidad, muy distinta a la que hasta entonces habían abordado (pasaron de atender riñas, alteraciones del orden, robos simples, algunos tipos de homicidios a enfrentar denuncias por secuestros, ejecuciones múltiples, narcomenudeo en incremento, extorsiones, y ataques a las propias corporaciones, entre otros).

Insistiendo en que el análisis de la génesis delictiva queda fuera de los objetivos de la presente investigación, debemos hacer mención breve de los factores que se han señalado históricamente como causa de la delincuencia común tales como el desempleo, el bajo nivel escolar, las adicciones, la discriminación y otros factores de tipo endógeno; adicionalmente señalamos las oportunidades del entorno que propician el delito, que por lo demás, tienen relación con las causas de la delincuencia organizada.

Mediante el boletín de prensa número 399/16 de fecha 27 de septiembre de 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publica los resultados de la

⁴ Fiorentini y Peltzman (1995) señalan que la delincuencia organizada tiene dos características en su actuación: su operación como una empresa y el desarrollo de su actividad en el ámbito ilegal y su vinculación con las instancias gubernamentales.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016.⁵ En dicho documento se puede observar que la prevalencia delictiva durante los años 2013 a 2015, se mantuvo, aunque refleja un incremento significativo entre, por ejemplo, 2010 (23.9%)⁶ contra 2015 (28.20%). Por su parte la incidencia delictiva aumentó en 2015 a un 23.3%,⁷ contra un 18.2% en 2010. En relación a los delitos el más frecuente a nivel nacional durante 2015, fue el robo a transeúnte o en transporte público, seguido de la extorsión. Según el mismo documento, la cifra negra del delito representa en 2015, 93.7%, ello significa que de cada cien delitos cometidos, sólo se denuncian siete.

Por cuanto hace a la delincuencia común, tenemos que hay un aumento considerable, como más adelante veremos, en ciertos delitos de índole sexual, aumentan los de tipo patrimonial y otros como la violencia familiar. Se presentan nuevos tipos penales y otros son ejercidos con mayor violencia y se percibe un incremento en la participación delictiva de menores y mujeres asumiendo nuevos roles en su actuación.

Los comportamientos delictivos, la respuesta institucional, la violencia en mayor grado y nuevas formas delictivas dejan en claro que los modelos de abordaje policial son insuficientes o ineficientes e incluso en el peor de los casos, ambos.

2.2 Análisis estadístico sobre la criminalidad en Nuevo León

Por lo que hace a Nuevo León, en 2014, el 22.7% de la población del área metropolitana de la Ciudad de Monterrey,⁸ manifestaba sentirse insegura y el 47.5%, poco segura; en la misma fecha, el 32% consideraba inseguro vivir en el Estado. Para 2016, las cifras

⁵ Visto en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf fecha de consulta: abril de 2017.

⁶ Víctimas por cada cien mil habitantes.

⁷ Delitos cometidos por cada cien mil habitantes.

⁸ Incluye a los municipios de Monterrey, San Pedro Garza García, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Juárez, Santa Catarina, General Escobedo y García.

aumentaron, el 37.3% se sentía inseguro, el 43.3% poco seguro y el 53% estimaba inseguro vivir en el Estado.⁹

De acuerdo al Semáforo Delictivo de Nuevo León, en diciembre de 2013, se registraron en el Estado, 52 homicidios, 6 secuestros, 27 extorsiones, 263 robos a vehículos, 364 robos a casa habitación, 359 lesiones, 266 robos a negocios y 40 violaciones; para junio de 2017, las cifras son las siguientes: 69 homicidios, 3 secuestros, 62 extorsiones, 334 robos a vehículos, 253 robos a casa habitación, 294 robos a negocios, 702 lesiones y 76 violaciones. De los delitos en seguimiento, sólo dos, reportaron disminuciones.¹⁰ Para el mes de agosto, las denuncias por delitos presentadas ante la Procuraduría General de Justicia del Estado, sumaban 56 mil 978, un promedio de 234 denuncias diarias.

La misma institución reporta 1,702 delitos de narcomenudeo denunciados en los primeros 243 días de 2017, un incremento de 58.73% en relación al mismo período de 2016. Los delitos de índole sexual aumentaron de julio a agosto de 2017, en un 24.58% para un total de 223 denuncias de este tipo.

De lo anterior se desprende la dinámica criminal que se presenta en el Estado, prevaleciendo los delitos de delincuencia común por sobre los atribuidos a la delincuencia organizada. Esto es importante, como más adelante comentaremos, pues podemos deducir que diferentes manifestaciones delictivas, requieren diferente respuesta institucional.

⁹ Visto en: <http://www.consejocivico.org.mx/observatorio-ciudadano.php> fecha de consulta: abril de 2017.

¹⁰ Visto en: <http://nl.semaforo.com.mx/> fecha de consulta; agosto de 2017

3. Función policial y su relación con la criminología

Las corporaciones policiales, son un producto de la sociedad. Para estudiarlas y comprenderlas debemos partir del contexto histórico-político en el que se desenvuelven, pues si bien en términos generales se les ha asignado la función de protección a la sociedad y el mantenimiento del orden, las mismas responden, en determinados momentos, a diferentes circunstancias de tipo político, social y económico. Podemos vincular el quehacer policial con diversos objetos formales de la criminología.¹¹ Las corporaciones policiales mediante su patrullaje rutinario y la intervención operacional, generan información geo-delictiva y de estadística criminal que permite planear y ejecutar diversas políticas criminales y criminológicas. Alessandro Baratta (1997), advierte la definición negativa del concepto de política criminal y su complejidad para definirla, pues se encuentra sumamente ligada a las políticas de seguridad (control social) y las políticas sociales (desarrollo).¹² Adicionalmente las propias acciones directas de algunos modelos de intervención policial constituyen por sí mismas, estrategias de prevención del delito y/o de la victimización. Las tareas de reacción policial se encuadran en los mecanismos de control social formal. La policía de investigación científica del delito es otra modalidad de la participación de las policías en quehaceres criminológicos.

¹¹ Para los efectos de nuestra investigación entendemos por objeto formal, los objetivos que pretende alcanzar la criminología, mediante el análisis de su objeto material, esto es, crimen, criminal, criminalidad, víctima y control social.

¹² Franz Von Liszt (*La idea del derecho penal*, programa de la Universidad de Mardeburgo, 1882, 1995) concebía la política criminal como un instrumento del Estado para la corrección de los delincuentes, mediante el endurecimiento de penas y medidas de seguridad; Anselm von Feuerbach, por su parte, sostenía que los mecanismos represivos que utilizaba el Estado para reaccionar ante el crimen, constituían la política criminal (Tratado de derecho penal: común vigente en Alemania, 1801/1989). Marc Ancel, (*Social defence: A modern approach to criminal problems*, 1998) adicionalmente, integraba a dicha política, las acciones de prevención. En particular y para los efectos de la presente investigación, al hablar sobre política criminal haremos referencia a las estrategias de prevención basadas en el derecho penal, las medidas punitivas y las acciones policiales; por su parte, política criminológica alude a las estrategias de prevención del delito y la violencia fundamentadas en el desarrollo social y el fortalecimiento del tejido social.

Si bien la función reactiva de las corporaciones policiales, puede tener cabida en la corriente crítica de la criminología, nuestro aporte en la presente investigación se encuentra inmerso en el objeto de estudio de la denominada criminología administrativa, como en capítulos siguientes quedará demostrado. En todo caso, el presente trabajo se ubica en una integración teórica de dos teorías de la disuasión. Más adelante ampliaremos los comentarios sobre dicha integración e igualmente haremos referencia al desarrollo histórico de las corporaciones de policía.

3.1 Criminología y control social

Se ha señalado que el objeto de la criminología se integra por el delito, el delincuente, la víctima y el control social (GARCÍA-PABLOS, 2013). Para los efectos del presente trabajo, de entre ellos nos interesa abordar el control social formal, que ha sido definido por Gabaldón (1987), como aquellas instancias y acciones públicas específicamente dispuestas para definir, individualizar, detectar, manejar y/o suprimir las conductas prohibidas, específicamente en lo relativo a las agencias policiales como instrumentos controladores.

Más adelante comentaremos sobre los paradigmas criminológicos pero es oportuno ahora tratar de ubicar teóricamente al control social dentro del quehacer de la criminología. Ahora bien, es claro que el control social no tenía relevancia dentro de las teorías y ciencias explicativas del fenómeno criminal en la denominada criminología positivista o Lombrosiana (Biología, Antropología, Medicina, Psicología, etc.) pues centraban la génesis delictiva en determinadas características o circunstancias propias del sujeto delincuente. No fue así en algunas teorías del paradigma liberal, como el labelling approach o etiquetamiento pues aquí, los mecanismos de control social formal (policía, jueces, normas penales, etc.) ejercen su función irrestricta, con apego a la ley a

quien deben la asignación y definición del delincuente. No obstante lo anterior, como se verá más adelante, en la presente investigación hemos incrustado a las teorías del control social, dentro del paradigma de la disuasión y no del interaccionismo.

En todo grupo social, se hace imperante que sus integrantes cuenten con una serie de reglas o mecanismos regulatorios de la convivencia que garanticen la consecución armónica del bien común. Solo en el estado de naturaleza del hombre no fue así, pues el más fuerte se imponía al débil, prevaleciendo la incertidumbre e imponiendo su ley.

Este conjunto de instrumentos han sido denominados control social y tiene referencia tanto al control de resultados en el ámbito social, como a los procedimientos para obtener dichos resultados igualmente a la serie de derechos y obligaciones de los integrantes del grupo social (CARDOZO, 2006). Hobbes (1651/2003), sostiene que el hombre se encuentra en constante pugna de honores y dignidad, lo que permite que surja el odio, la envidia y hasta la guerra. Sostiene el autor que la convivencia en sociedad es artificial, por tanto se requiere algo más, que haga constante y obligatorio el convenio social, lo que se constituye con la generación del Estado, ente único para poder ejercer el poder de defensa que requieren los miembros de la colectividad para vivir en armonía.

Definir los instrumentos que integran el control social, no es tarea sencilla, si se parte del supuesto de que éste es el medio por el que el Estado direcciona a la sociedad, cualquier mecanismo es entonces control social. Por lo anterior, se considera que hay un control alternativo constituido por medidas orientadas a coordinar a la sociedad, distintas de las consideradas formales y represivas como la resolución alterna de conflictos incluso con la actividad jurisdiccional de los propios integrantes de la

comunidad. A la clasificación tradicional de control social formal e informal, también se añade el extrapenal, habiendo mucha similitud en los instrumentos utilizados en los dos últimos señalados.

El control social no es por tanto solo un grupo de reglas o mecanismos de convivencia, sino que va más allá, al referirse también a la posibilidad y capacidad que tiene la colectividad para auto regularse en base a valores y principios pre-establecidos por la mayoría. Lola Aniyar (1984) define el control social como un despliegue de tácticas, estrategias y fuerzas para la construcción de la hegemonía, esto es, para la búsqueda de la legitimación o aseguramiento del consenso; o en su defecto, añade, para el sometimiento forzado de los que no se integran a la ideología dominante. Toda sociedad para un desarrollo armónico requiere de una estabilidad, esa es entonces, la pretensión de los controles sociales que buscan que la persona despliegue una conducta aceptada por los demás. Así, la familia, la religión, la educación, los valores e incluso el Estado, ofrecen los mecanismos apropiados para lograr ese equilibrio entre conducta personal y colectiva.

En sus orígenes, el control social se representaba a través de la relación entre el ser humano y la divinidad o lo mágico, esto es, como lo sostiene Orellana Wiarco (2010), una serie de actitudes y conductas del hombre, que agradaban al ser supremo. Tras la constitución del Estado, éste asume el rol de armonizador de los intereses de los miembros de la colectividad, socavando en parte, la voluntad individual en aras del bien común. Surgen pues los controles sociales ante el desajuste entre un miembro de la sociedad, con el resto de sus integrantes, representado por conductas desviadas o indeseadas por el propio grupos social. La socialización implica una serie de interacciones entre el individuo y el resto del grupo social, asumiendo con motivo de su

integración al mismo, una serie de reglas y valores que pueden producir en ciertos casos, una inadaptación a las mismas, por lo que podemos considerar que los componentes del control social se relacionan estrechamente con la materialización de conductas consideradas delito, desviadas o antisociales y al autor y receptor de las mismas. Así, la colectividad, de manera formal o informal, establecerá aquellas acciones que rompen con la búsqueda del bien común y los instrumentos o mecanismos para evitarlas. El objeto del control social es la vida como miembro de una colectividad; esto es, la forma en que nos comportamos ante la sociedad.

Algunas entidades asumen, voluntaria o involuntariamente, la representación de los diversos intereses social por conducto de lo que se denomina “*agencias*”; los instrumentos que éstas utilizan para lograr sus fines se conocen como “*medios*” y los mecanismos para desarrollar sus estrategias de control han sido nombradas “*formas*”. Podemos mencionar entre las agencias de control social informal a la familia, la escuela, la religión y los medios de comunicación. En contra parte, las agencias que ejercen el control social formal, son la policía, los tribunales y la administración penitenciaria, actividades monopolizadas por el Estado. Los medios suelen determinarse en función de la naturaleza que justifica su existencia, así por ejemplo, tenemos que la escuela se justifica con la educación e instrucción y la familia por la protección de sus integrantes o su formación de valores. Podemos señalar diversas formas de ejercer el control social: personal o impersonal, consciente o inconsciente, formal o informal, etc. Queda claro que el control social formal entra en actividad, cuando las instancias de control informal no cumplen con su objetivo, o al menos así debería ser.

Ahora bien, Carlos Alberto Elbert (2012), al igual que el antes citado García-Pablos de Molina, señala que entre los objetos de investigación de la criminología se

encuentran la reacción social; el poder y el control social y, el control social y el derecho penal. Mediante diversas perspectivas, la criminología tradicional se ha encargado de estudiar las variadas instancias del control social, con el ánimo de hacerlas más eficientes. No obstante lo anterior, y a diferencia de la corriente tradicionalista de la criminología, surge la criminología crítica o radical que hace de lado del objeto de su estudio las causas y factores desencadenantes de criminalidad denominados endógenos y exógenos, para centrarse en el análisis del rol que juegan las instituciones del Estado y el control social que éste ejerce y su constitución como factor criminógeno.

En opinión de Baratta (2009), el objeto de estudio de la criminología positivista se desplaza en la criminología crítica a los mecanismos estructurales de control social, esto es, política criminal y derecho penal, haciendo hincapié en los procesos de criminalización quedando por demás evidente, su relación funcional o no, con el desarrollo de las relaciones político-económicas. Queda claro entonces, que el objeto de estudio de la corriente radical de la criminología, lo constituye el control social, como problema político-estructural (GONZÁLEZ y SÁNCHEZ, 2013). Explicar los postulados de la misma, queda fuera del alcance de los objetivos del presente trabajo, baste solo por tanto, explicar brevemente y a continuación, el postulado de la teoría del control social.

La idea del autocontrol se contenía ya en las discusiones de Platón (La República. Diálogos de Platón, 2015), cuando hacía referencia al conflicto entre pasión e intelecto:

Cada uno de nosotros debe reconocer que hay dos principios que le gobiernan, que le dirigen y cuyo impulso, cualquiera que sea, determina sus movimientos: el uno es el deseo instintivo del placer,

y el otro el gusto reflexivo del bien. Tan pronto estos dos principios están en armonía, tan pronto se combaten, y la victoria pertenece indistintamente, ya a uno, ya a otro.

Parte fundamental en el desarrollo de las teorías del control social, fue Talcott Parsons (1968), quien sostenía que no obstante que una persona aprende y conoce las orientaciones necesarias para definir el rol social que le corresponde, puede presentar una serie de desviaciones de esas expectativas lo que obliga entonces a la sociedad a establecer controles a efecto de regular los límites de esos extravíos pues de no ser así, se corre el riesgo de desintegrar el sistema o en su caso de tener que modificarlo. Existen una serie de motivaciones personales que promueven comportamientos que contravienen al conjunto de normas institucionalizadas; los mecanismos del control social se refieren a la serie de procesos con los cuales las orientaciones de desviación son contrarrestadas.

Travis Hirschi ha sido reconocido como uno de los principales exponentes de dicha teoría; en su libro *Causes of Delinquency* (2011), sostiene que en determinadas circunstancias personales, todo sujeto se encuentra propenso a delinquir, pero lo que hace la diferencia en el paso o no al acto criminal, es la serie de instituciones de control social (formal o informal), que inciden en el ánimo del sujeto y fortalecen o por el contrario debilitan los lazos sociales. En efecto y en opinión del autor, los vínculos sociales permiten que el individuo se sienta relacionado al grupo social, lo que hace poco probable que su conducta se desvíe del comportamiento socialmente aceptado y esperado. Coincide en sus estudios con algunos realizados anteriormente, toda vez que focalizó su población de estudio, principalmente en los jóvenes. En contraposición a los postulados de la Teoría de la Asociación Diferencial, Hirschi sostenía que los jóvenes

no son influenciados por otros jóvenes delincuentes si sus vínculos sociales son fuertes. Igualmente consideraba más eficiente el control social para inhibir el delito, que el auto-control.

Siguiendo con la teoría del control social, se considera que un alto compromiso con los valores convencionales hará menor la probabilidad de delinquir (BRIAR, S. y PILIVAIN, I., 1965). La decisión sobre cuál camino se elige, depende del grado en que se confirme esa aceptación de valores; lo que a su vez, se pondera en función del mayor o menor miedo al castigo. Glaser (1978) sostiene que el sujeto decide cometer un delito o abstenerse de ello, previo razonamiento de las consecuencias que anticipa; ello es, ventajas y desventajas, lo que podemos relacionar con los postulados de las teorías de criminología ambiental referidas a la elección racional; el delincuente hace un análisis del grado de utilidad, esfuerzo y posibilidad de ser identificado, antes de decidir actuar.

3.1.1 Función policial y control social.

Podemos señalar tres niveles de control social. El primero se refiere al autocontrol que el propio sujeto despliega en sus acciones; en segundo lugar nos encontramos con el control social informal, en el que las agencias correspondientes y que normalmente han sido agraviadas por la conducta no aceptada, asumen su papel señalando al sujeto desviado y lo impelen a corregir su comportamiento. Finalmente tenemos la actividad de los agentes institucionales de control social formal emanados del Estado, quienes amparan y legitiman su función, en una serie de instrumentos normativos como leyes y reglamentos, entre otros. El control social informal es aquel que ejercemos los particulares sobre los demás para incitarlos a actuar de manera conforme. Por otro lado, el control social también se divide en control social positivo y control social negativo. El positivo es el conjunto de recursos de que dispone una sociedad para asegurarse de

que los comportamientos de sus miembros se apegarán a las reglas y principios fijados. Desde el punto de vista negativo, es la respuesta que la sociedad da a los infractores de esas reglas y dichos principios, al definir a sus autores como problemáticos o indeseables. (BUSTOS Ramírez, J. y HORMAZÁBAL Malareé, H. Nuevo Sistema de Derecho Penal. Editorial: Trotta. Colección: “Estructuras y Procesos”. España. 2004. pp. 19-20).

Entre las instituciones del control social formal, mencionamos a las policiales, las jurisdiccionales y las de administración penitenciaria, además de la ley penal. Haremos ahora referencia a la primera de ellas, por ser la de interés en el presente trabajo. La metáfora que sobre el contrato social hace Rousseau (2008), implica la aceptación tácita de los individuos a la adhesión al mismo con el objeto de forjar armónica la vida social y por consiguiente el logro del bien común sin menoscabo de la libertad individual. Jean Bodin en su libro *Los Seis Libros de la República* (1576/1992), acoge la definición clásica de la soberanía, entendida como el poder absoluto y perpetuo de una República. Para el autor, el soberano es aquel que tiene el poder de decisión y no se encuentra sujeto más que a las leyes que él mismo da. En el Estado de derecho, el poder es trasladado del soberano al pueblo, quien a su vez elige al que ejercerá el gobierno, constituyéndose por tanto un nuevo y moderno concepto de soberanía. Se hace preponderante entonces, proteger tanto la libertad colectiva como la personal, función que, en parte ha sido asignada a las instituciones de policía.

Las actividades que las corporaciones policiales ejercen están significativamente relacionadas con el control social. Entre las funciones que en dicho contexto desarrollan los cuerpos policíacos (GABALDÓN, 1990), podemos mencionar las siguientes:

a) individualización de conductas contenidas en hipótesis abstractas legales definidas como delito o infracción;

b) identificación del autor o autores de las anteriores conductas; y

c) restricción y/o prevención de dichos comportamientos.

En este sentido, la función policial se considera por demás compleja; determinar la responsabilidad de una persona ante una acción considerada desviada o inaceptable, e incluso criminal, implica el análisis de las circunstancias particulares y su significado, lo que en cada caso, será diferente. En unos minutos el elemento de policía debe discernir sobre la aceptación o no de un determinado comportamiento, en aras del mantenimiento del orden y la paz social y el cumplimiento de las leyes. Incluso es necesario entender el momento histórico para comprender el sentido de la función policial y los intereses que ésta protege (TORRENTE, 1997).

Más adelante hacemos una clasificación de los modelos de intervención policial, baste por ahora señalar que la función policial ejercida en el contexto del control social formal implica un modelo de intervención de tipo represivo o en su defecto de disuasión, dejando para otras orientaciones de intervención como la que despliega la llamada policía de proximidad, la función de prevención del delito e infracciones en un sentido estricto. Las nociones de seguridad y orden públicos terminan por ser un proceso de reducción conceptual del concepto de policía; es el contenido mismo de la actividad policial y un instrumento intervencionista en la esfera de las libertades del sujeto (CARRO, 1989).

El presente trabajo se orienta al ejercicio de la función reactiva de las instituciones de seguridad pública. Esto es, la actividad del elemento de policía

encaminada al abordaje de una conducta particular. La participación de los elementos de policía en estas circunstancias implica, en decir de Lorences (1989), una serie de condiciones, entra las que podemos señalar: a) acción concreta; b) conjunta; c) proporcional; d) legal; y e) temporal. En efecto, si bien es de esperarse que la función policial sea en primera instancia de tipo preventivo, no podemos negar que ante la realización de determinadas conductas consideradas desviadas del bien común, el oficial policiaco se ve en la necesidad de responder con la utilización de diversos niveles de fuerza permitidos, incluso hasta cuándo se encuentra apenas ante la probabilidad, más o menos fehaciente, de que la conducta puede acontecer.

Consideramos que la actividad coercitiva del Estado, ejecutada a través de las organizaciones policiales, es la máxima expresión del monopolio de la coacción física legítima a que se refería Max Weber (ob. Cit.) y antes Hobbes (1651/2003). La coacción a que aluden los autores de referencia no se circunscribe al acto eminentemente de contacto físico de reacción que ejecuta el elemento policial, sino más bien, a la fuerza exterior impuesta al ciudadano en contra de su voluntad. Cuando surge la necesidad de actuación de una institución policial, los niveles de uso de la fuerza se encuentran limitados por los principios de: a) legalidad, b) racionalidad, c) congruencia, d) oportunidad, y e) proporcionalidad. Dichos niveles van desde la simple presencia policial, hasta el uso de armas letales. Es conveniente aclarar que nos referimos aquí, no a una policía propia de un Estado autoritario en el que aquella tiene como principal finalidad proteger al soberano y es usada comúnmente, como brazo ejecutor y/o represor; nos referimos más bien, a la institución policial de los Estados democráticos, en los que dicha actividad se circunscribe al mantenimiento del orden y la paz en que el propio Estado se desenvuelve y en la seguridad de los ciudadanos. En estos casos se imponen diversos límites al quehacer policial, entre los que encontramos la

participación ciudadana, códigos deontológicos, legislación y respeto a los derechos humanos.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que aún en los Estados democráticos, el contexto social, laboral y cultural de las instituciones policiales, complica el ejercicio de su actividad, pues es necesaria una corporación policial que por una parte se pretenda mantener en constante vínculo con la sociedad mediante estrategias de proximidad e inhibición de la delincuencia y por otra que ejerza su labor de reacción e investigación y persecución del delito, ello implica además de la profesionalización, especialización y sectorización de la policía, un equipamiento adecuado. Adicionalmente, en nuestro país, la gran mayoría de los integrantes de corporaciones de policía, asumen de manera ilegal una función adicional, referida al proceso de criminalización de personas y conductas; en efecto, el elemento policial, en muchas de sus intervenciones determina qué conducta es un delito y quién es un delincuente. Se forma una definición del “inocente” y el “sospechoso” e incluso decide quien debe enfrentar el procedimiento administrativo y de detención.

3.2 Marco jurídico de la seguridad pública en México

En el presente capítulo abordamos el conjunto de disposiciones legales que establecen los rangos de actuación de las instituciones de policía, enmarcadas constitucionalmente en el ámbito de la seguridad pública. Estas disposiciones no solo fundamentan la actuación legal de los elementos de policía sino que establecen por una parte las directrices para el desarrollo personal dentro de las instituciones y por otra los principios rectores de la función policial.

3.2.1 Disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ejercicio del poder público, el Estado asume una serie de restricciones a efecto de impedir los abusos de autoridad. Estas restricciones se constituyen en derechos y garantías a favor de los gobernados y son plasmadas en las constituciones de cada país. En el caso de nuestra Carta Magna, las prerrogativas en comento se plasman en sus primeros 29 artículos; parte de la Constitución, que se conoce como dogmática (TENA, 2013). A manera de referencia a continuación haremos un breve comentario de las prerrogativas que los primeros 25 artículos constitucionales consagran, dejando para el final el análisis del contenido de los artículos 21, 115 y 123 fracción XIII que constituyen en sí, el fundamento constitucional de la seguridad pública y la función policial.

Artículo 1. Gozo de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y de las garantías para su protección. En la interpretación de los Derechos Humanos, se atiende al bien superior de las personas. Queda prohibido cualquier tipo de discriminación y la esclavitud. Las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos.

Se constituye la obligación del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos contenidos en la Constitución.

El ejercicio de los Derechos Humanos y la instrumentación de las garantías para tal fin, se constituyen en una de las funciones primordiales de las instituciones de seguridad pública, que es el mantenimiento del orden público. Mediante la Reforma

constitucional de 2011, se integra a la Constitución, el término “derechos humanos” para hacer una distinción entre éstos y los instrumentos disponibles para hacer posible su goce y disfrute, esto es, las garantías individuales. Por otra es de mencionarse que se confiere rango constitucional a los tratados internacionales signados por nuestro país, en materia de Derechos Humanos.

Artículo 2. Se considera a la Nación mexicana como única e indivisible no obstante la diversidad cultural que la conforma. Quedan consagrados en este artículo los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

El presente artículo surge de la denominada Reforma Indígena, que fue publicada en 2001. Hace referencia, entre otros aspectos, a la libre determinación, referida como la facultad de las comunidades indígenas para establecer sus propias reglas y procedimientos y elegir sus autoridades.

Artículo 3. Se consigna el derecho a la educación y la obligatoriedad de la básica y media superior. Se establecen los criterios para que el Estado ofrezca una educación de calidad y para que las personas logren el máximo aprovechamiento en un marco de respeto a los derechos humanos, el amor a la patria, la independencia, la justicia y la conciencia de solidaridad internacional. Igualmente se instrumentan una serie de garantías que permiten el acceso al derecho a la educación.

El artículo que nos ocupa, consigna tres derechos a saber: recibir educación, que ésta sea gratuita y además la libertad con que se ejercerá. La restricción que se impone, es que sea independiente de cualquier orientación religiosa.

Artículo 4. Se establece la igualdad entre varón y mujer y la libertad para decidir el número y espaciamiento de los hijos. Igualmente se consignan los derechos a alimentación nutritiva; protección de la salud; medio ambiente sano y acceso a agua potable para consumo humano y doméstico; vivienda digna; acceso a la cultura; derecho a la identidad y de registro al nacimiento.

Si bien existe una libertad para la elección de la cantidad de hijos a procrear, se establece también el derecho al desarrollo de los mismos en un ambiente saludable por tanto, el Estado implementará una serie de programas tendientes a la planificación familiar.

Artículo 5. La Constitución establece el derecho para ejercer la profesión, industria, comercio o trabajo que se acomode y sea lícito, excepto en cumplimiento de determinación judicial o resolución gubernativa. Queda prohibido obligar a persona alguna a ejercer trabajos personales sin justa retribución y consentimiento pleno, salvo trabajo impuesto como pena, por autoridad judicial. Se consignan diversas disposiciones a efecto de evitar contratos o actividades que afecten la libertad personal o de aceptación de renuncia temporal o permanente al ejercicio de una actividad legal.

Existen algunas limitaciones al derecho constitucional a la libertad laboral entre las que podemos mencionar las actividades ilícitas; cuando exista resolución judicial que impida el ejercicio y cuando se requiera título para el ejercicio.

Artículo 6. La libre expresión de las ideas no queda sujeta a persecución judicial o administrativa, salvo que atente contra la moral, derechos de terceros o su vida privada; igualmente cuando incite a alguna conducta delictiva o se altere el orden público. Se garantiza el acceso a información plural y oportuna y a las tecnologías de la

información y las comunicaciones. Se establece el derecho constitucional a la protección de información personal relacionada con la vida privada. Se consigna la obligación de instituir un organismo encargado de garantizar el acceso a la información pública y a la protección de los datos particulares antes mencionados.

Artículo 7. El Estado garantiza el derecho a la difusión de opiniones, información e ideas, por cualquier medio prohibiendo para tal efecto el control oficial o particular de papel, periódico, frecuencias radioeléctricas o aparatos usados para tal efecto.

Artículo 8. Los servidores públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, cuando éste se ejerza por escrito y de manera pacífica y respetuosa. En materia política este derecho se constituye sólo a favor de los ciudadanos de la República.

Artículo 9. El derecho a reunirse o asociarse de manera pacífica y con un objeto lícito, no puede ser coartado. En materia política, al igual que en el artículo anterior, el ejercicio de la presente prerrogativa, queda exclusivamente a favor de los ciudadanos de la República.

Artículo 10. Se consigna el derecho de los habitantes del país, a poseer armas en su domicilio con el objeto de garantizar su seguridad y legítima defensa. Quedan exceptuadas de este derecho aquellas armas que la Ley de la materia considera de uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. Se establecerán condiciones y requisitos para que en determinados casos los habitantes puedan portar armas de fuego.

Si bien se podría considerar que el contenido del artículo que comentamos, es contradictorio con lo que dispone el artículo 17 que más adelante referimos, es preciso aclarar que el derecho consignado en el presente, se refiere a la posibilidad de defender a nuestras familias y patrimonio ante determinados casos de riesgo grave permitiendo la posibilidad incluso, de utilizar un arma de fuego previo permiso y registro en la Secretaría de la Defensa Nacional por conducto de la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos. Como comentario adicional, ajeno a los objetivos de la presente investigación, si debemos mencionar que en los últimos años y con motivo del incremento en algunos delitos y de la percepción de inseguridad, lo que se ha polemizado, es en la posibilidad de suprimir requisitos y agilizar los trámites para permisos de portación y posesión de armas de fuego.

Artículo 11. No es necesario pasaporte, salvoconducto o carta de seguridad para entrar o salir del territorio nacional, viajar dentro de él o mudarse de residencia y el ejercicio de este derecho queda sujeto al ejercicio de las facultades de la autoridad judicial para el caso de responsabilidad criminal o civil o por disposiciones de la autoridad migratoria o de salud.

Artículo 12. Queda prohibido conceder en nuestro país, títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios y los otorgados en cualquier otro país, quedan sin efectos.

Artículo 13. La Constitución prohíbe los Tribunales Ad Hoc, y los juicios con leyes privativas. Los emolumentos que se reciban con motivo del ejercicio de servicios públicos no deberán ser mayores a los establecidos en la Ley. El fuero de guerra solo es de aplicación en el caso de delitos y faltas contra la disciplina militar y los tribunales militares en ningún caso pueden extender su jurisdicción a personas ajenas al ejército.

Artículo 14. La ley es irretroactiva cuando perjudica a las personas. En la privación de la libertad, posesiones o derechos debe observarse el principio del debido proceso y con estricto apego a las disposiciones legales aplicables. En materia de juicios criminales está prohibida la aplicación de penas no contempladas en la ley, por simple analogía o mayoría de razón y en materia civil, la sentencia definitiva es conforme a la letra o su interpretación jurídica, fundada en los principios generales del derecho.

El artículo de referencia consagra diversas garantías de seguridad jurídica como la de irretroactividad, audiencia, exacta aplicación de la ley y legalidad.

Artículo 15. Queda prohibida la celebración de tratados para extraditar reos políticos o delincuentes del orden común que hayan tenido la calidad de esclavos en el país donde cometieron el delito. Igualmente se desautoriza la celebración de convenios o tratados en los que se alteren los derechos humanos que la propia Constitución reconoce.

Artículo 16. En este numeral se consagra la garantía de legalidad. Se establecen los requisitos de los actos de molestia que ejerce la autoridad y el derecho a la protección de los datos personales y las excepciones a tal prerrogativa. Igualmente se consignan requisitos y condiciones para el libramiento y ejecución de órdenes de aprehensión; detención en flagrancia y por casos urgentes. Se establece que el arraigo solo es ejecutable en delitos de delincuencia organizada y se establecen los tiempos de retención del detenido ante el Ministerio Público.

La disposición en comento también hace referencia a los actos de investigación relacionados con el aporte voluntario de comunicaciones privadas y la intervención de las mismas, que en éste último caso requiere control judicial.

Desde luego la función policial se encuentra muy relacionada con el contenido del presente artículo.

En primer lugar debemos comentar que la disposición constitucional que se atiende, establece que los actos de molestia solo pueden venir de instituciones del Estado, pero con el requisito indispensable de que se encuentren debidamente fundados y motivados. Es importante señalar adicionalmente que los mandamientos de autoridad que impliquen actos de molestia para los gobernados, deberán ser por escrito, por ende y a contrario sensu, no será suficiente que de manera oral la autoridad invoque preceptos y hechos que motiven y amparen los actos aludidos.

Artículo 17. Queda expresamente prohibido que las personas se hagan justicia por si mismas o que utilicen vías violentas para reclamar esa prerrogativa. Se consigna el derecho a la administración de justicia en los tiempos y términos que establezca la ley. Se señala la obligación de constituir tribunales independientes en el ejercicio de su función. Se hace obligatoria la existencia de un servicio de defensoría pública y se permite la aplicación de mecanismos alternos para solucionar controversias en materia penal.

La atribución del Estado de impartir y administrar justicia, queda plasmada en el artículo que se menciona que se constituye en garante de la imparcialidad de los tribunales que ejercen su actividad jurisdiccional en ánimo de armonizar los intereses particulares de la colectividad mediante el debido proceso.

Artículo 18. En el presente numeral se consignan las bases del sistema penitenciario de nuestro país; su organización se basa en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación laboral, la educación, la salud y el deporte.

Adicionalmente se establece la obligación de que se constituya un sistema de justicia especial para adolescentes.

Artículo 19. Las detenciones ante la autoridad judicial no pueden exceder de 72 horas, salvo que sean justificadas con el auto de vinculación a proceso, atendiendo para dictar éste, las propias disposiciones constitucionales y otras normas aplicables. Las medidas cautelares son restrictivas, por tanto el Juez de control valorará las estimaciones hechas por el Ministerio Público en la solicitud que de su aplicación haga y la prisión preventiva solo será procedente en los casos en que otras medidas cautelares sean por demás insuficientes para garantizar la comparecencia a juicio del imputado; proteger a la víctima, ofendido o testigo o para garantizar el desarrollo de la investigación.

Artículo 20. El contenido del artículo a que se hace referencia tiene que ver con los principios rectores y generales del procedimiento penal. Igualmente consigna los derechos del imputado y de la víctima y/u ofendido.

Como se verá más adelante, la propia Constitución asigna a las instituciones policiales dos grandes funciones a saber: la seguridad pública y la investigación del delito. Por cuanto a esta segunda función, es de interés particular el artículo 20 constitucional, toda vez que, no solo establece las reglas del procedimiento penal, sino que además consagra los derechos de las víctimas e imputados del delito y no hay que pasar por alto que el elemento policial tiene varias obligaciones para con estas partes del procedimiento penal, desde que entra en contacto con ellos, tan es así que debe dejar registro de que hizo fehaciente conocimiento a los mismos, de sus derechos.

Artículo 22. En nuestro país quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, marcas, azotes, palos y tormentos de cualquier especie, así como la confiscación de bienes. La pena debe ser proporcional al delito que se sanciona y a la afectación del bien jurídico protegido por la norma. Se establecen las bases para proceder a la extinción de dominio.

Artículo 23. Los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias y nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. Está prohibido absolver de la instancia.

Artículo 24. Se consagra el derecho a la libertad religiosa, de conciencia y de convicciones éticas. El Congreso está impedido de dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión.

Artículo 25. Queda a cargo del Estado la rectoría del desarrollo nacional que garantice el fortalecimiento de la soberanía nacional y el régimen democrático. Mediante la competitividad se fomentará el crecimiento económico y el empleo así como una distribución de riqueza e ingreso que permitan el ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos y grupos sociales.

Los artículos 25 y 26 se refieren a la facultad del Estado para ejercer la rectoría económica; el artículo 27 tiene relación con disposiciones relacionadas con la tenencia de la tierra y materia agraria; el artículo 28 establece la prohibición de los monopolios y el 29, último de la parte dogmática, establece los requisitos para la suspensión de las garantías y derechos constitucionales.

Hemos dejado con toda intención para este momento, el comentario correspondiente al artículo 21, pues el mismo constituye el fundamento del ejercicio de

la función de la seguridad pública y la investigación del delito, tareas a cargo de las instituciones policiales.

Artículo 21. Como ya se dijo, las disposiciones contenidas en el artículo en comento, establecen la función de la seguridad pública y la actividad de las instituciones policiales. En él se plasman dos actividades a cargo de la policía: la investigación del delito y la seguridad pública entendida como el mantenimiento del orden y paz públicos, la preservación de los derechos de las personas y la protección de sus bienes e integridad. Por la primera deberemos comprender la realización de los actos de investigación tendientes a corroborar que un hecho se constituye en delito y la identificación del o los presuntos responsables y adicionalmente, en algunos casos, de la víctima o víctimas.

Por cuanto a la primera función constitucional de las policías en nuestro país, debemos mencionar que dicha actividad es dirigida por el Ministerio Público e implica la implementación de modelos de policía científica para el esclarecimiento de hechos presuntamente delictivos y la identificación del o los responsables del mismo. Más adelante abordaremos el contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales que dicta los parámetros de actuación policial en este rubro.

Una segunda función que la Constitución atribuye a las instituciones policiales, es la de la seguridad pública. Ésta actividad se ejerce de manera exclusiva por la Federación, los Estados y Municipios y comprende:

- a) la prevención del delito;
- b) la investigación y persecución para hacerla efectiva; y

d) la sanción de las infracciones administrativas.

La disposición en comento establece los principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública y que más adelante, en el presente trabajo, son comentados.

Artículo 115. El presente numeral, entre otros aspectos, se refiere a los servicios públicos a cargo de los municipios, entre los que se encuentra la seguridad pública; la policía preventiva municipal; y de tránsito. La policía preventiva estará al mando del Presidente municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública estatal, excepto en los casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a juicio del Gobernador, de quien, en cuyo caso, acatarán las ordenes.

Artículo 123. La fracción XIII, señala que los miembros de instituciones policiales registrarán sus relaciones laborales con base en sus propias leyes. Estos pueden ser separados de sus cargos ante el incumplimiento de las disposiciones que en materia de permanencia institucional, establezcan las leyes vigentes. Si dicha separación es injustificada, el Estado solo está obligado al pago de la indemnización y demás prestaciones a que se tenga derecho.

3.2.2 Código Nacional de Procedimientos Penales

De la lectura del primer párrafo del artículo 21 constitucional antes expuesto, deducimos que a las policías se les atribuye la investigación del delito. El Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en febrero de 2014, establece las directrices que deben observarse para la investigación, procesamiento y sanción de los delitos mediante el esclarecimiento de los hechos procurando así que el responsable no quede impune.

El artículo 3 del ordenamiento en comento define a la policía como: *los cuerpos especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público, para los efectos de la investigación de conformidad con lo que establece la Ley. Estamos pues, como dijimos antes, en una atribución específica a cargo de las instituciones policiales: la investigación científica del delito.*

Una vez que se ha recibido una noticia criminal, la institución policial tiene la obligación de corroborar la existencia del hecho presuntamente delictuoso. La confirmación del mismo implica la necesidad de notificar de ello al Ministerio Público, quien ordenará una serie de actos de investigación¹³ que tienen por objeto el esclarecimiento de los hechos y la individualización del o los responsables. Para tal efecto se crea una trilogía de la investigación conformada por peritos y policías bajo el mando del representante social.

De conformidad con lo anterior y atendiendo las disposiciones legales más recientes nos encontramos con las siguientes categorizaciones operacionales: a) Primer respondiente; se encarga de recibir denuncias, corroborar la noticia, auxiliar a la víctima, verificar y en su caso solicitar atención médica a quien lo requiera, realizar la preservación del lugar de intervención, realizar detenciones en flagrancia, desarrollar entrevistas y en determinados casos procesa evidencia; b) policía con capacidades para procesar la escena, son los cuerpos con experticia para aplicar los métodos de procesamiento del lugar de la intervención y la evidencia localizada en él; se encuentran

¹³ En caso de que exista impedimento para que el policía notifique de inmediato al Ministerio Público sobre el hecho consumado, debe proceder a realizar los actos de investigación y actuaciones que considere pertinentes para el esclarecimiento del hecho, sin menoscabo de que el aviso se haga posteriormente.

adscritas a las Secretarías de Seguridad Pública y subsistirán en términos de las disposiciones transitorias del Código que nos ocupa, sólo en tanto sean capacitados para tal efecto, todos los integrantes de la institución policial¹⁴ y c) policía investigadora, (en algunos casos denominada policía ministerial) encargada de desarrollar los actos de investigación necesarios para esclarecer el hecho e identificar al responsable o responsables.

Adicionalmente debemos comentar que el código considera sujeto del procedimiento penal a la policía, quien tiene además del desarrollo de diversos actos de investigación, otras atribuciones como la ejecución de órdenes de aprehensión y detenciones en caso urgente o en flagrancia y el cumplimiento de algunas medidas cautelares.

De manera particular, el artículo 132 del Código Nacional que nos ocupa, establece claramente las obligaciones a cargo de la policía en el ejercicio de la investigación del delito, a saber:

- a) Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;
- b) Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;
- c) Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga;
- d) Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios

¹⁴ Esta función (procesar el lugar de intervención), también puede estar a cargo de los peritos.

- para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;
- e) Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;
 - f) Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables;
 - g) Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;
 - h) Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;
 - i) Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;
 - j) Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;
 - k) Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;
 - l) Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

1. Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;
2. Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;
3. Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y
4. Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;

m) Dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos;

n) Emitir el informe policial y demás documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para tal efecto se podrá apoyar en los conocimientos que resulten necesarios, sin que ello tenga el carácter de informes periciales, y

ñ) Las demás que le confieran el Código y otras disposiciones aplicables.

Los cuerpos especializados de policía con capacidades para procesar la escena del hecho probablemente delictivo también han sido denominadas, policías facultadas y estarán en funciones hasta en tanto no se capacite al total de los cuerpos de policía en esas experticias con el ánimo de que todo integrante de una corporación policial tenga los conocimientos necesarios para actuar como primer respondiente y en su caso, priorizar el lugar de intervención.

La definición de atribuciones como lo hemos explicado antes, constituye la implementación parcial de una visión sistémica pues vincula, diversos subsistemas de la

institución policial que se coaliguen, desde cada entidad, en un mismo objetivo, la investigación del delito (policía preventivo-primer respondiente-policía con capacidades para procesar el lugar de intervención-perito-policía investigador). No en la vertiente que proponemos en la presente investigación que tiene por objetivo la implementación de niveles de respuesta operacional, en atención al tipo de criminalidad y otras circunstancias, tomando en cuenta las características propias de cada institución, según tal nivel, ya sea federal, estatal o municipal. Es oportuno comentar que posiblemente la participación del policía investigador podría no tener una vinculación eminentemente directa con nuestra propuesta, pues las experticias a desarrollar en la escena del crimen tanto en la etapa de la preservación, como en la del procesamiento de la misma, no varían en función del nivel de criminalidad que se ejerza. En este caso, las variantes son el tipo de evidencia, el entorno geográfico y algunas particularidades de la víctima y el victimario; y nuestro aporte se encamina, como dijimos antes, a la respuesta institucional en función de la criminalidad a abordar, esto es, el ejercicio de prevención o inhibición de la delincuencia y las tareas reactivas como respuesta a sus manifestaciones.

3.2.3 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La ley que nos ocupa es reglamentaria del artículo 21 Constitucional, en materia de seguridad pública. Constituye por tanto, el fundamento legal del ejercicio de tal función a cargo de las instituciones de policía. En los términos de sus disposiciones, la seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas y preservar el orden y paz públicos y se comprende de la prevención especial y general de los delitos; la investigación para hacerla efectiva; la sanción a las infracciones

administrativas; la investigación y persecución del delito y la reinserción social del individuo.

En ese tenor, se considera a las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública en los niveles federal, estatal y municipal, como instituciones de seguridad pública. Por su parte y de manera particular las instituciones policiales son los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva o centros de arraigo y en general todas las dependencias encargadas de la seguridad pública de los tres niveles de gobierno.

De manera general, y de conformidad con la ley en comento, los integrantes de las instituciones de seguridad pública tienen entre sus obligaciones, las siguientes:

a) Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;

b) Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública;

c) 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;

Adicionalmente, y de manera particular, los integrantes de instituciones policiales tienen entre otras, las siguientes obligaciones:

a) 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;

b) Ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales; y

c) Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho.

En otro orden de ideas, se establecen, cuando menos, tres funciones a cargo de las instituciones policiales a saber: a) investigación, b) prevención, y c) reacción. En nuestra particular opinión debemos considerar dos aspectos en la función de la investigación, esto es, una investigación de tipo criminológica que permita determinar las causas y factores de la delincuencia y la victimización para estar en posibilidades de desarrollar programas y estrategias de prevención y tratamiento y una investigación criminal y criminalística cuyo objetivo es el esclarecimiento de un hecho presuntamente delictuoso en particular y la identificación del o los responsables, e incluso en algunos casos de la víctima o víctimas. En la prevención se incluyen las acciones tendientes a evitar la criminalidad y la victimización así como de conductas consideradas infracciones administrativas. La labor de reacción tiene por objeto mantener y en su caso restablecer el orden y paz públicos, mediante la respuesta a hechos concretos o posibles.

De conformidad con lo estipulado por el numeral 76 de la norma que se analiza, las unidades de policía encargadas de la investigación científica del delito pueden estar ubicadas en las estructuras de la Procuraduría de Justicia, en las instituciones policiales,

o en ambas. A nuestro criterio y no obstante la calidad optativa de la norma, no debemos pasar por alto que el Código Nacional de Procedimientos Penales antes comentado, establece la obligación de que todos los miembros de las instituciones policiales, sean capacitados en el procesamiento de la escena del crimen.

3.2.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

La normativa que nos ocupa establece en su artículo 25, que la investigación y persecución de los delitos corresponde exclusivamente al Ministerio Público, quien contará para tal efecto con una policía bajo su autoridad y mando inmediato, sin perjuicio de que pueda auxiliarse de otro cuerpo de seguridad pública del orden estatal o municipal. Estamos por tanto ante el fundamento legal sobre la función investigadora de las instituciones policiales. Igualmente se establece que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En el ejercicio de la función de la seguridad pública, el Estado deberá coordinarse con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios para pertenecer al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se constituye la obligación de crear el Sistema Estatal de Seguridad Pública. Por su parte el numeral 132 del ordenamiento en comento, establece que la función y servicio de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, son atribuciones de los Municipios.

3.2.5 Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León

La fracción XIV del artículo 2 de la Ley que ahora se analiza, considera como instituciones de policía a los cuerpos de policía y tránsito del Estado y municipios; de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva y en general, a todas las dependencias encargadas de la seguridad pública estatal y

municipal, que realicen funciones similares. Para los efectos de la presente investigación, nos ocuparemos de los cuerpos policiales tanto del Estado como municipales.

La propuesta que pretendemos presentar implica la implementación de una visión sistémica en el ejercicio de la función policial, entendido esto, como la vinculación de las diferentes áreas de la organización, encaminadas a la obtención de un objetivo común; la preservación del orden y paz públicos, y la protección de las personas y su patrimonio, sea esto mediante prevención o reacción. Para tal efecto es vital no solo el establecimiento individualizado corporativamente (por institución), de políticas de intervención policial, que implementados de manera aislada, solo redundarían, si acaso, en el logro de objetivos parciales. Es necesario además, un esquema de coordinación institucional, real y efectivo, que permita por una parte establecer criterios unificados de operación, pero por otra, la recolección, sistematización y explotación de la inteligencia policial que, mediante el intercambio, permita respuestas efectivas a la problemática de abordaje a la criminalidad, tomando en cuenta diversos criterios operacionales (capacidad de respuesta, formación, modelo policial de abordaje, estado de fuerza, tipo de criminalidad, etc.) para definir el nivel de institución policial capaz de afrontar la problemática a atender. Por ello consideramos particularmente importante mencionar los criterios de coordinación a que se refiere el artículo 32 de la Ley mencionada párrafos anteriores.

En relación con el tema que tratamos en la presente investigación, debemos referirnos a la coordinación en los siguientes temas, desde luego de manera enunciativa y no limitativa:

- a) La organización, administración, operación y modernización tecnológica de los servicios de Seguridad Pública del Estado y de los Municipios;
- b) El suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública y el establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública;
- c) Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; y
- d) Las acciones policiales conjuntas, en los términos y condiciones que precisa la Ley.

Finalmente debemos mencionar que a las Instituciones Policiales del Estado les corresponde el uso legítimo de la fuerza pública, en todo el territorio del Estado, para la conservación del orden, la paz, la tranquilidad pública, la prevención de conductas delictivas e infracciones administrativas, así como ejercer acciones de intervención, control, reacción y custodia, frente a hechos que afecten o puedan afectar la seguridad pública, particularmente tratándose de delitos de alta reincidencia, de alto impacto social o que la ley penal califica de graves.

3.3 Las instituciones de seguridad pública

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que los fines de la Seguridad Pública son la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas y la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos. Esta función se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

El ordenamiento en comento establece que la seguridad pública comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la

sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

La noción de seguridad pública es muy amplia, por lo que, en ese sentido podemos entenderla como la protección del orden jurídico público. Se conforma por el conjunto de acciones y estrategias que de manera coherente y articulada garantizan la convivencia pacífica mediante la prevención y persecución de los delitos y faltas administrativas.

El concepto de seguridad pública implica la conciencia tanto individual como colectiva (HIGUERA, 2005). Sergio García Ramírez la define como una condición de las zonas públicas y privadas, relativa a la ausencia de amenazas que minen o eliminen los bienes y derechos de las personas y en la que se encuentren presentes las condiciones adecuadas para lograr la convivencia armónica entre los miembros de la sociedad y les permita su desarrollo (2002).

Siguiendo el contenido de la fracción VIII del artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debemos incluir entre las instituciones de seguridad pública, las siguientes: a) las de policía, b) las de procuración de justicia, c) las que integran el sistema penitenciario y d) aquellas que se encargan de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno.

La fracción X del artículo en comento señala que las instituciones policiales son los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, los responsables de detención preventiva o centros de arraigo y en términos generales todas las dependencias que se encargan de la seguridad pública en el país y que realicen tareas semejantes.

3.3.1 Origen de la institución policial y definición del concepto.

Antes, en el estado de naturaleza, los hombres creían tener derechos sobre sus semejantes (DE JUAN, 2009); regía la ley del más fuerte quién salía avante frente al débil. En aquel tiempo prevalece la violencia debido al instinto de supervivencia y conservación, pasando aún por encima de los demás para lograr tal objetivo. En esas condiciones, la ausencia de normas produce una inseguridad que agravia tanto a las personas como a sus bienes; para remediar lo anterior las sociedades se organizan y dan vida al Estado, considerado éste como la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación, formada por hombres asentados en un territorio (GARZA,2001). La formación de esta entidad política implica un poder dominante sobre el resto de la colectividad que lo acepta. La organización asume la potestad, hasta entonces individual, a efecto de regularla con el fin de equilibrar los intereses individuales y colectivos, estableciendo también los procedimientos necesarios para resolver las diferencias entre la comunidad. El dominio es ejercido por medio de la hegemonía o la coerción (CRUZ TORRERO, 2007). Este último instrumento, llamado el monopolio de la coacción física legítima (WEBER, 1997), es el de nuestro interés pues se refiere al ejercicio de la fuerza institucional tradicionalmente ejercida por conducto del ejército y/o la policía. Se legitima el uso de dicha fuerza cuando se dirige a mantener el orden y garantizar la seguridad de una sociedad.

La función policial y las instituciones que llevan ese nombre, son el resultado de fenómenos histórico-sociales muy diversos. Son por tanto un producto social y para entenderlas es necesario ubicarnos en el concepto histórico-temporal de su origen, en el conocimiento del contexto de creación, más que en la pretensión de definir el término, sólo para obtener una definición a dar; Egon Bittner (1975), define la función policial

como: “*un mecanismo de distribución en la sociedad de una fuerza justificada por una situación*”.

La palabra “*policía*” tiene comúnmente, una doble conceptualización: nombramos así a las instituciones creadas para mantener el orden público y también a los miembros que las integran. El significado surge del análisis de su raíz etimológica, del griego *politeia* y del latín *politia*, relacionado con la administración gubernativa o gobierno de la ciudad (RAMÍREZ, 2009). El Diccionario Enciclopédico Everest, la refiere como la organización y reglamentación interna de un Estado, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para guardar orden y seguridad pública.

Originalmente entonces, el término “*policía*”, era usado para referirse al conjunto de actividades que se desarrollaban por el Estado e efecto de mantener el orden y sana convivencia, más que para denominar a un grupo de personas con ese objeto.

Pero también se le han dado otros usos al término, por citar de ejemplo diremos que Rodríguez Manzanera señala que *policía*, es la ciencia normativa encargada de estudiar la función policial (RODRÍGUEZ, 2014) y por su parte Garrido Falla define la *policía* como un conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho, para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública (SERRA, 1983).

3.3.2 Funciones básicas de las instituciones policiales.

Cafferata (1985) indica que el objetivo de la *policía* es el mantenimiento del orden público, por tanto su misión se encamina a promover las condiciones favorables para amparar dicho mandato social. Para tal efecto y como en gran parte de los países latinoamericanos, la *policía* mexicana tiene un doble rol que pudiéramos llamar básico: por una parte mantiene el orden público y por la otra lleva a cabo la investigación de los

delitos, esto último, bajo el mando del Ministerio Público o Fiscal, según sea el caso. Las corporaciones que desarrollan tareas encaminadas a proteger a las personas y sus bienes y la observancia de la reglamentación se conocen como preventivas, las segundas se denominan judiciales o ministeriales y en algunos casos son llamadas agencias de investigación. Estas últimas han sido identificadas como “policía científica”, pues dejan de lado el empirismo y adoptan un estricto orden científico en la búsqueda, análisis e interpretación de la prueba pericial para convertirse en auxiliar del derecho penal descubriendo el hecho criminal y su mecánica, el responsable o autor del mismo e incluso a la víctima. En éste último caso, mencionamos antes que con motivo de la Reforma Constitucional en materia de justicia penal de junio de 2008, tenemos policías cubriendo roles de primer respondiente, policía con capacidades para procesar el lugar de intervención y la propiamente denominada policía investigadora.

En otro orden de ideas, debemos señalar que se ha considerado que los modelos de intervención policial basados en la reacción y el sometimiento del orden, han sido insuficientes para combatir la criminalidad, en esas circunstancias, en el año de 1999 se empieza a desarrollar en Francia un modelo policial basado en la prevención del delito y la pro-actividad de los elementos de la corporación, con el objeto de atender los retos propios de la seguridad mediante la solución de problemas; siendo necesario para ello, la participación activa de la comunidad, policía e instituciones públicas y privadas relacionadas con la seguridad ciudadana (LLORENTE,2004).

No obstante lo anterior, en 1987 H. Goldstein había ya señalado algunos aspectos necesarios para que el modelo policial tradicional se transformara en el de una policía de proximidad.

Ahora bien, desde luego estas tareas ya de sí importantes, se ven intercaladas con un sinnúmero de actividades que aunque pudiéramos considerar ajenas a la naturaleza propia de las corporaciones policiales, son asignadas a ellas tomando en cuenta su utilidad comunitaria (ORELLANA, 2010). Se considera que, en general, el 80% de las actividades de las corporaciones policiales no tiene relación con el cumplimiento de las normativas penales y de policía y buen gobierno (MARTÍN, 2010) y en Estados Unidos esa cifra es del 65% (WALLER, 2008). Entre dichas actividades podemos mencionar los servicios en materia vial, apoyo en desastres y emergencias médicas, labores de protección a funcionarios y familiares.

Y esto no es nuevo, por citar algunos ejemplos diremos que desde la época del Imperio Azteca existen antecedentes de la diversidad de actividades, distintas a la prevención o represión del delito, a cargo de las corporaciones policiales, o mejor dicho de quienes ejercían las funciones propias de éstas¹⁵, como la policía encargada de calificar los tributos que se pretendían entregar al rey o aquellas encargadas de regular el comercio y los tributos y beneficios obtenidos mediante aquel (MARTÍNEZ, 1999). En la época de la colonia nacieron las normas que daban vida al ramo de policía que tenía como función mantener el orden, aseo, vigilancia y observación de todas las actividades realizadas por el Estado, en la Ciudad de México (MARTÍNEZ, 2003). Mediante una ordenanza del año 1840, se atribuía a la policía la vigilancia, no sólo de la ciudad sino también de escuelas, boticas y de la recaudación de fondos; años antes, en el ámbito internacional tenemos la propuesta en el año de 1837 para crear en Escocia una policía médica que se encargaría del control de las enfermedades epidémicas y la sanidad ambiental (ROSEN, 2005).

¹⁵ Originalmente las instituciones no eran denominadas como “policías”, sino hasta el año 1800, en Glasgow, Escocia.

La diversidad de funciones a cargo de las instituciones de policía, la hacen presa de su propio mito social pues como lo sostiene Diego Torrente (2008), erróneamente se considera que: *“si hay mayor delincuencia se debe a la ineficiencia de las corporaciones policíacas”* y esto es así pues se considera que la policía tiene la posibilidad de prevenir el crimen, lo que en nuestra opinión no sucede, en todo caso, mediante el patrullaje, con su presencia, sólo lo inhibe (GONZÁLEZ, 2011).¹⁶

3.3.3 Breves apuntes sobre el desarrollo histórico de la función policial.

Si bien el vocablo *“policía”* es relativamente moderno (LEGARRE,2004), pues su uso se remonta al siglo XVII y se atribuye a los franceses, las actividades a cargo del Estado y que actualmente se consideran propias de dichas corporaciones no lo son tanto. En la obra *Tratado de los Delitos y de las Penas*, encontramos una referencia sobre la actividad histórica de la actividad policial cuando se menciona que *“...las guardias distribuidas en los diferentes barrios de la ciudad... todos ellos son medios eficaces para prevenir la peligrosa condensación de las pasiones populares... estos forman una sección principal de las funciones de vigilancia de los magistrados, que los franceses llaman police...”* (BECCARIA, 1764/2006).

Decíamos antes que las funciones que ahora se asignan a la policía, previa la existencia de estas instituciones como ahora las conceptualizamos, estuvieron a cargo de diversas personas o entidades y así tenemos que antes de la organización política de la sociedad, la protección de los hombres y sus bienes quedaba a cargo del jefe de familia o guía. No entraremos al desarrollo histórico de la institución policial y sus antecedentes como tal,¹⁷ baste mencionar que se considera a la Santa Hermandad de los Reyes Católicos en Europa, creada en 1476, como la primera institución policial organizada,

¹⁶ Consideramos como excepción, el modelo proactivo policial de proximidad.

¹⁷ Para mayor información ver: MARTÍNEZ Garnelo, Jesús. Ob. Cit.

antecedente de la posteriormente denominada Guardia Civil; su objetivo principal era la seguridad de los caminos en el Reino de Castilla (TURRADO, 2006). En el año de 1800, las autoridades de Glasgow, Escocia, solicitaron autorización al Gobierno Británico para constituir la Policía de la Ciudad de Glasgow, que hasta entonces funcionaba como un pequeño cuerpo de alguaciles y que es considerada la primera corporación en llevar el nombre de “policía”, dicho cuerpo policial se conoce ahora como Policía de Strathclyde.¹⁸ Algunos autores, en contraposición ubican a la policía moderna en España, hacia el año 1808, durante la invasión francesa que propicio la creación de la Junta de Seguridad Pública en la ciudad de Madrid, durante dicha ocupación y con el objeto de detectar, buscar y detener a los opositores al gobierno francés ocupante (YAÑEZ, 2001).

En nuestro país tenemos que durante el Imperio Azteca se encuentran ya asignadas funciones preventivas a los *contecpampixquex* (MARTÍNEZ, 2003) quienes se encargaban de vigilar a aquellos sujetos que habían cometido conductas delictivas o hubieren ejercido violencia en contra de los integrantes de la comunidad. Por alrededor del año 1500 se instauran los *calpullec judiciales del imperio*, (IÑIGO, 1995) quienes vigilaban las calles con el objeto de mantener el orden y evitar actos de rapiña.

En la organización Mexica, había una función preventiva a cargo de los *topillis*, que tenían como misión la vigilancia de los accesos a los barrios y campos, donde se concentraba la población (PÉREZ, 1986). En la sociedad Tenochca había dos cuerpos de vigilancia (RODRÍGUEZ SHADOW, 1998), uno propiamente constituido como cuerpo policiaco y el otro como un ejército; el primero encargado de las funciones del mantenimiento del orden interno, persecución de los delincuentes y el cuidado del

¹⁸ Para mayor información ver: www.strathclyde.police.uk

soberano; los segundos cuidaban la ciudad de ataques enemigos a la soberanía del pueblo.

Durante la colonia se nombran alguaciles y se asignan labores tan amplias que incluían aspectos administrativos de los ayuntamientos que se iban creando. Estos funcionarios podían revisar personas sospechosas; posteriormente hacía el año 1780, se nombran los alcaldes de barrio que estaban facultados para retirar de las calles a los vagos y ladrones. En general las labores propias de la seguridad pública eran una réplica de las acciones desarrolladas por los colonizadores y a ellos estaban reservadas estas funciones, por cuanto a la ejecución de las mismas lo que ocurrió también los primeros años de la independencia, aunque se vislumbraban ya pequeños esfuerzos para organizar las instituciones y se comienza a aceptar poco a poco la inclusión de mestizos en ellas.

En 1811 se nombra el superintendente de policía y tranquilidad pública y para los años siguientes se emiten diversos bandos relacionados con la vagancia, el uso de armas y la organización policial. La Constitución de Cádiz de 1812, otorgaba facultades a los ayuntamientos, mediante la Policía de Salubridad y Comodidad y entre sus funciones estaba el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas. En 1822 se legisla por primera vez sobre una policía preventiva, dando lugar a lo que se denominó Policía de Seguridad y en 1828 se reglamenta el nombramiento de vecinos para ejercer la función de vigilancia en las calles donde habitaban. Se publica por lista el orden de vigilancia, por lo que los vecinos sabían previamente a quien debían recurrir si tenían un problema. Surgen los prefectos que se encargaban de los arrestos y presentación de detenidos. La función de los guardias nocturnos se regula en 1834 mediante la publicación de un reglamento provisional. Cuatro años después, en 1838, se

expidió el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Diurnos y Nocturnos, que si bien eran dos instituciones distintas, dependían ambas del Inspector designado por el Gobernador. La correspondiente a la vigilancia nocturna desarrollaba la vigilancia a caballo por lo que para ser miembro de la misma, se debía poseer uno. Es en éste reglamento donde se utiliza el término policía para hacer referencia a un cuerpo policial y también es la primera ocasión en que la vigilancia de los barrios se ejecuta por personas ajena al mismo. 1857 se creó la Policía Rural cuya finalidad era la prevención del delito más que la reacción.

Los primeros nombramientos de Jefes Políticos traen consigo la militarización de la función pública formándose las gendarmerías, integradas por soldados de caballería e infantería, dependientes jerárquicamente de los primeros y es en esta fecha cuando se comienzan a implementar las primeras acciones para evitar la corrupción: la rotación periódica de elementos y la supervisión directa de superiores. Posteriormente, en el año 1902 resurgen los cuerpos de policía rural, pero la situación política del país hace necesario que las acciones policiales sean ejercidas por la Guardia Nacional, al menos hasta la expedición de un nuevo reglamento en 1928.

En 1930 durante la administración del Presidente Pascual Ortiz Rubio, se crea el cuerpo de la Policía Femenil y nace en el Distrito Federal, la policía de barrio, antecedente de la que hoy se conoce como Policía Auxiliar. Al año siguiente el Escuadrón de Vigilantes paso a ser la Policía de Caminos, con destacamentos en varias partes del país y su Academia se apertura veinticinco años después, con el objeto de

formar policías técnicos. El Nuevo Reglamento de la Policía Preventiva aprobado en 1941, no sufrió modificación alguna durante los siguientes 40 años.¹⁹

Finalmente, y a partir de los años ochenta vemos algunos avances, principalmente en la búsqueda de la profesionalización de las corporaciones pero también un período de transición entre la vieja institución emanada de la revolución mexicana y la moderna policía, proceso por demás inconcluso debido a las, aún en este tiempo, precarias condiciones laborales, la falta de interés de la elite política por las instituciones, carencia de equipo y poca capacitación, corrupción y abuso de autoridad de los elementos policiacos e incluso la falta de vocación y la desconfianza y rechazo de gran parte de la sociedad hacia las instituciones y sus elementos. Carrillo Prieto atinadamente señala que la actividad policial no se vive como una profesión porque en muchas ocasiones el propio elemento así lo considera (CARRILLO, 2005), ello se traduce en un deficiente trabajo y deterioro de la imagen del policía. Esta manifiesta ineficiencia funcional y operativa trajo consigo en diciembre de 2008, la propuesta de reforma al sistema policial en nuestro país, la creación, en 2009, del Sistema Nacional de Seguridad Pública (GARCÍA, 2011), en el que se privilegia la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, para lograr la implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública y las reformas al sistema policial que cada entidad o municipio ha implementado.

Posteriormente, las reformas en materia de seguridad pública y en particular de las instituciones de policía, trajeron consigo la propuesta de crear la Gendarmería Nacional, cuyas funciones operacionales serán las propias de una policía de proximidad;

¹⁹ Para mayor información sobre la historia de las instituciones policiales en México ver: <http://www.ssp.df.gob.mx/ITFP/Pages/Historia>, <http://www.pgr.gob.mx/combate/delincuencia/Documentos/Agencia/Federal/Investigacion/cronologia-afi>, y <http://www.ssp.df.gob.mx/OrgPolicial/Pages/Antecedentes>.

se crean la Comisión Nacional de Seguridad y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, ambas dependientes de la Secretaría de Gobernación que absorbe las funciones que hasta finales de 2012 se encontraban a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, misma que desaparece del organigrama de la Administración Pública Federal, a doce años de su creación.²⁰

3.3.4 El rol social de las corporaciones de policía.

Cuando analizamos las estructuras sociales y adoptamos métodos propios de la sociología de la acción, atendemos las relaciones culturales, políticas y sociales que desarrollan los integrantes de la sociedad en estudio, ya como sujetos individuales o agrupados para un determinado fin u objetivo. Dicho análisis implica el estudio de los roles y estatus sociales.

El papel o papeles que desempeña el sujeto en su relación con los demás se denomina rol social y éste se encuentra definido por la posición que la persona ejerce dentro de la colectividad, lo que se conoce como estatus social (ÁLVARO, 2003). Merton, quien denomina situación al estatus social y lo considera la posición del sujeto en una sociedad, sostiene que el rol es el accionar de esa posición mediante una serie de comportamientos previamente determinados por las normas y valores del grupo social (JOHANSEN, 2004).

Desde luego no existe un rol social exclusivo, así por ejemplo, la sociedad puede esperar de los médicos el ejercicio de la experticia a favor del enfermo mediante un trato humano al paciente, pero también como un agente informativo para la prevención de enfermedades. De un bombero esperamos que acuda con rapidez a las llamadas de

²⁰ Para mayor información ver: <http://transicion2012.org/cloudfront/archivos/Reforma-Ley-Organica-de-la-APF.pdf> y <http://pnd.gob.mx/>

emergencia y que sean atendidas de tal manera que produzcan la menor pérdida material posible o que la ayuda a personas en situación de emergencia, sea pronta y acorde a las necesidades.

Para explicar el rol social de las corporaciones policiales y de sus elementos, tendríamos que partir de las siguientes preguntas: ¿Qué espera la sociedad de la policía? y, ¿Cuáles son las funciones de las instituciones policiales?

Ya hemos visto que a las corporaciones de policía se les asignan las tareas de mantenimiento de orden, prevención, investigación y persecución de los delitos y la protección de las personas y sus bienes. En algunos modelos policiales se espera que la policía intervenga para resolver problemas que, de no ser atendidos, pueden derivar en delincuencia.

Podemos observar que en la actualidad es difícil encontrar corporaciones policiales con un solo modelo o estrategia de intervención, por el contrario, las instituciones policiales desarrollan acciones que conllevan la combinación de varios modelos de actuación, lo que desemboca en una operación que permite realizar tareas de prevención, integración comunitaria, investigación criminal y criminalística y en último de los casos, reacción; estos modelos se han denominado mixtos o integrales. En los modelos contemporáneos de intervención policial, es muy importante la relación policía-comunidad, para lograr los fines relativos a la solución de problemas como instrumento para la prevención de delitos. Si bien estas estrategias, de manera general, tiene características similares, no hay que pasar por alto, que al establecer la operatividad de una corporación específica, debemos tomar en cuenta las circunstancias particulares como población, tipo de delito, espacio geográfico, tipo de delincuentes y víctimas, etnias, política, clima, e incluso la cultura, entre otros. De estos aspectos,

surge la forma organizacional de la fuerza policial, en otras palabras, el modelo de actuación.

Gerardo Palacios (2014), considera que el rol del policía se explica desde tres enfoques: constitucional, institucional y comunitario. Para el autor de referencia, el policía, a diferencia de otras autoridades armadas, es un agente de paz no obstante la necesidad de entrenarlo de manera técnica-táctica a efecto de que pueda ante cualquier circunstancia, cumplir con su obligación de proteger y servir a las personas.

En términos generales y a manera de conclusión podemos señalar que la función policial está dirigida a restringir el comportamiento del hombre que pueda dañar al resto de la sociedad o que afecte la convivencia pacífica; pero hacer cumplir la ley y detener delincuentes es sólo una de las acciones que encomendamos a las instituciones de policía, en especial en modelos tradicionalistas (legalistas, de ley y orden, tolerancia cero, etc.); pero sin importar el tipo de abordaje a la delincuencia, también esperamos de ellas ayuda de tipo asistencial principalmente en casos de desastres naturales; protección de bienes inmuebles; traslado y custodia de bienes patrimoniales y de personas; actividades de tipo preventivo (pláticas a escolares y sociedad vulnerable a ciertos tipos de delitos) y otros servicios no relacionados con la criminalidad y en las corporaciones proactivas y de proximidad, la resolución de conflictos particulares. En el caso de nuestro país, el rol social de la policía, se encuentra contenido en el artículo 21 de la Constitución Política (BARBA, 2011) y en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tenemos tres tipos de función policial: de investigación, de prevención y de reacción (BARRÓN, 2011).

3.3. 5 Principios que rigen la función policial.

A sus inicios, la Policía Metropolitana de Londres²¹ enfrentó una serie de dificultades para su funcionamiento, por lo que su creador Robert Peel en la búsqueda de una definición clara del rol social de la institución, decretó en 1829 los nueve principios de la policía:²²

1. La misión principal por la que existe la policía es prevenir el crimen y el desorden.
2. La habilidad de la policía para realizar sus funciones depende de la aprobación pública de sus acciones.
3. La policía debe asegurarse la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto.
4. El grado de colaboración del público disminuye proporcionalmente con la necesidad del uso de la fuerza.
5. La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la demostración constante del servicio a la ley absolutamente imparcial.
6. La policía solo debe usar la fuerza para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia se haya visto insuficiente.
7. La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que

²¹ Considerada la primer policía civil pública. Hoy denominada Scotland Yard.

²² Visto en: New Westminster Police Service: Sir Robert Peel's Nine Principles. Fecha de consulta: mayo de 2016

incumben a todos y cada de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad.

8. La policía debe restringir de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura.
9. La prueba de la efectividad de la policía está en la ausencia de crimen y desorden, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 21, establece los principios que rigen la función de la policía en nuestro país:

- I. Principio de legalidad: desde luego es imprescindible que aquel que tiene por objetivo combatir la delincuencia, se apegue a las normas vigentes; no se puede combatir al delito, con más delito. Este principio implica también el conocimiento de los límites en la actuación policial o de la autoridad de la que está investido el oficial de policía, a efecto de evitar abusos;
- II. Principio de objetividad: implica adoptar posturas realistas ante los hechos que se enfrentan. El policía no puede basar su actuar en situaciones subjetivas como los sentimientos o las presunciones;
- III. Principio de eficiencia: se considera un policía eficiente, aquel que cumple las tareas encomendadas mediante el menor uso de recursos materiales, económicos, temporales y humanos. Desde luego que para ser

eficiente es necesario cumplir con una serie de presupuestos de tipo material, personal e institucional;

- IV. Principio de profesionalismo: Distingamos aquí, entre ser profesional y ser profesionista. Ambos conceptos aplican en éste principio pero no son lo mismo. En efecto, para ejercer cualquier actividad profesional, es necesario ser capaz. No debemos pensar que una corporación policial profesional, es aquella en la que sus integrantes ostentan títulos académicos, lo es sí, aquella en la que cada uno de sus miembros han sido capacitados y formado en las tareas y funciones a realizar; pero no basta solo el aspecto académico, ni son suficientes las medidas de selección, evaluación certificación y permanencia; se debe implementar de manera efectiva el sistema de carrera policial con todos los aspectos que ella implica. Pero no debemos negar, al final, que la capacitación es el instrumento idóneo para resolver situaciones como las que día a día enfrenta la policía. Adicionalmente debemos entender que un policía es profesional cuando en el ejercicio de su función se apega a los lineamientos legales que norman su actuación;
- V. Principio de honradez: un policía honrado es aquel que actúa con rectitud y apego a las normas. La conducta honrada y el comportamiento digno y razonable, es decir, honesto, se pueden considerar como los principios supremos de la actuación policial. Estos principios tienen que ver con la vocación policial, que en el siguiente punto abordaremos; y

- VI. Principio de respeto a los derechos humanos: más adelante comentaremos sobre el tema en particular, pero es importante señalar por el momento que la actuación policial se debe desarrollar en un marco de respeto a los derechos fundamentales del hombre y sus garantías individuales, incluso tratándose de presuntos delincuentes.

Cuando el actuar de la policía es con estricto apego a los principios antes mencionados, no sólo la función será eficiente, sino que, además, reciben de parte de la comunidad reconocimiento y aceptación por lo que sus actos se envisten de confianza. Los criterios arriba aludidos tienen por objeto normar la actuación policial encaminada a la obtención de la seguridad que la sociedad demanda como presupuesto necesario para su desarrollo y el de sus miembros. A fin de cuentas no debemos pasar por alto que las corporaciones de policía son el brazo ejecutor de una misión del Estado democrático: proveer seguridad a sus miembros estatuyendo como referentes el respeto a los derechos humanos y la democracia.

3.3.5.1 Principio de legalidad.

Kelsen (1954/2006), sostiene que en la democracia liberal, la libertad se encuentra por sobre cualquier otro valor y éste principio democrático se encuentra limitado por la legalidad. El imperio de la ley produce seguridad en los miembros de una colectividad; saben mediante el apego irrestricto a las normas jurídicas, sus derechos y deberes. Pero adicionalmente, mediante este principio, la actuación de los poderes públicos encuentra límites de actuaciones que representen riesgo de violación a los derechos subjetivos de las personas.

En efecto, bajo el principio de legalidad, entendemos que todo servidor público rige su actuación a lo que la ley le faculte. Decimos por tanto y en relación al tema que nos ocupa, que los miembros de instituciones policiales deben apearse en el ejercicio de su función de conformidad con lo previsto en los ordenamientos legales que regulan su actividad. Ello implica una relación entre la acción ejecutada y la norma que atribuye tal función. A mayor abundamiento opinamos que no basta solo con que la actuación policial no sea contraria a la ley, sino que además, dicha actuación esté expresamente plasmada en la norma correspondiente. Lo primero se refiere a lo que propiamente conocemos como principio de legalidad. Adicionalmente en la actividad de los miembros de cuerpos policiales, debe haber legitimidad, esto es, la justificación del ejercicio de la acción realizada. La expresión Estado de Derecho (CARBONELL, et. al. 2002) implica, por tanto, la sujeción del poder público al ordenamiento jurídico.

Por cuanto hace a la función policial, López Portillo (2000), sostiene que la aplicación de la ley ha sido traducida históricamente en un criterio de oportunidad que deriva de valoraciones aplicadas a situaciones concretas.

Atinadamente considera el autor que dichas conductas son justificadas por la sociedad atribuyéndolas como apartadas del bien común y valores sociales, es decir, como desviadas del interés social; pero se pasa por alto que la policía no representa valores ajenos a la sociedad. Muchas pueden ser las causas por las que se puede atribuir un marco de ilegalidad en la función policial (corrupción interna y externa, deficiencia institucional, inseguridad e inestabilidad laboral, ausencia de controles y fiscalización, etc.). Lo verdaderamente importante es comprender que en los Estados democráticos modernos, la libertad se constituye en el valor supremo, en ella entendemos el goce de la serie de derechos y garantías constitucionales; la policía se establece entonces como

el instrumento idóneo para que aquel pueda permitir y garantizar el ejercicio de dichas prerrogativas.

A efecto de que las instituciones de policía logren los objetivos para los que fueron creadas (ya sea el mantenimiento del orden y paz públicos, la protección de las personas y sus bienes, la prevención o investigación del delito), se requiere un marco jurídico que solidifique las atribuciones y competencias institucionales de manera clara. Desde luego las disposiciones legales no son suficientes por sí solas; consideramos necesario que en la selección de aspirantes a integrar las corporaciones policiales se ponga énfasis en la vocación de servicio y los valores relacionados con la cultura de la legalidad, pues no sería aceptable pretender que esta atribución sea adquirida durante la formación policial.

Finalmente la estabilidad laboral y desarrollo profesional implicarán un beneficio adicional que permitirá, o al menos nos permitirá suponer, que el elemento cuenta con todas las herramientas necesarias para ejercer su función, con apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos. De ejemplo podemos señalar que en la investigación de los delitos, las pruebas obtenidas de manera ilegal, se consideran ilegales también, careciendo de todo valor probatorio lo que podemos pensar produce desánimo y a su vez alienta a obtener datos de prueba “a costa de lo que sea” o falsas, y no será menos delincuente, el policía que para mantener el estado de derecho, lo viola.

A la cultura de la legalidad, se contraponen la corrupción, también llamada cultura de la ilegalidad. Introducirse en esa dinámica no implica de manera exclusiva, la adopción de valores sociales, pues los actos de corrupción obedecen realmente a circunstancias, momentos y necesidades específicas. En ocasiones, el elemento policial considera necesario violentar en el ejercicio de su función, el Estado de derecho, pues

considera ser la única opción para estar en “igualdad” de condiciones con el delincuente; en otros casos el elemento deja de cumplir ante procesos internos burocráticos o indefinidos. Es importante por tanto, no solo la vocación de servicio, sino una serie de instrumentos y condiciones que permitan al elemento sentir sentido de pertenencia y respaldo institucional.

3.3.5.2 Principio de eficiencia.

Un concepto útil para evaluar el desempeño de una institución, es la eficiencia. Ésta se ha definido como la proporción que refleja una comparación entre resultados logrados y los costos sufragados para el cumplimiento de las metas (LUSTHAUS et al., 2002). En el análisis del grado de eficiencia con que actúa una organización, se deben tomar en cuenta los aspectos relacionados con las unidades de servicio, para el caso de las instituciones de policía, contra el costo de dichas unidades. Esto es que el grado de eficiencia es medido en función de la relación servicio-insumo, dicho de otra manera, la institución policial será eficiente en la medida en que para lograr sus objetivos (servicios), se utilicen el mínimo de recursos disponibles. Desde luego partimos del supuesto de que las metas son alcanzadas. Resulta por demás innecesario pretender medir la eficiencia de una institución o entidad de servicio tomando en cuenta el costo de operación pero sin que se hayan cumplido los objetivos impuestos.²³

Formar corporaciones policiales eficientes es importante no solo para lograr un entorno seguro, sino que además coadyuva a mejorar los niveles de percepción social favorable a la institución y credibilidad en la misma y consideramos no hay otro camino

²³ Por ejemplo: Justificar que una unidad operativa (atención a víctimas) resulta eficiente porque su costo de operación es bajo, independientemente de que los resultados esperados (disminución de la victimización, acompañamiento de casos, aumento de casos atendidos, etc.) no se han cumplido, es un error pues lo que pretende el principio de eficiencia, en contra parte al de eficacia, es que los objetivos se cumplan pero mediante la optimización de recursos humanos, temporales y materiales.

ante la debilidad institucional de otras áreas de la administración e impartición de justicia, el aumento de delincuencia y la intervención de los medios de comunicación en notas sobre criminalidad violenta.

El desempeño de una corporación policial es analizado a la luz de la relación delito-respuesta institucional. En efecto, para la sociedad, la policía cumple su función si percibe mayores detenciones, disminución de delitos y menos victimización; en esa percepción comunitaria no caben las causas del delito o por qué aumentaron las victimizaciones; al ciudadano solo le interesan los resultados; sentirse seguro en casa o en la calle y saber que su patrimonio también lo está y en caso de que sea víctima de un delito, espera desde luego, que la policía detenga al autor del hecho y que no quede impune. En la mayoría de los casos se espera que se atiendan las denuncias, se acuda con rapidez al lugar del hecho, se haga investigación, se identifique al delincuente y se le aprehenda.

La implementación de niveles de delito- intervención policial, propuesta de la presente investigación, coadyuva en el logro de la eficiencia institucional pues permite que cada corporación atienda a la delincuencia para la que ha sido formada atendiendo diversas características y circunstancias particulares tanto de las manifestaciones delictivas como de las propias policías.

Las corporaciones policiales pueden implementar una serie de indicadores que permitan ponderar los niveles de eficiencia con que opera, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- a) Servicios prestados;
- b) Denuncias o reportes atendidos;

- c) Cumplimiento de metas (disminución de delincuencia o victimización);
- d) Seguimiento de denuncias;
- e) Detenciones legales y presentación a juicio; y
- f) Accesibilidad a servicios institucionales.

3.3.5.3 Principio de profesionalismo.

Algunas corporaciones de policía han pretendido resolver el problema de la ineficiencia, estableciendo grados académicos específicos para ingresar a las instituciones, pero ello solo lleva a conformarlas con profesionistas y no profesionales. Consideramos que los miembros de las instituciones policiales deben conocer y ser capacitados en las experticias que su labor requiere y no solo poseer un título o grado que en ocasiones no se relaciona con su actividad. Adicionalmente debemos entender el principio de profesionalismo, no solo como la obligación de hacer lo que nos corresponde, sino llevarlo a cabo observando siempre un comportamiento y actitudes propias de la profesión que se ejerce. Esta se ejecuta utilizando habilidades y conocimientos individuales y colectivos que permiten aportar a la sociedad nuestra experiencia. El elemento de policía es un servidor público responsable de proveer a la comunidad, seguridad personal y patrimonial, mantiene el orden y paz públicos, le asiste en casos de emergencia o desastres e investiga los delitos, por lo que se espera de él, responsabilidad y conocimientos para cumplir su función.

Por cuanto hace al nivel académico, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala como requisito de ingreso a las instituciones policiales los siguientes estudios:

- a) Para las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente;

- b) Para las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente; y
- c) Para las áreas de reacción, enseñanza media básica.

Finalmente insistimos, las instituciones de policía será profesionales en la medida en que sus integrantes no solo se encuentren capacitados en las funciones inherentes, sino además cuando el ejercicio de su función se apegue estrictamente a derecho.

3.3.5.4 Principio de respeto a los derechos humanos.

A la constitución del Estado, se fijaron las atribuciones de éste para con los gobernados; el ejercicio de esas facultades, con el correr del tiempo, trajo consigo abusos en el ejercicio de la potestad estatal; el mecanismo para limitar dicho poder fue la garantía de invulnerabilidad de ciertos bienes y cualidades personales que se consagraron en un conjunto de derechos atribuidos al hombre por el sólo hecho de serlo, tratando con ello de evitar que una persona quedara al arbitrio subjetivo de otra.

En un sentido estricto, los derechos humanos son aquellas prerrogativas inherentes a la persona y derivadas de la dignidad humana, necesarias para la evolución de la humanidad y han sido definidos como el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concreta las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, reconocidas en el derecho positivo²⁴; sea éste mediante leyes, constituciones, convenios, pactos, declaraciones, códigos o convenios, nacionales o internacionales.

Rodríguez Morelión (2012), los define como:

²⁴ También llamados Derechos fundamentales.

Las facultades que emanan de la propia naturaleza del ser humano y le dotan de las condiciones mínimas para vivir su propio desarrollo dentro de la sociedad, con la exigencia de ser reconocidos y garantizados por el Estado para preservar la especie humana y alcanzar la dignidad.

Estas prerrogativas son intransferibles, no pueden cederse o venderse; tampoco pueden ser renunciadas, esto es que la persona no puede rechazarlas; de la misma manera son irrevocables y no obstante que se encuentran en las normas vigentes, su respeto y protección implica sólidas bases éticas y morales.

Pero ¿Cuáles son y en qué consisten realmente, los derechos humanos? Vasak (1979) propuso una división de tres categorías o generaciones como él las llama, de derechos humanos:

- a) Primera generación. Apertura del concepto global de los derechos humanos y la reivindicación de los derechos fundamentales del hombre y el ciudadano por parte de la burguesía. Se refiere principalmente a los derechos civiles y políticos contenidos en las declaraciones francesas y americanas del último cuarto del siglo XVIII y en las constituciones independentistas del siglo XIX. Esta generación ve sus inicios en la era moderna durante la rebelión francesa contra el monarca;
- b) Segunda generación. Se ubica en tiempos de la Primera Guerra Mundial en la que se consagran los derechos sociales, económicos y culturales y en los que aquel Estado que los asume es conocido como Estado Social de Derecho; y
- c) Tercera generación. Tiene lugar durante la Segunda Guerra Mundial; los derechos reconocidos en las generaciones previas tienden a su internacionalización; se emiten pactos y declaraciones universales y regionales

en materia de derechos humanos y su respeto sale de la esfera del derecho interno. Se trata de derechos humanos en la esfera de la solidaridad, la justicia y la paz.

Si bien existen nuevas generaciones, consideramos apropiado adoptar la clasificación antes expuesta.

Por cuanto a la primera generación, derechos individuales y políticos, podemos señalar los siguientes:

- a la vida, la libertad y seguridad jurídica;
- a la nacionalidad;
- al asilo, en caso de persecución política;
- al sufragio;
- libertad de expresión;
- libertad de asociación;
- libertad religiosa;
- libertad de pensamiento y conciencia;
- libertad de tránsito; e
- igualdad;

La segunda generación de derechos humanos, dijimos antes, marca el surgimiento del constitucionalismo social y en ella se contemplan, entre otros, los siguientes:

- Satisfacción de los derechos económicos, culturales y sociales;

- Seguridad social;
- Educación;
- Salud física y mental;
- Acceso a una vida digna;
- Trabajo equitativo y satisfactorio; y
- Asociación laboral.

Finalmente la tercera generación a que aludimos párrafos antes, tiene una relación estrecha con la solidaridad y los derechos aquí agrupados se relacionan, principalmente con:

- El medio ambiente;
- Derechos del consumidor;
- Desarrollo de la personalidad;
- Aspectos demográficos, alimenticios y ecológicos;
- Avance tecnológico y científico; y
- Vida digna.

Ahora bien, se ha dejado claro que la seguridad es una de las principales tareas a cargo del Estado y hemos visto como el concepto mismo ha evolucionado de uno donde la garantía del orden representaba la supremacía estatal a uno donde su procuración está centrada en el ciudadano. Al hablar de seguridad pública no debemos hacerlo desde la perspectiva exclusiva de la lucha contra el crimen, sino más bien, desde aquella en que, en su ejercicio, el Estado debe desarrollar las condiciones propicias para la convivencia pacífica de los ciudadanos dentro de un marco de respeto a sus propios derechos.

Las actividades que la policía desarrolla, tienen sustento no solo en la legalidad, sino además en la confianza que la comunidad les otorga y es a ellas a quien se dirige tal función.

Como ya dijimos, uno de los principios que en nuestro país regula la función policial, es el respeto a los derechos humanos y ellos implican una serie de valores a respetar, como la libertad, la igualdad y la justicia, entre otros y su fundamento es la dignidad de la persona, por lo tanto la actuación del elemento policiaco tiene como límite el respeto a la vida, el derecho a seguridad jurídica, debido proceso y la presunción de inocencia, entre otros. En esta tesitura, quedan prohibidos los tratos crueles, degradantes o inhumanos y la tortura, en cualquier caso y circunstancia.

Para los integrantes de las instituciones de seguridad pública resulta indispensable el conocimiento del marco legal que regula sus acciones. La prevalencia del Estado de Derecho surge al hacer valer las funciones de prevención e investigación del delito, apoyo a víctimas, asistencia comunitaria, mantenimiento del orden y de la paz, con irrestricto apego a la ley.

En su actuación, el oficial de policía debe hacer respetar la ley, empezando por observarla él mismo y no sólo le corresponde como agente de autoridad, honrar los derechos humanos, sino que además es su obligación velar por que otros los respeten también. Evitará tratos discriminatorios, actos prepotentes y conductas corruptas. En todo momento debe privilegiar el servicio a la comunidad procurando, en su caso, el auxilio oportuno tanto a la víctima, como al presunto delincuente. Además, es importante que el elemento policial utilice, antes que la fuerza física o armas, medios de control no violentos.

La función de la seguridad pública se desarrolla en un entorno de constante contacto físico entre autoridad-víctima-victimario; ello hace posible pero evitable, que en el ejercicio de dicha función, se presenten violaciones a los derechos humanos por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Al tener conocimiento del marco legal que regula la gestión, el elemento policiaco tendrá claro, cuando su intervención sea necesaria, cuales son los límites de su actuación y por tanto que derechos en favor del ciudadano están vulnerables y debe respetar. Adicionalmente debemos recordar que no sólo el delincuente o infractor de la ley tiene derechos, también la víctima posee una serie de potestades que el policía debe conocer y por tanto salvaguardar.

Pareciera un tema por demás ocioso, pero en la realidad, consideramos que uno de los principales obstáculos para el ejercicio eficiente de la función policial, es precisamente el desconocimiento del propio integrante de una corporación, sobre el alcance de sus facultades o atribuciones.

Para evitar los abusos de poder en la actuación policial entendidos como una forma de facultad estatal dirigida a coartar, con apego a la legalidad, determinados derechos subjetivos; se han establecido diversos mecanismos entre los que podemos mencionar una mayor participación de la comunidad en tareas relacionadas con seguridad pública, apertura a la opinión pública de las acciones policiales, mejores controles de selección y permanencia en la institución y el establecimiento de códigos deontológicos. Independientemente de lo anterior y aunado a ello, debemos reconocer que no es fácil la implementación de modelos policiales democráticos en virtud de la anticultura derivada de la distorsión entre autoridad y poder de policía, como atinadamente sostiene Álvarez Icaza Longoria (2009). Mención adicional en este

esfuerzo merece la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instituida en 1990 y entidad autónoma a partir de 1999 y las correspondientes a los Estados, cuyo objetivo entre otros, es el conocimiento e investigación, a petición de parte o de manera oficiosa, de presuntas violaciones a los derechos humanos, por los actos u omisiones de autoridades administrativas.

Ahora bien, efectivamente implementar modelos de intervención propios de la policía democrática no es tarea sencilla. Los esquemas reactivos de las corporaciones no cambian por arte de magia, se requieren profundos cambios en la estructura interna de la corporación relacionados con las bases morales y éticas en la formación del elemento, incluidos los niveles que ejercen mando, por lo que será insuficiente la sola emisión de nuevas reglas de operación. En los Estados de Derecho, la policía no puede aspirar al mantenimiento del orden público y la protección de las personas y sus bienes, sin el respeto irrestricto a los derechos fundamentales del ciudadano y, el tránsito de un modelo a otro, no sólo presentará serios obstáculos dentro de las mismas instituciones de policía; los medios de comunicación toman partido y la sociedad que, por una parte, exige el respeto a sus prerrogativas, puede polarizarse al tener que elegir entre la injusticia o el desorden y la criminalidad, negando por otro, aquellas propias del presunto culpable.

La observancia de los derechos humanos en la actividad policial, se encuentra presente en todo momento en las relaciones con la ciudadanía, con los integrantes de la corporación y con otras entidades de gobierno. No debemos pasar por alto que la función policial es una actividad que debe estar ampliamente investida de humanismo. El policía, al ejercer su función deberá tratar por ejemplo, con víctimas emocionalmente afectadas, testigos renuentes a cooperar o cargados de subjetividad en sus apreciaciones,

delinquentes hostiles, sociedad inconforme o con desconfianza a la institución, colegas con poco interés a participar en investigaciones, etc., casos en los que, como persona que es, lo pondrán en un rol de consejero, confesor, justiciero y un sinnúmero de posiciones que exigirán del elemento el conocimiento y trato de las debilidades y pasiones humanas.

Sobre el tema, Poder Judicial de la Federación, ha referido algunos criterios sobre la relación entre seguridad pública y derechos humanos que consideramos oportuno transcribir. En el primero reproducido a continuación, se hace referencia al origen de las violaciones a éstos últimos cuando existen vacíos legales o normas poco claras:

“Seguridad pública, fuerza pública y actos de policía. Las omisiones legislativas en estas materias propician por sí mismas condiciones de vulnerabilidad de los derechos humanos. La existencia de omisiones legislativas y reglamentarias en materia de actos de policía, fuerza pública y seguridad pública propician por sí mismas condiciones de vulnerabilidad de los derechos humanos, principalmente del derecho a la protección de la vida y de la integridad física (física y psicológica), pues conforme a estos derechos humanos, el Estado debe realizar acciones que coadyuven a su respeto y ejercicio, entre las que se encuentran aquellas de orden legislativo, reglamentario y protocolario. Consecuentemente, la ausencia de estas medidas normativas permite que la fuerza pública se ejerza de manera irresponsable, lastrando el avance hacia una cultura policial democrática, sin

apego a los derechos reconocidos en el derecho internacional a toda persona, y particularmente a los que son objeto de una acción policiaca y que son recogidos y tutelados por la Constitución General de la República.”²⁵

El siguiente es otro criterio sostenido por el Poder Judicial en materia de derechos humanos y seguridad pública:

“Seguridad pública. Requisitos para que el ejercicio de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos, como acto de autoridad restrictivo de derechos humanos, cumpla con los requisitos de razonabilidad. El acto de policía es un acto de autoridad que, como tal, cuando restringe derechos de las personas, para ser constitucional está sujeto a que las restricciones se justifiquen bajo un criterio de razonabilidad modulado a las circunstancias del caso –en el entendido de que el derecho internacional y las leyes mexicanas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna. Así, para que en los actos policiacos donde se utilice la fuerza pública cumplan con el criterio de razonabilidad, es necesario que: 1) se realicen con base en el ordenamiento jurídico y que con ellos se persiga un fin lícito, por el cual se tiene fundamento para actuar; 2) la actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin; y 3) la intervención sea proporcional a las circunstancias de

²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, XXXIII, enero de 2011, p. 61 Precedentes: dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrada con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, secretaria: María Amparo Hernández Chong Chuy.

facto. Todo lo anterior enmarcado por el cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rectores de la actividad policial y el respeto a los derechos humanos.”²⁶

Atendiendo el contenido de los criterios antes expuestos, debemos inferir que la función policial debe necesariamente ajustarse a una serie de principios que entre sí, se encuentran fuertemente vinculados al respeto a los derechos humanos.

Por otro lado debemos hacer mención que ciertos derechos de las personas como la libertad o a no ser molestados, no son absolutos pues su ejercicio puede ser restringido o limitado en determinados casos por la autoridad que ejerce la seguridad pública; estos casos pueden ser la simple intermediación entre el agente y la persona para efectos de investigación, identificación o prevención; la restricción temporal del ejercicio de un derecho; y la detención propiamente dicha. En esa tesitura, en el ejercicio de su actividad preventiva o de investigación, el policía se encuentra facultado para ejecutar esas restricciones temporales a la libertad e intimidad en el caso de las inspecciones que no se consideran violaciones a tales prerrogativas pues se constituyen en afectaciones momentáneas a las mismas.²⁷

Entre las principales acciones que ejerce el elemento policial y que constituyen sendas violaciones a los derechos humanos, podemos mencionar, entre otras, las siguientes:

- Homicidio
- Detención arbitraria

²⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, pleno, XXXII, enero de 2011, p. 66, tesis aislada.

²⁷ Ver Tesis 1ª.XCII/2015(10ª), Tesis 1ª .XCIII/2015(10ª), Tesis 1ª.CII/2015(10ª).

- Peculado
- Cohecho
- Cateo ilegal
- Daño en propiedad ajena
- Privación ilegal de la libertad
- Tortura
- Incomunicación
- Fraude
- Abuso de poder
- Ejercicio indebido de funciones
- Falsa acusación
- Lesiones
- Desaparición forzada
- Intimidación
- Tolerancia a actos delictivos
- Uso abusivo de la fuerza física
- Omisión de atención de denuncias
- Incumplimiento de la obligación de preservar la escena del crimen.

En contra posición tenemos una serie de acciones que el elemento policial puede ejercer durante su función:

- Actuar con estricto apego a la Ley y en ejercicio de sus atribuciones
- Ejercer su responsabilidad con honradez y responsabilidad
- Observar siempre un ánimo de lealtad a la institución y la sociedad

- Tratar a las personas con dignidad
- Evitar la discriminación por cualquier causa
- Actualizarse en temas relacionados con su función
- Desarrollar su función observando siempre una conducta ética
- Cumplir con los códigos deontológicos de la institución a que pertenezca
- Apoyar a la comunidad en las tareas asignadas
- Auxiliar de inmediato a quienes requieran ayuda médica
- Permitir el ejercicio y goce de los derechos que posea el ciudadano
- Ser objetivo en su función
- Evitar los actos prepotentes
- Privilegiar el dialogo y armas no letales en el ejercicio de su función
- No permitir la violación de derechos humanos por otros miembros de la corporación o autoridad distinta y en su caso ponerlo en conocimiento del superior jerárquico
- Conducirse con respeto hacia sus superiores e inferiores en el ejercicio de su actividad
- Proteger a los detenidos a su disposición o a aquellos que estén bajo su cuidado.

Ahora bien, no obstante no ser tema del presente trabajo, es importante no dejar pasar el hecho de que se hace imperante que para que el elemento policial desarrolle con eficiencia su labor, se le deban de otorgar las garantías y derechos laborales que lo dignifiquen como persona; esto es, proveerlos de un entorno laboral con salario digno, oportunidades de crecimiento profesional, familiar y personal, dotación de equipo avanzado y formación idónea y capacitación continua adecuada así como los estímulos

y reconocimientos que fortalezcan el sentido de pertenencia a la institución. En esa tesitura debemos entonces asegurar y reconocer que también tiene derechos.

Así, podemos acotar que en el ejercicio de su función, el elemento de policía tiene a su cargo la observancia de derechos en favor del ciudadano tales como la no incomunicación, no tortura, la presunción de inocencia, debido proceso, no detención arbitraria, el no uso de la fuerza desproporcionada a las circunstancias entre otras y por mencionar algunas, pero también, en el ejercicio de su función se le deben proveer de ciertos derechos como la capacitación, el salario digno, la protección de su vida y apoyo jurídico cuando lo necesite, seguridad social y estabilidad laboral, lo que debemos reconocer, se busca con la implementación de los sistemas de carrera y desarrollo policiales.

Finalmente debemos comentar que el oficial de policía tiene un doble rol, por cuanto a los derechos humanos se refiere pues, además de que en el ejercicio de su función el policía debe actuar privilegiando el respeto a ellos, la propia actividad policial derivada de su función, es decir la seguridad pública, representa en sí una prerrogativa del hombre.

3.3.5.5 Principio de honradez.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la honradez como rectitud de ánimo, integridad en el obrar. Un policía honrado actúa con absoluta sinceridad, transparencia, propiedad y calidad humana. Entendemos entonces que ser honrado no se refiere solo al hecho de no apropiarse de lo ajeno; conlleva también en el

ejercicio de la función, el honor institucional, la integridad personal y la justicia en el actuar.

La honradez es la cualidad de ser honesto; el elemento policial debe anteponer a su bienestar particular, el bienestar social o colectivo mediante su actuación recta, justa y decorosa. Ser honrado es una cualidad de las personas que implica un comportamiento sincero y coherente.

4. Administración de la función policial

En el presente capítulo nos permitimos abordar algunos datos relacionados con el desarrollo histórico de la administración en general, igualmente comentaremos sobre las etapas que integran un proceso administrativo desde un enfoque de la actividad en general, en lo inherente tanto a la actividad pública como privada, haciendo una concatenación con la función policial.

4.1 Administración y organización policial

No obstante que en ocasiones los términos de administración y organización se toman como sinónimos e incluso aún se discute si ésta última es parte de la primera o por el contrario, la administración es una fase de la organización, independientemente de no ser tema de la presente investigación, dejaremos en claro que en nuestra opinión y para los efectos del presente trabajo, adoptaremos a aquella, como una parte más del proceso administrativo.

4.1.1 Breves referencias históricas sobre la administración pública.

Si bien los antecedentes de la administración pública se remontan a los tiempos bíblicos e incluso hay aportaciones de los babilonios y egipcios sobre las técnicas de gobierno y

administración, se considera a Juan Bodino, como el primer teórico de la administración pública (SÁNCHEZ González, 2001). Dicho autor elaboró una exposición sobre el nacimiento de la administración pública moderna con el surgimiento de los comisarios y considera que la administración absolutista, nace de la contraposición del oficio y la comisión. Desarrolla una sistematización de la administración monárquica y sostiene que el establecimiento de procesos, permiten al príncipe gobernar sobre sus colaboradores, primero y, después sobre el resto de la sociedad. La ciencia administrativa fue precedida de lo que se conoció como “ciencia de la policía”, es decir el arte de gobernar racionalmente (YAÑEZ Romero, 1999); ésta se considera por tanto antecedente de aquella.

El concepto de ciencia de la policía surge en el siglo XV y es en el ámbito de las ciencias camarales donde cobra auge, constituyéndose en el mecanismo del que disponía el monarca, para ampliar su poder absoluto, sobre el resto de estamentos, lo que se traducía en la posibilidad de aumentar su potestad, permitiéndole controlar cualquier atentado contra la paz, de ahí, la primer definición del término policía, relacionado con el buen orden de la comunidad, con el gobierno, la administración y el orden interior. Desde luego queda claro que la ciencia que nos ocupa, se desarrolla, a menos en esta etapa, en los Estados absolutistas que se caracterizan por la desaparición de libertades y la concentración de poder.

Antes del desarrollo de la ciencia policial, se constituyeron las cámaras absolutistas, término que después desemboca en el de cameralismo, entendido como un conjunto de técnicas, métodos y procedimientos administrativos practicados por los asesores de un gobierno con el objeto de hacerlo más fuerte, principalmente en el tema de la hacienda pública y las finanzas (RAMÍREZ Cardona, 2007). Hacia el año de 1727,

la teoría del cameralismo evoluciona y se transforma en las ciencias camerales, constituidas por el comercio, la policía y la cameralia; a mediados del siglo XIX, se constituye ya por la policía, las finanzas y el comercio.

Desde luego aún en etapas primitivas el hombre ha buscado la mayor eficiencia posible en sus actividades y en el transcurso de su historia, ha tenido como objetivo la obtención de más y mejores resultados contra la utilización de menores recursos.

Sin ser objeto de estudio de la presente investigación, y a efecto sólo de ubicarnos en el contexto del tema que nos ocupa, diremos que, en sus orígenes (Antigua Mesopotamia, Egipto, Grecia, Francia, etc.) la administración se constituye como el instrumento idóneo para la aplicación de conocimientos y la razón en la administración del poder del Estado y en la ejecución de los asuntos públicos y políticos; hacia finales del siglo XVIII, principalmente en Europa occidental, la llamada revolución industrial modifica los procesos de producción y por ende los objetivos y medios para lograr éstos. En épocas recientes, ubicándonos en el siglo próximo pasado, nos damos cuenta que la influencia de la industrialización y las grandes migraciones obligó a la mayoría de las empresas a adoptar los enfoques de lo que se conoció como administración científica; el creador de éste enfoque administrativo Frederick Taylor, estableció la necesidad de cambiar las reglas prácticas por preceptos científicos o mejor dicho, conocimientos organizados (KOONTZ, 2000). La llegada del siglo XXI trajo consigo un sinnúmero de avances científicos y tecnológicos y se ha caracterizado por la globalización del mercado y una serie de actividades no necesariamente económicas o financieras. La competitividad se constituye en una característica de toda empresa pública o privada.

4.1.2 Administración, definición y fases del proceso administrativo.

Se ha definido a la administración como un proceso mediante el cual se coordinan y optimizan los recursos de un grupo social con el fin de lograr la máxima eficacia, calidad y productividad en la consecución de sus objetivos (MUNCH, 2007). Los responsables de la administración en una institución, buscan mediante sus aportaciones, el logro de objetivos comunes, por lo tanto, la administración se hace indispensable en cualquier grupo social sin importar que su actividad sea pública o privada y de prestación de servicio o proveedor de bienes o productos; permite una simplificación del trabajo, una racionalización de recursos humanos y materiales y facilita la convivencia de los involucrados en la organización lo que se traduce en resultados eficientes.

La forma en que se coordina una entidad prestadora de servicios o productora de bienes de consumo repercute en la obtención de resultados. Las reglas y técnicas que se implementen para lograr la mayor eficiencia, serán precisamente el objeto de la administración.

En términos generales, podemos señalar que existen dos tipos de administración: a) la administración privada, relativa a las actividades de los particulares y, b) administración pública, relacionada con los organismos del Estado, que llevan a cabo diversas acciones para lograr bienestar mediante servicios públicos. Ésta última es la que tiene relación con la función policial, tema central de la presente investigación y ha sido definida como el conjunto de organizaciones características del Estado, que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas por una sociedad determinada, como públicas (SANABRIA López, 2002). No obstante la clasificación dada, las funciones de la administración se desarrollan y aplican igual si la entidad administrada es de carácter público o privado. La administración de la función policial puede ser

definida como la parte de la administración pública relacionada con la organización de los recursos materiales y humanos con que cuenta una corporación de policía, que le permita el cumplimiento de los objetivos planteados, con estricto apego a la legalidad y en un marco de respeto a los derechos humanos. En capítulo aparte, mencionaremos los objetivos de las corporaciones policiales en nuestro país, de acuerdo a las normas de la materia.

Para desarrollar la administración, es necesario previamente diseñar la metodología que nos permita dirigir acertadamente una organización. Se integra por diversas fases sucesivas y se denomina proceso administrativo; su objetivo es planear, determinar, clasificar y evaluar el conjunto de actividades en la institución.

Algunos autores como Munch Galindo (ob. Cit.) y Koontz et. al (ob. Cit.), señalan que el proceso administrativo se integra por las siguientes actividades: planeación, organización, integración, dirección y control; otros, por su parte (RODAS Carpizo, 1999), inician con la etapa de la previsión. Para el desarrollo de la presente investigación, adoptaremos ésta última secuencia.

Debemos señalar que en las instituciones policiales existen dos directrices administrativas que marcan las pautas de la operación. En primer lugar existen aspectos administrativos generados por la autoridad política de la cual depende la corporación; en la mayoría de los casos desde el gobierno central se establecen las políticas rectoras en materia de finanzas, recursos materiales y humanos e incluso, del modelo policial a seguir; luego, en la propia corporación, quien ejerce la función de dirección, o en términos de las leyes de la materia en nuestro país, el comisario o comisionado, determinan diversos aspectos administrativos enmarcados por las líneas propuestas desde la entidad superior, pero no debemos dejar de lado, que la experticia y por tanto la

espera de resultados eficientes, recae en el mando de la policía. Los cuerpos policiales no están exentos de la búsqueda de mecanismos que les permitan mayor eficiencia en el logro de sus objetivos, por tanto los responsables de las corporaciones de policía, deben promover la utilización eficaz de los recursos humanos y materiales y desarrollar un ambiente de trabajo basado en reconocimientos que fortalezca el crecimiento profesional y personal de sus integrantes; todo ello se logra mediante una adecuada administración. Desde luego ello no es fácil, las corporaciones de policía y en especial sus mandos, se enfrentan al viejo paradigma de su ineficiencia tomando en cuenta los altos índices delictivos, esto es, hay más delitos porque las policías son ineficientes, creencia en nuestra opinión por demás errónea; lo anterior se traduce en desconfianza de la sociedad hacia ellas, por tanto es vital que quien ejerce la dirección de la institución, genere un sentimiento de pertenencia del elemento hacia la institución.

Antes de comenzar a desarrollar los procesos administrativos, debemos previamente haber definido cómo deben ser las cosas que se quieren realizar y luego adicionalmente, cómo se harán.

Ambas constituyen los objetivos de las diversas etapas del proceso administrativo, a lo primero se denomina mecánica administrativa y nos permite definir tres aspectos importantes: qué se puede hacer (prever), qué es lo que se realizará (planear) y cómo se ejecutará (organizar). Lo segundo que ha sido llamado dinámica administrativa, nos ayuda a definir con qué realizaremos las acciones (integrar), responsabilidades en la ejecución e incluso el establecimiento de metas temporales (dirigir) y finalmente, la evaluación de lo realizado (controlar).

4.1.2.1 Previsión.

Prever significa ver antes; visualizar el futuro para enfrentarlo. Mediante la investigación, la institución determina las condiciones a que habrá de enfrentarse ulteriormente, derivando de ese análisis, las acciones que permitirán lograr los objetivos. La previsión nos permite la anticipación a los acontecimientos venideros a efecto de planear estrategias necesarias para la consecución de los fines institucionales. Si bien comentamos antes que algunos autores no consideran la previsión como parte del proceso administrativo, en nuestra opinión consideramos indispensable que el administrador se cuestione ¿qué se puede hacer?, pues ello permite establecer objetivos y líneas de acción, antes aún que planear. En una organización social, hay una gran diferencia entre lo que se puede hacer y lo que al final, se desarrollará, es decir, previo a la toma de decisiones sobre que se hará, debemos tener claro qué podemos hacer, o mejor dicho qué debemos hacer. Cuando sabemos lo que puede ocurrir, estamos en una mejor posición para establecer las estrategias a seguir; la previsión nos permite visualizar a futuro para enfrentarlo de la mejor manera posible.

Desde luego la previsión no significa profetizar hechos futuros, implica si, la posibilidad de disminuir riesgos tomando en consideración factores específicos. Para lograr lo anterior es menester analizar los factores relacionados con la actividad a desarrollar, desde una visión eminentemente objetiva, que nos permitan la aplicación de referencias estadísticas y cálculos sobre probabilidades.

En la fase de la mecánica de la administración relacionada con la previsión, se establecen objetivos y se desarrolla la investigación relativa a información específica de la situación futura y las alternativas de abordaje (REYES Ponce, 1997).

En la función policial, por supuesto que es vital hacer previsiones estadísticas de los índices de criminalidad basadas en la información geo-referencial para determinar qué se puede ejecutar en la entidad policial. La elaboración de cartografía delictiva basada en acontecimientos pasados, nos permitirá elaborar proyecciones futuras de delincuencia, pero una herramienta aún más útil, lo constituye el análisis para detectar señales de advertencia sobre oportunidades delictivas relacionadas con el espacio y el tiempo, generando acciones proactivas de prevención del delito. Si bien en el desarrollo del proceso administrativo, no solo se previene sobre futura delincuencia, consideramos que se constituye en uno de los temas más importantes, pues los objetivos de la institución policial giran en torno al delito. La predicción de eventos delictivos permitirá desarrollar la siguiente etapa del proceso, la planeación, utilizando tácticas y estrategias que, de acuerdo al modelo policial implementado, asegurarán la obtención de resultados idóneos, ya sea prevención del delito, solución de problemas, mantenimiento del orden, aprehensión de delincuentes, inteligencia policial, etc. Pero como dijimos antes, la previsión en las corporaciones policiales no sólo se refiere al establecimiento de objetivos; característica de las instituciones modernas, implica además otros aspectos, como los recursos materiales, presupuestos, modelos de intervención, equipo, capacitación y adiestramiento e incluso prever sobre la formación de los propios elementos. En efecto, en los modelos de intervención policial contemporáneos se hace un análisis previo y profundo de funciones, tareas y habilidades a desarrollar por el policía, diseñando posteriormente el marco conceptual para adquirirlas, ese proceso se ha denominado *task functional analy* (GIMENES-SALINAS Framis, 1999).

4.1.2.2 Planeación.

Una vez que se ha determinado lo que puede hacerse en la institución, debemos definir las metas y las estrategias para alcanzarlas, esto es, la planeación. Se ha dicho que planear es escoger, relacionar hechos para prever y formular actividades, propuestas que se suponen necesarias para lograr los resultados deseados (TERRY, 1988).

La planificación implica diversos aspectos a definir, además de lo que hay que hacer; también es necesario que en dicha etapa se establezca la calendarización de actividades y el lugar en que se desarrollarán. Se asignan responsabilidades y se trazan acciones concretas.

Se sostiene, que la planeación policial eficiente tiene diversas características identificables a saber: 1) metas u objetivos perfectamente definidos; 2) simplicidad y claridad, 3) flexibilidad, 4) probabilidad de realización, 5) previsión de normas de operación, 6) economía, 7) previsión sobre contingencias futuras y 8) necesidades (KENNEY, 1970).

Si bien la planeación se relaciona con hechos futuros, el plan elaborado debe sostenerse en información objetiva precisa, de otra manera, estamos iniciando una aventura. Desde luego, los hechos predichos, por los que habremos de desarrollar las acciones propuestas, pueden no suceder, pero para ello, debemos haber tomado las providencias necesarias a efecto de enfrentar cualquier situación o acontecimiento distinto. El plan debe ser flexible tanto por lo antes expresado, como por las circunstancias del propio plan que exijan ajustes o modificaciones.

Hemos dicho antes que una característica de la función policial, es el hecho de que la autoridad política establece los límites para que el responsable de la institución

desarrolle la administración y sus distintos procesos, entre ellos la planeación, pero es importante entender que el resto de la corporación debe estar involucrado en cada una de las etapas administrativas correspondientes y no solo el mando de la institución. La especialización obliga a que los responsables de áreas tomen partido en la elaboración de objetivos y acciones para lograrlos, sin que ello implique, como también apuntamos antes, eximir de la responsabilidad final, al titular de la entidad policial.

En la policía se debe planear sobre los procedimientos, las tácticas, las operaciones, las actividades ajenas a la corporación y los planes de administración (WILSON, 1974). Abordaremos a detalle estas categorías, durante el desarrollo del tema denominado visión sistémica en la seguridad pública.

Podemos señalar que la planeación implica establecer: a) el propósito, b) objetivo, c) misión, d) metas, e) estrategias y f) tácticas. En esta etapa se traza el camino que seguirá el accionar, estableciendo los orientadores de la actuación, la sucesión de operaciones y la determinación de tiempos y metas estadísticas. Algunos autores, como Koontz y Weihrich (ob.cit.), consideran similares el propósito y la misión así como los objetivos y metas, e incluyen los programas, políticas y presupuestos, por lo que tomaremos éste último criterio para el desarrollo de la presente investigación.

4.1.2.2.1 Propósito o Misión.

La definición del propósito, también conocido como misión, implica delimitar la tarea básica de la institución o incluso de áreas específicas de ésta. A manera de ejemplo, a continuación mencionamos la misión de algunas corporaciones policiales:

Policía Federal. México: “Prevenir y combatir la comisión de delitos, en apego al marco jurídico, con personal comprometido y calificado, en coordinación con los tres

órdenes de gobierno que privilegie la participación ciudadana, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas e instituciones, mediante programas y acciones desarrollados con esquemas de inteligencia y tecnología de vanguardia, que den confianza y certidumbre a la sociedad.” Comisión Nacional de Seguridad. Policía Federal. Recuperado el 20 de junio de 2013, de: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7f9

Carabineros de Chile. Chile “La Constitución Política de la República de Chile, establece que Carabineros de Chile existe para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en todo el territorio de la República.” Carabineros de Chile. Recuperado el 20 de junio de 2013, de: <http://www.carabineros.cl/#>

Guardia Civil. España. “Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Guardia Civil. Recuperado el 20 de junio de 2013, de: <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/misiones/index.html>

En general, podemos mencionar que la misión de una institución policial se relaciona de manera estrecha con su finalidad u objetivos. En los Estados democráticos con apego a la legalidad y el respeto a los derechos del hombre, los propósitos de la policía se pueden enumerar como sigue: a) garantizar la integridad de las personas y sus bienes; b) observar que se cumpla la ley, c) mantener el orden, d) investigar y prevenir los delitos, e) aprehender a los delincuentes, f) proteger los bienes públicos, g) vincularse con la comunidad en diseño y desarrollo de estrategias de prevención delictiva y de victimización y h) auxiliar a la ciudadanía en casos de desastres y otras contingencias.

Lo anterior nos permite afirmar que la misión de la policía también se relaciona con el modelo de intervención o abordaje que la institución haya adoptado.

4.1.2.2.2 Objetivos y metas.

A diferencia de la misión o propósito de una institución que establece las funciones de la misma, el giro al que se dedica; en los objetivos y metas se establecen los fines que se persiguen. Podemos considerar que las metas cumplen objetivos particulares para lograr un objetivo general. Las metas son las guías o procesos a seguir para alcanzar el objetivo final planeado. Para ilustrarlo en relación con la función policial podríamos decir que el objetivo general en una institución es abatir los índices de delincuencia en una determinada zona geográfica, por tanto las metas serán disminuir la oportunidad del delito, aumentar la presencia policial, proporcionar asesoría jurídica y psicológica a las víctimas y aumentar las detenciones y consignaciones de delincuentes.

Los objetivos se proponen dentro de determinados plazos principalmente medianos y largos, por su parte las metas se establecen en períodos de tiempo cortos; ambos son medibles y deben relacionarse con el giro de la institución. Una meta u objetivo establece qué desea lograrse, pero no cómo ha de hacerse ello. No obstante lo anterior no debemos pasar por alto que debido a la naturaleza del servicio que las corporaciones de policía prestan a la sociedad, podremos encontrarnos en situaciones que exijan atención y respuestas inmediatas, lo que no es excusa para no establecer objetivos concretos.

Se considera, que las metas son más específicas que los objetivos en cuanto a tiempo y se constituyen en los blancos parciales a ir alcanzando (MATEO Campoy, 2006). Existen metas por cada área o departamento de la corporación y el cumplimiento

de cada una de ellas, nos acerca a la obtención del objetivo general. En el ejemplo que mencionamos párrafos antes, tenemos que la unidad de atención a víctimas tendría como meta, la atención y asesoría del total de personas victimizadas y por su parte el área de investigación del delito, la mayor identificación y aprehensión de delincuentes; en suma, estas metas coadyuvarán con el logros de otras, en el cumplimiento del objetivo de disminuir los índices delictivos.

Cuando la administración de una institución se orienta al logro de metas y objetivos pasando del esquema tradicional, en el que puede haber acciones y esfuerzos importantes pero sin llegar a lograr lo esperado, se propicia el involucramiento de cada integrante de la corporación. Esto es, en el caso de la función policial, no basta atender a las víctimas del delito; el objetivo final es prevenir nuevas victimizaciones, o en otro ejemplo, no basta orientar a los jóvenes sobre los daños de las drogas, lo importante es evitar que se hagan adictos. A este tipo de orientación, se le denomina administración por objetivos y ha sido definida, como la dirección sistémica utilizada para planear y establecer metas con el objetivo de ayudar a las empresas y personas a ser más productivos (RODRÍGUEZ Valencia, 2006). Finalmente debemos señalar que como ya se dijo, la imposición de metas y objetivos nos indican lo que buscamos, pero para lograrlo es necesario desarrollar diversas estrategias, entendidas como las formas de ejecución de las acciones necesarias para llegar a aquellos.

4.1.2.2.3 Estrategias.

Una vez que hemos determinado lo que queremos hacer, es necesario desarrollar un plan que implique las acciones y omisiones que nos lleven a obtener los resultados esperados. El concepto de estrategia tiene derivaciones del término *estratega*, el que lleva el mando, y tiene una implicación bélica. Su uso se relaciona con las habilidades

necesarias para desarrollar acciones con pericia y competencia. La estrategia es un conjunto de disposiciones que establecen de manera sistematizada, las reglas necesarias para cumplir con los objetivos.

La estrategia ha sido considerada como el *modus operandi*, es decir la manera de hacer o proceder para realizar un fin (TOBÓN Franco, 2004), y su uso se remonta a épocas antiguas, dentro del contexto de las guerras; se hablaba entonces de estrategias militares. Su uso se extendió a la administración, como parte importante de la planeación; también ha sido definida (CEDEÑO Gómez, 2005), como el entramado de objetivos o metas y de las principales políticas y planes de acción, conducentes al logro de esas metas, definiendo el negocio o giro en que quedará inmersa la institución y el tipo de compañía que se pretende tener a futuro.

Sozzo (2005), sostiene que en la función policial existen dos tipos de estrategia: negativa y positiva. La primera tiene que ver con los modelos reactivos; en la búsqueda de la justicia o reparación, una vez que el acto delictivo se ha presentado; la segunda relacionada con la función proactiva del cuerpo policial, dentro de la esfera de la prevención del delito y la victimización. Es importante mencionar que en el combate a la criminalidad, una estrategia puede funcionar para uno o varios delitos específicos pero no para todas las conductas delictivas; tampoco serán eficientes para cualquier lugar; los espacios geográficos también requieren cierta especificidad en la estrategia. No obstante lo anterior, podemos referenciar algunas estrategias tendientes a la prevención del delito (REISS, 1999): a) aumentar la presencia visible, b) aumentar actividades policiales encubiertas, c) vigilancia, d) inspección, e) legitimar el uso de la fuerza, f) controlar accesos, g) resolver disputas menores, h) desarrollar inteligencia

policial, i) promover medidas de prevención del delito y victimización ante la comunidad y j) desarrollo de nuevas estrategias.

Finalmente es preciso no confundir una estrategia y una táctica, el plan y la acción particular para lograrla. Definiremos por tanto la primera como un conjunto de acciones debidamente planeadas y desarrolladas sistemáticamente durante un plazo específico para lograr un fin o cumplir una misión; la segunda se refiere a la actividad específica ejecutada para cumplir las acciones. Podemos señalar como ejemplo, el siguiente caso: la inteligencia policial nos refiere que en una zona determinada (cuadrante) han aumentado en un lapso de tiempo específico, los robos a casa habitación. El objetivo es la disminución en los índices de ese delito; las estrategias planteadas son: a) la detención de los responsables, la táctica para ello será la incursión en las casas de seguridad detectadas previamente y b) la disminución de la victimización por dicho delito, la táctica elegida será el fomento de medidas de vigilancia que desalienten al delincuente en la comisión del delito, ante la mayor posibilidad de que sea identificado y detenido.

4.1.2.2.4 Políticas.

Cuando hemos establecido las acciones que nos llevarán al logro de objetivos, debemos marcar parámetros relacionados con las acciones a ejecutar y la utilización de los recursos. Las políticas de una institución nos ayudan a interpretar de manera eficiente las normas y directrices e incluso suplirlas; son realmente el instrumento para transmitir los criterios generales de quienes ejercen la dirección. No debemos confundir el término, en relación con la función policial, con lo que se conoce como policía política o política policial.

En términos generales podemos mencionar que las políticas en una institución de policía se refieren a los lineamientos generales de actuación. Temas como el respeto a los derechos humanos, modelo policial de abordaje definido, gestiones de servicio, carrera policial incluyendo régimen disciplinario, ascensos y estímulos, servicios comunitarios, utilización de fuerza pública y armas de fuego, recursos humanos y materiales, investigación policial y relación comunitaria o con otras instituciones, deben ser incluidos en los marcos referenciales. Estos criterios ayudan a que las situaciones cuando se presentan, sean resueltas mediante reglas previamente establecidas incluso antes de que puedan complicarse y convertirse en problemas.

Desde luego las políticas, aunque es recomendable que así sea, no siempre están por escrito; en ocasiones es suficiente sólo percatarnos de las pautas que los superiores marcan, o la manera en que determinadas circunstancias son resueltas o atendidas. Un directivo responsable que por ejemplo, cuida y racionaliza el equipo asignado, transmite ese valor a su subalterno.

4.1.2.2.5 Procedimientos.

Una serie de acciones relacionadas entre sí y ocurridas sucesivamente, constituyen los procedimientos. Reyes Ponce (ob. cit.), sostiene que éstos deben establecerse por escrito, mejor si es gráficamente; los mismos deben ser revisados periódicamente y debe evitarse su duplicidad, incluso entre diversos departamentos o áreas.

En las corporaciones policiales se planea sobre los procedimientos a ejecutar, lo que garantiza el éxito de la organización; Wilson (ob. cit.), considera que no es posible que los procedimientos sean exactos, tomando en consideración las circunstancias a atender pues la actividad delictiva y la alteración del orden, tienen una estrecha

vinculación con el comportamiento humano. Considera el autor de referencia que es necesario planear procedimientos sobre actividades consideradas de rutina en la oficina; fuera de ella y otras actividades especiales. En nuestra opinión consideramos como rutinarias las labores de oficina relacionadas con la atención al público, archivo, armería, estadística, y medidas sobre prevención del delito y la victimización, entre otras; en las operaciones fuera de la institución se deben establecer los procedimientos sobre abordaje preventivo o reactivo de una situación particular, el traslado de detenidos, informes al superior, investigación de delitos, preservación de la escena del crimen, por mencionar algunos y finalmente consideramos como acciones especiales, la atención de delitos considerados de alto impacto, abordaje de revueltas o manifestaciones, entrevista de testigos, víctimas y delincuentes²⁸, además de algunos servicios de inteligencia policial, por mencionar algunos ejemplos.

4.1.2.2.6 Reglas.

Las reglas son instrucciones que se siguen sin desviación y son producto de decisiones administrativas. Los preceptos reglamentados no permiten discrecionalidad.

Las reglas difieren de las políticas precisamente por su obligatoriedad, pues aquellas son determinaciones específicas que pudiéramos considerar órdenes, mientras que las políticas, como antes dijimos, coadyuvan en la interpretación del pensamiento de los directivos.

Podemos ilustrar a modo de ejemplo algunas reglas en corporaciones policiales: acudir a laborar con uniforme completo, no hacer uso de auto-patrullas si se carece de licencia de conducir o abstenerse de presentarse a laborar bajo los influjos del alcohol o

²⁸ En los términos de las disposiciones aplicables, no debe pasarse por alto que el policía no puede tomarle declaración al imputado, por tanto la entrevista debe versar sobre sus datos generales tales como nombre, alias o apodo, ocupación, edad y domicilio.

con aliento alcohólico. En la mayoría de los casos, las reglas sobre comportamiento y actuación se encuentran contenidos en manuales y códigos deontológicos y el incumplimiento a las mismas produce determinadas sanciones de índole administrativo e incluso de tipo penal lo que determina su eficiencia.

4.1.2.2.7 Programas.

Son planes particulares en los que se incluyen metas, procedimientos y reglas de acción; en ellos se asignan tareas y recursos. En los programas se plantean, no sólo los objetivos y como lograrlos, sino también los plazos para ello. Un programa es una serie de acciones relacionadas entre sí, mediante las cuales se pretende alcanzar un objetivo que se estableció mediante una previa planeación e implica la composición de elementos materiales, financieros, humanos y tecnológicos.

4.1.2.2.8 Presupuestos.

Algunos programas se refieren exclusivamente a aspectos cuantitativos para el desarrollo de las acciones, estos son los presupuestos y por medio de ellos, cuantificamos los insumos necesarios. No se refiere exclusivamente al aspecto monetarios, podemos cuantificar las instituciones desde el punto de vista de las horas-hombre u horas-maquina, por ejemplo.

La naturaleza propia de las instituciones policiales, al menos en nuestro país, implica que los presupuestos sean programados y asignados desde autoridades centrales, en algunos casos, con un destino preestablecido; pero ello no impide que la autoridad superior en la corporación deje de lado su responsabilidad en la planeación presupuestal de su entidad, por el contrario, la especialización de los mandos o directivos los obliga a participar de manera activa en la elaboración presupuestaria. Para lo anterior es

necesario hacer un análisis de los requerimientos actuales y venideros en la corporación. La solicitud de partidas a la autoridad política debe ir acompañada de los planes y programas que sustenten la misma, pero es importante también tomar en cuenta requerimientos sobre adquisición, reparación y cambio de equipo; contratación de personal y programas de ascenso y retiro; formación y capacitación de elementos así como el mantenimiento y construcción de edificios. Habrá ocasiones en que el presupuesto asignado sea por debajo de lo necesario o solicitado, pero ello servirá para poner a prueba las capacidades directivas en la administración, optimización, adaptabilidad e improvisación del mando.

Para concluir el presente capítulo debemos mencionar que en lo particular en la y por cuanto hace a las actividad de las instituciones de policía, la planeación, debemos reconocer, representa algunas dificultades, pues se debe poner atención especial en un aspecto primordial relativo al desarrollo de los planes, sujetos a presupuestos ajustados, etiquetamiento de recursos, alta dinámica criminal, la exigencia social por resultados eficientes, trámites complicados para la asignación de subsidios y modelos policiales cambiantes.

4.1.2.3 Organización.

Es necesario que se dispongan las funciones que se consideran necesarias para conseguir los objetivos o metas planteadas; se requiere la interacción del esfuerzo humano con los elementos disponibles a efecto de que las acciones a realizar, sean las adecuadas, en una aplicación eficiente, sistemática y positiva del esfuerzo desplegado. A esa estructuración en la que se distribuyen autoridad y decisión y se instalan los canales comunicativos, se le conoce como organización. El término tiene diversas aplicaciones pues puede utilizarse tanto para designar los sistemas aplicados en una

operación como para referirnos a la institución en sí. Puede ser, en opinión de Koontz y Weihrich (ob. cit.), formal o informal; la primera se refiere a la estructura institucional de funciones, la segunda a los esfuerzos individuales que, sin tener propósitos consientes comunes, coadyuvan en el logro de los objetivos de la institución. Para Reyes Ponce (Ob. cit.), la organización formal es una estructura debidamente planificada que prescribe funciones y relaciones entre ellas; para el mismo autor, la organización informal implica los aspectos del sistema que no fueron planeados pero que surgen de manera espontánea al desarrollar las actividades y con motivo de la interacción de los participantes.

El autor de referencia también clasifica las organizaciones como: a) políticas, cuando se dirigen al logro del bien común, b) económicas, cuando el objetivo es la producción de un bien o servicio, c) educativas y culturales, dedicadas a la investigación, transmisión y difusión del conocimiento, d) religiosas, dedicadas a satisfacer las aspiraciones de trascendencia del hombre y, e) de fines meramente sociales, utilizadas para fortalecer la comunicación entre la sociedad o ayudarse mutuamente. Desde luego las instituciones de policía quedan clasificadas en las primeras.

La organización es un sistema que nos ayuda a la utilización de los recursos disponibles, de una manera equilibrada y tiene como objetivo permitir la relación entre las funciones y quienes deberán ejecutarlas. Especifica la forma en que deben ser las funciones, jerarquías y actividades. Otro objetivo de la organización es la suplencia de limitaciones personales, entendiendo que el hombre no puede hacer todo solo, necesita del apoyo de otros.

Precisamente en una corporación policial, consideramos necesaria la organización, a efecto de que la operación obtenga los objetivos que se buscan. Las tareas deben ser asignadas de conformidad con las habilidades requeridas y cubiertas fehacientemente por el personal nombrado; para ello es necesario tomar en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza de la función (prevención, reacción, investigación, atención ciudadana, tareas administrativas, etc.); el receptor del servicio (cliente interno, víctimas, testigos, delincuentes, ciudadanos comunes, etc.) y área de trabajo (interna y externa). Aún en un mismo tipo de función debemos definir claramente las actividades: la investigación de delitos, por ejemplo, puede hacerse uniformado o encubierto, de manera personal o tecnológicamente, en el campo o la oficina, etc.

Normalmente, a efecto de prescribir los objetivos, funciones, atribuciones, estructura orgánica y responsabilidades, se establecen manuales organizacionales, aunque, no obstante lo anterior, en las organizaciones policiales se percibe una característica particular, propia del servicio que se presta y que se debe tener presente, esto es la discrecionalidad. En efecto, hemos dicho antes que el delito es la manifestación de conductas humanas, ello hace por tanto en ocasiones, impredecibles los acontecimientos a los que el elemento ha de enfrentarse, por lo cual, emerge la capacidad del policía, o así debería ser, para, mediante juicios razonados, aplicar criterios conductuales necesarios para hacer frente a esas situaciones no previstas; lo anterior realmente solo hace necesaria una mayor labor de supervisión y control, con el objeto de evitar abusos de poder, pues partimos del supuesto de que en la selección del personal, se han evaluado de manera positiva, los perfiles idóneos para la prestación del servicio, sin dejar de mencionar que aún las conductas policiales amparadas en la discrecionalidad tienen limitantes como los códigos deontológicos, los manuales de uso de la fuerza y la propia ley regulatoria de la función.

Durante la etapa de la organización, además de los manuales, se elaboran las estructuras organizacionales, esto es, los diversos departamentos, áreas, divisiones, delegaciones, coordinaciones, jefaturas y en general cualquier forma de organización que coadyuve en el logro de los objetivos.

Los organigramas o estructuras administrativas, representan de manera objetiva, los sistemas de organización. La representación tradicional se hace mediante gráficas que incluyen en cada cuadro, el nombre del puesto y en ocasiones el nombre de quien lo representa y sus funciones; cada cuadro se entrelaza mediante líneas que representan los canales de autoridad y responsabilidades, es decir, los niveles jerárquicos. Son verticales cuando las funciones subordinadas se representan en cuadros en niveles inferiores y son horizontales cuando el mando mayor se representa a la izquierda de la gráfica y los niveles subordinados se van desplazando hacia la derecha. También pueden ser circulares, cuando la autoridad máxima se grafica al centro y los puestos subordinados se trazan en círculos concéntricos, representando cada uno, un nivel de autoridad.

4.1.2.4 Integración.

A efecto de lograr una acción adecuada, es necesario vincular los recursos humanos y materiales que la organización refiere como necesarios. En efecto, ya mediante la planeación sabemos qué debe hacerse y en qué momento; la organización nos ha permitido definir quién, dónde y cómo se hará lo que debe hacerse; ahora es necesario obtener los elementos necesarios para ello, eso se denomina integración.

Munch (2007), la define como la función a través de la cual se eligen y obtienen los recursos necesarios para ejecutar los planes. Para lo anterior es necesario haber definido las necesidades y exigencias así como de donde se obtendrán estos, por

ejemplo, en la institución policial, la promoción de vacantes y el reclutamiento ¿dónde se desarrollará? Si bien el ingreso y permanencia en las mismas se encuentra regulado en nuestro país, debemos tomar en cuenta la problemática en la contratación ante el desinterés por integrarse a corporaciones policiales, lo que debe combatirse con atractivos planes para el desarrollo de la carrera policial lo que implica determinar el fondo que aportará recursos para pagar los gastos de operación de la academia y los bonos de apoyo a los cadetes, el costo de la promoción de la convocatoria (personal, material, traslados, procedimientos internos como exámenes médicos, etc.), por mencionar un ejemplo.

La integración de los recursos juega un papel importante en el cumplimiento de objetivos y logro de metas, pues de la asignación de equipo, insumos y personal, depende la eficiencia del servicio. No solo es importante que se cumpla con los perfiles de ingreso, por cuanto hace al factor humano; además, se debe dotar al elemento con los insumos más modernos para desarrollar cada función y desde luego, en cantidad suficiente. Cantidad y calidad, son primordiales en ese sentido.

No se debe pasar por alto que los recursos se programan, colectan y asignan tomando en consideración entre otras circunstancias, el modelo de intervención policial y tampoco se debe dejar de lado que en las instituciones democráticas se privilegiará el respeto a los derechos humanos, por ejemplo y por cuanto al equipamiento se refiere.

4.1.2.5 Dirección.

Anteriormente y en algunos casos aún, los responsables de las corporaciones de policía reciben el nombre de Jefe, Director, Secretario e incluso Coordinador, dependiendo del tamaño de la corporación a dirigir o del nombre elegido por la autoridad política y en el

mejor de los casos por los reglamentos relacionados con el tema. En la actualidad, en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, norma que regula la función policial en nuestro país, los niveles jerárquicos de las instituciones de policía han quedado como sigue: a) comisarios, b) inspectores, c) oficiales y d) escala básica y equivalencias a nivel local.

Independientemente del nombre que reciba, el responsable general de una institución tiene como principal función la toma de decisión, liderazgo, solución de conflictos y motivación del equipo de trabajo. Sea secretario, director o comisario, se encarga de dirigir los destinos de la corporación.

No debemos confundir administración con dirección; aquella es el establecimiento de objetivos y la forma de conseguirlos, el director ejecuta las fases previstas en la administración mediante una orientación adecuada de los recursos. Ejerce un liderazgo de las personas de la institución a efecto de conseguir los objetivos planteados.

En las instituciones se presuponen dos tipos de actividades necesarias, pero a la vez distintas, para lograr los resultados esperados: las relacionadas con ejecutar acciones y las relacionadas con dirigir a otros. Esto es, un policía puede dedicarse al patrullaje o aprehensión de delincuentes, por tanto “*hace*” una actividad, por otro lado, su supervisor lo orienta en procedimientos de actuación en los casos que enfrenta, por tanto “*dirige*”.

Podríamos decir que el directivo administra el factor humano, provee de las condiciones necesarias para que las personas laboren en equipo y que adicionalmente lo hagan de manera eficiente.

Dijimos antes que entre las funciones del director, se encuentran la motivación y el liderazgo. En las instituciones policiales, principalmente aquellas con orientación o bases militarizadas, lo anterior es complicado, pero no imposible de lograr, pues se parte de un principio de obediencia absoluta, lo que dificulta el sentido de pertenencia y la vocación de servicio cuando al elemento no se le provee de las herramientas necesarias para su desarrollo profesional y personal.

Se utilizan los motivadores para provocar en una persona altos niveles de desempeño. Las motivaciones son deseos y los motivadores son los premios al logro de esos deseos. Quien conduce los destinos de la corporación debe inspirar y no presionar al subalterno. El líder logra influir en el ánimo de los demás a efecto de que se esfuercen de manera voluntaria y entusiasta en el logro de las metas trazadas. En particular debemos mencionar como motivadores, los programas de recompensa, premios y ascensos, desde luego debidamente regulados para que los mismos no queden al arbitrio y decisión de quien pueda ejercer el poder de implementarlos así como el fortalecimiento y efectiva aplicación de la carrera policial.

4.1.2.6 Control

La medición del desempeño nos permite detectar, en su caso, si las metas fueron incumplidas por no seguir los procesos y sistemas implantados o debido a que estos fueron ineficientes para ello. El control nos permite por tanto, garantizar que las metas se cumplan o en su defecto, percibir el incumplimiento de las mismas. En esta etapa se establecen los niveles de evaluación de resultados, esta fase nos ayuda a proponer ajustes constantes a las operaciones.

En la función policial, el control primario es ejercido por supervisores y su función se desarrolla tanto en las áreas operativas como administrativas y de servicio. Las actividades rutinarias deben ser sometidas a acciones de control y mediante informes dirigidos a la superioridad o área de adscripción, se detallan las circunstancias del servicio supervisado a efecto de plantear acciones correctivas de los procedimientos o en su caso, disciplinarias. Quien ejerce las labores de supervisión, debe poseer ciertas cualidades adicionales a las de los elementos supervisados; desde luego un conocimiento amplio de los procedimientos y políticas de la institución; de las funciones y responsabilidades del elemento y la corporación; debe además, saber dirigir a su equipo de trabajo.

4.2 Modelos de intervención policial

Hemos señalado antes, en la presente investigación, las atribuciones que corresponden a las corporaciones de policía. El mantenimiento del orden y paz públicos, la prevención e investigación de los delitos y el resguardo de las personas y sus bienes, se constituyen en el fin primario de cualquier cuerpo policial en un Estado democrático, independientemente de que, como también hemos visto antes, tradicionalmente se les asignan incluso tareas no relacionadas con la actividad delictiva.

Lo anterior obliga al establecimiento de diversas directrices, asignación de funciones y procedimientos de actuación que permitan alcanzar los objetivos de la policía. Esto es, el modelo de intervención policial y son precisamente los objetivos de la institución los que configuran ese patrón operacional. Desde luego en su diseño e implementación influye el régimen político y social e incluso el contexto temporal que corresponda.

Adicionalmente es necesario tomar en cuenta el perfil de los elementos de la institución, para la implementación efectiva del modelo de intervención policial a adoptar; desde luego ello implica adaptar los perfiles al modelo y no al contrario. Las estrategias y modelos de abordaje y función policial en una institución, no se definen por las características y habilidades de sus integrantes, sino por los requerimientos de la sociedad a quien dirigen su actividad.

4.2.1 Algunas Clasificaciones de Modelos de Intervención Policial

Si bien podemos definir un modelo, como punto de referencia para imitarlo, tradicionalmente las instituciones policiales no modifican sus modelos operacionales por el simple hecho de que se hayan adoptado en otra corporación de policía, en todo caso, lo que hace que se modifiquen las estrategias operacionales es la búsqueda de respuestas eficientes en el logro de los objetivos, incluso es conveniente, en caso de ser necesario, que se adopten estrategias parciales de distintos modelos para tal efecto. Ello se traduce en la posibilidad de que una policía pueda estar desarrollando operaciones relacionadas con distintos modelos a la vez. Y esto es así pues por una parte consideramos que no existe un cuerpo policial que se adapte a un modelo exclusivo operacional de intervención ni fenómeno criminal único en una sociedad y por la otra, creemos que las ventajas de cada uno de éstos debe ser implementado de acuerdo a las necesidades de la comunidad y las metas establecidas; la operación debe acoplarse a los requerimientos de la institución y no al revés.

Durante la fase de la administración se deberá planear qué acciones o estrategias deben ser previamente organizadas, pero habrá otras situaciones que exigirán respuestas inmediatas con base en la exclusiva experiencia y capacidad del elemento policial.

En la clasificación de los modelos de intervención policial, también llamados enfoques o criterios, podemos encontrar diversas aportaciones, tantas como corporaciones existan, pero se considera que en su mayoría derivan de dos grandes corrientes: a) el modelo europeo continental conocido como “Policía del Estado” y b) el modelo anglosajón, también llamado “Policía de Comunidad”. El primero desarrollado en Francia y el segundo en los Estados Unidos de América.

La policía de Estado se constituye en una línea vertical desde quien ejerce el poder, hacia la población; su origen se remonta a la Francia absolutista y fue perfeccionada a partir de la Revolución Francesa. Por su parte, si bien la Policía de comunidad se desarrolla en un principio en Inglaterra, encuentra su más óptimo desenvolvimiento en Norteamérica y sus funciones se ejercen en línea horizontal; se caracteriza porque la función policial se ejecutaba principalmente por ciudadanos ungidos de facultades policiales.

En 1968 James Q. Wilson publicó en su obra “Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities”, la clasificación sobre los modelos policiales que ha servido de guía en la elaboración de nuevas categorizaciones. El autor de referencia establecía una triple clasificación en las estrategias para cumplir con la función policial: a) el modelo legalista, b) el modelo de vigilancia y c) el modelo de servicio.

Por cuanto hace al modelo legalista, es preciso comentar que se desarrolla en sistemas políticos sumamente burocratizados y se centran en la aplicación irrestricta del marco legal. En estos modelos, las corporaciones policiales se convierten en el instrumento idóneo del sistema de control formal. Los oficiales de policía, carecen de discrecionalidad en su actuación y ejercen su actividad apegados a normas o reglas de

conducta institucional. En la búsqueda de una operación imparcial, en ocasiones se pierde el contacto con la comunidad.

En las corporaciones policiales que desarrollan actividades cuyo objetivo es la vigilancia o control, existe una baja tolerancia hacia la delincuencia; se ejerce un alto grado de presión sobre la sociedad a efecto de desalentar cualquier intención criminal. Desafortunadamente en este tipo de intervención del policía, se deja de lado el respeto a los derechos humanos, en nombre del mantenimiento del orden y paz públicos y la observancia de la Ley. Desde luego la vigilancia implica un alto número de oficiales en las calles.

Finalmente en los modelos de intervención basados en el servicio, se privilegia la prevención del delito, el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos y existe una fuerte vinculación entre la institución y la comunidad. La participación de la comunidad en tareas consideradas propias de la policía, no solo se limita a los casos de ayuda en casos de desastre o emergencias, sino que implica también la seguridad pública, constituyéndose una responsabilidad compartida en la búsqueda y mantenimiento de la sana convivencia.

Los dos primeros modelos se han considerado como “modelo tradicional” o “estándar”, es decir aquellos en los que las actividades reactivas se han privilegiado para combatir la delincuencia, y a modo de ejemplo o miedo, prevenirla. Podemos señalar que en este modelo, las estrategias de actuación policial se reducen a la contratación alta de oficiales, mayor patrullaje rutinario y un índice importante de detenciones; se busca además reducir al máximo el tiempo en las respuestas a llamadas de auxilio. Este modelo de intervención policial se enfoca, como hemos dicho, principalmente en la

detención y aplicación de las sanciones penales para aquel que quebranta las normas de convivencia.

Durante la década de los setentas y principios de los ochentas, se hizo latente lo que se denominó el “fracaso” del modelo en cuestión (MEDINA Ariza, 2011), principalmente en Estados Unidos de América. En efecto, por una parte los índices de criminalidad no bajaban y por la otra, el contexto social y económico exigía una redefinición en las estrategias policiales para el combate a la delincuencia. La credibilidad de la sociedad hacia la eficiencia operacional de las corporaciones policiales se vio afectada, pero también se iniciaron movimientos de lucha por el reconocimiento de derechos civiles y se fortaleció la denuncia contra la discriminación, principalmente racial. Se hicieron comunes los casos en que los desórdenes desembocaban en excesos en el uso de la fuerza policial lo que obligó a analizar los sistemas operacionales de las policías.

Si bien se encontraron deficiencias institucionales como, entre otras, la falta de capacitación o corrupción e incluso la parcialidad en la actuación; se determinó que el problema más serio era la desvinculación de las corporaciones policiales con la sociedad a la que servía, lo que provocaba además, desconfianza hacia aquella. La respuesta fue la reorientación de los modelos de intervención policial, hacia una policía que en forma conjunta con la comunidad, resolvieran los problemas de la delincuencia.

Esta forma organizacional se ha definido como policía comunitaria, entendiendo a ésta (SKOGAN G., 2006), como una estrategia organizativa que permite a los residentes y policías actuar de manera conjunta en las prioridades y los instrumentos para conseguirlos.

La policía comunitaria tiene como características, el hecho de que no se centra exclusivamente en la prevención y represión de la criminalidad, sino que se involucra también en otro tipo de problemas o necesidades de la comunidad; las acciones son proactivas, más que represivas; se vinculan en la solución de problemas, no sólo con la comunidad, sino también con otros actores como las autoridades políticas, las instituciones de servicios públicos, otros representantes sociales y los medios de comunicación (RICO, 1997) (BROGDEN, 2005). En el desarrollo de su actividad el policía ejerce criterios personales de actuación y deberá responder de sus actos, ante la comunidad.

El modelo de actuación correspondiente a la Policía Comunitaria, en ocasiones se ha confundido con el de Policía de Proximidad, por lo que es menester señalar que en opinión de Palacios Pámanes (2010), la primera tiene como objetivo, lograr el reconocimiento de los receptores del servicio mediante estrategias de vinculación con los ciudadanos y en particular con los menores, a efecto de generar confianza tanto en ellos como en sus padres, lo que desde luego conlleva a la reducción en la tasa de delitos no denunciados; sus tácticas se dirigen a la reducción del delito y el desorden, pero también al miedo al delito,²⁹ por su parte la llamada Policía de Proximidad, también conocida como Policía Orientada a la Solución de Problemas (RAMIREZ, 2005), se refiere a la filosofía en la organización que tiene como fin la eficiencia de la misma, mediante la solución de problemas delictivos por medio del conocimiento de los requerimientos del servicio que parte del contacto estrecho con la comunidad. La cercanía con el vecindario le permite percatarse de las variables en los comportamientos

²⁹ Como ejemplo de un modelo de intervención comunitaria, podemos mencionar el programa Servicio Médico y Dental de la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca, que mediante el traslado de una unidad equipada, proporciona atención médica y odontológica a diversas comunidades del Estado. Visto en: <https://sspo.gob.mx/atiende-unidad-de-servicio-medico-y-dental-de-la-policia-estatal-a-mas-de-200-usuarios-en-la-region-de-la-costa-sspo/> fecha de consulta abril de 2017.

criminales que le compete atender. Este enfoque de intervención parte del supuesto de que los incidentes son síntomas de uno o varios problemas que no deben ser tratados de manera aislada pues se corre el riesgo de desatender las interconexiones vinculadas entre ellos (GOLDSTEIN, 1990), se trata de privilegiar por tanto, la sistematización en la búsqueda de información y el desarrollo de métodos sistémicos necesarios para responder de manera particular a cada caso concreto, evaluando finalmente la eficiencia de resultados.

No obstante lo anterior, algunos autores (PONTON C., 2009), les atribuyen a los modelos de referencia, las mismas características y otros consideran (GONZÁLEZ Martín, 2005), que la segunda fue una derivación de la primera y de la llamada Policía de Barrio, sólo que con ciertas modificaciones, necesarias en el contexto actual. Para los efectos de la presente investigación nos allanaremos al primer criterio, sin entrar al debate conceptual por no ser parte de la misma.

Retomando las distintas clasificaciones o tipos de modelos de intervención policial tenemos que se habla de modelos reactivos y proactivos (SOZZO, 2005). El primero de ellos coincide con las descripciones dadas para el modelo tradicional y aquellos que Wilson denominó legalistas y de vigilancia. En efecto, su tarea es responder de manera más o menos eficiente a las llamadas de auxilio, una vez que la conducta delictiva se ha presentado. El segundo se refiere básicamente a actividades encaminadas a la prevención del delito y la orientación para la prevención victimal, se pretende que la actuación e intervención policial, sea antes de la consumación del hecho criminal. Estaríamos por tanto ante una institución orientada a la comunidad o en la resolución de problemas.

Finalmente, también se han señalado cuatro tipos de estrategias policiales a saber la visibilidad, b) la aprehensión, c) la orientación y d) la instrucción (MENDIETA Jiménez, 2009): La primera tiene que ver con la presencia y patrullaje policial; la segunda tiene por objeto prevenir la consumación de nuevos hechos delictivos por aquellos delincuentes aprehendidos y mediante el temor a la sanción de aquellos no criminales. La orientación se focaliza principalmente en la atención a menores o grupos con riesgo de convertirse en delincuentes y finalmente la instrucción se refiere principalmente a la asesoría que las corporaciones policiales dan a la comunidad en general para prevenir la victimización.

La importancia de la actividad policial y el rol que ejerce en el combate, investigación y prevención de la criminalidad, hace necesaria la organización y planeación de modelos de intervención eficientes para el logro de sus objetivos mediante la utilización de técnicas y estrategias basadas en el respeto a los derechos humanos y con altos índices de especialización y vocación de servicio de los elementos asignados, con mayor razón al asumir la diversidad de tareas asignadas a las corporaciones de policía.

4.2.2 El Modelo Policial en México

En nuestro país existen un Distrito Federal, ahora Ciudad de México, 31 Estados y más de 2,450 Municipios³⁰, ello implica que, al menos en el ámbito local (Estados y Municipios) se tienen cuando menos 2,500 corporaciones policiales, tomando en cuenta que las entidades federativas tienen en el organigrama básico una policía denominada preventiva y una encargada de la investigación del delito; pero no pasemos por alto que

³⁰ Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/municipios/mexympios/MexIICon_1.pdf. Fecha de consulta: 23 de octubre de 2015

algunos estados tienen otros tipos de policía además de los ya mencionados (rural, de caminos, del transporte, etc.). Agregamos además las policías de nivel federal (preventiva y de investigación).

El simple hecho de que exista una gran cantidad de corporaciones policiales nos haría pensar que los índices delictivos se encuentran en niveles bajos, pero por el contrario, las manifestaciones criminales no sólo no se han controlado sino que además se han hecho más violentas e incluso se han presentado en contra de las propias corporaciones policiales. Se rompe con el paradigma de que entre más policías, menos delincuencia; al menos no en nuestro país.

La diversidad tanto de corporaciones policiales como de las políticas de operación; la poca o nula colaboración entre instituciones; la corrupción; los criterios políticos y económicos y otros factores más, han hecho que cada institución ejerza o pretenda ejercer un modelo de intervención sin bases y planteamientos sistemáticos y sistémicos, lo que se ha traducido en un servicio por demás ineficiente.

Existen claras diferencias en la actuación policial, no sólo en relación a los distintos niveles de ejecución (municipal, estatal o federal), sino incluso en un mismo nivel de ejercicio; entonces tenemos una diversidad de modelos como tantas corporaciones existen. Se ha señalado que en nuestro país, hasta antes de las reformas constitucionales de 2008, las corporaciones de policía tenían criterios operacionales relacionados con modelos de intervención de los siguientes tipos: comunitarios, de proximidad, de resolución de conflictos, inteligencia, autoritaria, civil, militarizada, legalista, dispensa de servicio, vigilancia, societal y arbitral (BARRON Cruz, 2011).

Pero no sólo la gran cantidad de criterios operacional en la función policial generó la ineficiencia de las instituciones de policía en nuestro país, o al menos de la mayoría de ellas. Hacia el comienzo del presente siglo, el aumento del fenómeno de la criminalidad y la violencia en nuestro país, tuvo que ser enfrentado por corporaciones por demás débiles y frágiles institucionalmente hablando. Los criterios operacionales impuestos desde hacía más de 150 años, no habían sido modificados, la delincuencia tradicional ahora deja paso a una forma de actividad criminal más organizada con tendencias de globalización y con mayor violencia, dejando en evidencia lo que se ha denominado “debilidad institucional” (PALACIOS Pámanes, Algunos Temas a Considerar Cuando se Realice un Diagnóstico de Seguridad, 2011).

Desde luego consideramos que no sólo la dinámica criminal y que abordaremos más ampliamente en el siguiente subcapítulo, hizo ver la ineficiente función policial en nuestro país. En efecto, también debemos mencionar el aumento en el ingreso ilegal de armas de fuego al territorio nacional; la pérdida de valores; la penetración del crimen organizado en las estructuras policiales; e incluso la pobreza y la marginación, por mencionar algunos factores de importancia.

Se hace por tanto por demás necesario un cambio estructural del sistema policial que articule un nuevo modelo de intervención policial que, si bien aún no termina de implementarse, en nuestra opinión muestra importantes avances.

El Nuevo Modelo Policial se refiere a un Sistema Integral de Desarrollo Policial, que define los niveles jerárquicos de las instituciones de seguridad pública así como las funciones y responsabilidades de sus integrantes; establece métodos y sistemas operacionales unificados y sienta las bases para la implementación del desarrollo y

carrera policiales. Se considera, que el Nuevo Modelo Policial de Seguridad en nuestro país se sustenta en los siguientes ejes (GARCÍA Luna, 2012):

- a) Homologación de estrategias y estructuras organizacionales;
- b) Implantación de un sistema operativo incluyente de la comunidad para la prevención y combate al delito;
- c) Profesionalización de los elementos de las instituciones de seguridad; y
- d) Modernización de los sistemas de operación y vigilancia de los centros penitenciarios.

A efecto de dar sustento legal a lo anterior fue necesario, desde luego, modificar el marco legal policial. El modelo se desarrolla en tres orientaciones operativas: a) Prevención; b) Investigación; y c) Reacción y tiene como eje rector el ciclo de inteligencia que permitirá obtener el conocimiento del fenómeno criminal necesario para prevenirlo y atenderlo.

Consideramos que la transición de un modelo eminentemente de reacción a uno orientado a la comunidad y resolución de problemas, permitirá en su momento mayor vinculación entre la sociedad y su policía; pues su actuación al ejercerse dentro del marco de legalidad y respeto a los derechos humanos, hará accesible para el ciudadano la posibilidad de supervisar e incluso evaluar la labor policial, aunque como veremos más adelante, este tipo de intervención policial se aplica eficientemente en una delincuencia de tipo convivencial o en aquella denominada situacional o de oportunidad, en virtud de la formación y capacidades de respuesta de los integrantes de la corporación a que se asume este tipo de abordaje.

4.3 Criminología Ambiental. Prevención situacional y función policial.

Durante el desarrollo de la presente investigación, oportunamente dejamos en claro que uno de los objetos de estudio de la criminología, es el control social formal ejercido por el Estado a través de distintas instituciones, principalmente armadas o policiales. Incrustamos entonces la función y ejercicio de las instituciones de policía dentro del ámbito del quehacer criminológico.

Ahora bien, esos objetos de estudio de la criminología ya sea delincuente, delincuencia, violencia, víctimas, control social y conducta antisocial, nos encaminan al logro de un objetivo; esto es, prevenir, tratar, generar conocimiento científico, etc. En esa tesitura, debemos entender que el ejercicio del control social formal, en función de la forma de abordaje del fenómeno delictivo, queda inmerso en un paradigma criminológico que mediante una corriente específica aplica teorías que permiten alcanzar los fines o metas esperadas: conocer las causas de una determinada conducta criminal; disminuir el delito; prevenir la victimización; etc.

Entonces la cuestión inicial debe ser: ¿Qué deseo prevenir o atender? La respuesta nos permitirá ubicar el método idóneo para tal efecto, tomando en cuenta las particularidades del fenómeno criminal, el marco jurídico y el contexto social. La propuesta que la presente investigación conlleva, es la implementación de una visión sistémica en la función policial que permita determinar niveles de criminalidad que puedan ser abordados eficientemente por las corporaciones policiales tomando en cuenta su estatus federal, estatal o municipal, toda vez que queda claro que esta división no es meramente de grado o territorial, pues implica adicionalmente capacidad de respuesta material y humana. Los grados o niveles criminales deberán de surgir de la

aplicación de análisis criminológicos desarrollados a la luz de las teorías de la criminología ambiental.

4.3.1 Paradigmas criminológicos.

Explicar las creencias e ideologías de pensamiento criminológico escapa del objeto de estudio de la presente investigación, pero consideramos importante hacer breve referencia a los paradigmas criminológicos que de aquellos surgen,³¹ únicamente con el ánimo de contextualizar la vertiente criminológica propuesta en la presente.

4.3.1.1 Paradigma clínico.

Este modelo está representado por la criminología clínica, también denominada del paso al acto, etiológica o tradicional (PALACIOS, 2015) y tiene como objeto de estudio, al hombre delincuente. Esta corriente criminológica estima poco probable el análisis del fenómeno criminal mediante reglas generales o globales, pues cada conducta antisocial es generada por delincuentes; hombres diferentes cada uno del otro sin importar que en ocasiones existan entre ellos coincidencias culturales y sociales e incluso económicas, lo que no obsta para que cada conducta sea diferente (RODRIGUEZ, 2015).

Se concibe al fundador de la criminología clínica moderna a Cesar Lombroso, quien mediante sus trabajos de antropología criminal, dio pie a la teoría del delincuente nato (GONZALEZ V. & col. ob. cit). En opinión de Lombroso, el delincuente era un ser atávico en el que persistían los instintos de ferocidad y supervivencia propios del hombre primitivo. Estableció una serie de características físicas y antropológicas, unas congénitas y otras adquiridas que lo hacían diferente del hombre no delincuente. En su

³¹ Para efectos de la presente investigación, entendemos por paradigma criminológico a un modelo que orienta el desarrollo de investigaciones posteriores estableciendo determinados criterios o directrices de pensamiento para tal efecto.

categorización de delincuentes incluyo además del criminal nato a los ocasionales, amoraes y epilépticos para explicar la delincuencia de aquellos sujetos sin las características del primero. Bajo la óptica de la también llamada criminología positivista se sostiene que en la comunidad se han consensado las reglas del comportamiento y que por tanto hay una determinación para actuar; no hay posibilidad de elección, pero el delincuente opta por desviar su conducta en virtud de específicos factores que quedan fuera de su control.

Entre las principales materias criminológicas o ciencias, inmersas en la criminología clínica podemos mencionar la antropología, la endocrinología, la biología, y la psicología criminales. Sobre la primera, Grapin (1973) refiere que se encarga del estudio de los caracteres físicos y mentales peculiares a los autores de crímenes y delitos; su objeto de estudio es el hombre criminal, en su sentido más amplio (RODRÍGUEZ Manzanera, L. ob. cit). La corriente criminológica de la antropología tiene una amplia influencia en las teorías darwinianas, pues ubica las características atávicas en el delincuente; estos rasgos morfológicos permiten definir al criminal incluso desde antes del proceso de criminalización (GALERA, A. 1987). En efecto, el naturalista británico en su publicación de 1859 (DARWIN, C. 2013) mencionaba que las peores manifestaciones que ocasionalmente se ven y que acontecen sin razón aparente en ciertas familias, podrían ser regresiones a un estado salvaje. El estudio realizado desde la óptica de la antropología criminal aborda adicionalmente, cómo el sujeto delincuente se relaciona con el medio ambiente y la cultura; tal y como lo sostienen García Pablos de Molina (ob. cit) y el citado Rodríguez Manzanera (ob. cit.).

Por su parte, la endocrinología criminal desarrolla un análisis de las glándulas de secreción interna y la influencia de su disfunción en el comportamiento humano; esta

rama del conocimiento percibe al sujeto antisocial como resultado de una perturbación emocional derivada de un desajuste químico y hormonal (SERRANO, 2008). La endocrinología se encuentra muy ligada a la biología y la medicina; las disfunciones que a la luz de esta ciencia criminológica pueden incidir en el comportamiento, se manifiestan mediante la hiperfunción, la hipofunción o en ausencia de secreción. Según Di Tullio (1966), dicha disfunción repercute en el desarrollo del temperamento y el carácter individual lo que influye en la génesis y dinámica de los delitos contra las personas, la propiedad y las buenas costumbres.

La biología criminal es otra materia criminológica incrustada dentro del paradigma clínico. Las conductas antisociales, son explicadas en función de su relación con la herencia genética; existe un impulso a delinquir en virtud de específicos factores genéticos. Algunas ramas de esta corriente son la relación existente entre herencia-delito, la biotipología y la genética criminal.

A manera de referencia y en relación con la teoría de la herencia-delito, podemos mencionar las investigaciones que desarrolló Richard Louis Dugdale y que fueron publicadas en su libro *The Jukes: A Study In Crime, Pauperism, Disease, And Heredity* (1875). El investigador norteamericano estudió a 709 personas de entre 200 familias siguiendo la genealogía de la familia Juke³² en las que 540 tenían relación con ellos y el resto relacionados con las personas que se casaron con ellos; encontró una alta incidencia de vagabundos, enfermos mentales, delincuentes menores y prostitutas. Es importante señalar que el propio autor concluyó que su investigación no demostraba la herencia de la criminalidad, sino más bien, que la herencia y ciertas condiciones ambientales, son determinantes en el comportamiento criminal.

³² Siendo una familia y estudio reales, el nombre publicado en la investigación, es ficticio.

Derivado de los estudios de César Lombroso, algunos autores comenzaron a vincular la forma del cuerpo con la delincuencia; la denominada biotipología. Las clasificaciones más utilizadas o reconocidas son las elaboradas por Ernest Kretschmer y William Sheldon; el primero considerado el más importante exponente del tema en la Escuela Alemana, analizó un grupo de enfermos mentales apreciando ciertas psicosis en aquellos con características físicas similares, ampliando sus estudios posteriormente a sujetos no enfermos. Kretschmer estableció una doble clasificación: una basada en los aspectos morfológicos (leptosómico, atlético, pícnico y displástico) y otra tomando en cuenta características sociológicas (esquizotímico, ciclótómico y viscoso) haciendo una vinculación entre ambas clasificaciones que le permitían describir algunos comportamientos o temperamentos. Los pícnicos reflejan niveles delincuenciales muy bajos; los leptosómicos tienen media tendencia a la criminalidad y son proclives a la reincidencia; los atléticos tienen alta tendencia criminal violenta; la clasificación de Sheldon incluía los endomorfos tendientes a la comodidad, los mesomorfos principalmente agresivos y los ectomorfos sujetos moderados e introvertidos (HERRERA & ROLANDO, 2014).

En materia de genética criminal sobresalen los estudios realizados por Court Brown quien en 1962 detectó que una gran cantidad de sus pacientes con tendencias a la delincuencia, tenían alteraciones en los cromosomas sexuales, lo que se conoce como síndrome de Klinefelter. En contraposición hay autores que sostienen lo irrelevante de la teoría (TAYLOR et al. 2014).

Finalmente, desde el enfoque de la psicología criminal, existen tres vertientes de aplicación a la luz de las conductas antisociales: a) la motivación del delincuente; b) la aceptación a la investigación criminal y posterior proceso penal y c) la adaptación a la

vida post-penitenciaria (LEIJA, 2009). Soria Verde (2006), refiere que se encarga del estudio de las causas y motivos normales y/o patológicos que llevan al sujeto a convertirse en delincuente; pero aún más, trata de averiguar adicionalmente el significado de la conducta para el sujeto activo y su inintimidabilidad, tal y como sostiene la Dra. Hilda Marchiori (2011).

4.3.1.2 Paradigma del interaccionismo.

El hombre se desarrolla en un ambiente social y físico. Su comportamiento es incentivado por símbolos o estímulos físicos; esta simbología es aprendida por el hombre mediante procesos de comunicación, ello hace que estos tengan determinados significados para los integrantes de la comunidad. Las personas tienen la habilidad de estimular a otros de manera distinta a como ellos mismos son estimulados; mediante la comunicación, el sujeto adopta los significados y valores de otros y los representa mediante conductas. En el proceso de interacción, algunos debido a intereses personales, crean reglas y detienen a otros que también en la búsqueda de sus propios intereses, han cometido actos que se consideran desviados (BECKER, 1973).

En opinión de Palacios Pámanes (ob. cit.), la criminología interaccionista, es representativa de la teoría de la criminología liberal y añade el autor de referencia en relación al enfoque de esta corriente criminológica, que toda sociedad tiene su propia concepción de “éxito” y los miembros del grupo visualizan los caminos legales para acceder a él. En la medida en que esas vías implican obstáculos o simplemente no existen para algunos de los miembros de la colectividad no habrá otro camino que desviar la conducta. Ésta es representada por el rompimiento de las reglas ya establecidas y sus autores serán etiquetados como sujetos desviados.

Entre las teorías más significativas de la criminología interaccionista, podemos mencionar el propio interaccionismo simbólico, el etiquetamiento, también conocido como “*labelling approach*”, la asociación diferencial y las subculturas, a las que nos referiremos brevemente a continuación.

Se ha considerado que el contacto de las personas con los agentes del orden, reafirma y amplifica las conductas delictivas; este es el supuesto de la Teoría del etiquetamiento o *labelling approach* (SANZ, H. 2006). Ello significa que las conductas desviadas y la conformidad de los sujetos que las ejecutan, son el resultado de un proceso de definición y clasificación de otro grupo de individuos. Se percibe una relación unilateral entre el que *asigna* y el *asignado*, pues ese etiquetamiento es amparado en la autoridad institucional del primero, podemos decir que es una asignación arbitraria, que desde luego no se circunscribe al fenómeno de la criminalidad, pues se etiqueta a marginales, analfabetos, desempleados, campesinos, etc.

Derivado de ese etiquetamiento, el sujeto etiquetado ve reducido o limitado su comportamiento al ámbito de la etiqueta recibida, convirtiéndose en un “problema” que debe ser atendido (AGUDO Guevara, X. 2000). El acto desviado no existe en sí mismo, sino lo es aquello que ha sido definido como tal en particular, como dijimos antes, por los entes de la administración de justicia.

Serrano Maíllo (2003) sostiene que en Latinoamérica se ha desarrollado un enfoque del etiquetamiento que parte del supuesto de la selectividad del mismo; esto es, en primer lugar hay una criminalización primaria referida a la tarea legislativa de tipificar como delito, las conductas que afectan a la colectividad; en seguida, las instituciones de policía incapaces de detener a todo aquel que ha cometido algún delito,

produce una criminalización secundaria al hacer selectiva la detención de aquellos delincuentes que se encuentran en vulnerabilidad por determinadas circunstancias, dejando en impunidad una serie de delitos en los que sus autores han podido evadir la justicia.

Alrededor de los años veinte del siglo pasado, en contraposición a los postulados del positivismo criminológico, surgen las aportaciones de la denominada Escuela de Chicago que sostiene que las causas del delito no se encuentran en la persona, sino que más bien son de origen social, principalmente debido a la influencia en el crimen, de la ecología urbana. Los principales exponentes de ésta orientación fueron Nels Anderson, Clifford Shaw, Ernest Burgess y William Thomas, entre otros. La gran afluencia de inmigrantes a diversas ciudades de Norteamérica, en aquellas épocas, convirtió a la Ciudad de Chicago en una especie de laboratorio ante el interés científico por el estudio de la ciudad (SERRANO, ob. cit.); si bien es cierto que las ciudades tienen un carácter dinámico, con la llegada de nuevas personas, ese dinamismo es acelerado, lo que hace que el orden típico y natural, se rompa. Ello privilegió el estudio de la ecología humana referente a la relación de las personas y su hábitat urbano.³³

Las áreas urbanas surgen ante la segregación y la selección de específicos grupos humanos, los recién llegados principalmente de clases económicas bajas podrán ocupar solo las zonas desfavorecidas. Ernest Burgess graficó el crecimiento ideal de las ciudades, en las que se desarrollan cinco zonas, observando que específicamente en la

³³ Para los efectos de la presente investigación distinguiremos entre criminología ecológica refiriéndonos a aquella que se refiere a la relación entre el entorno y estados climáticos y los comportamientos delictivos y criminología ambiental circunscribiéndola a la relación de oportunidad delictiva o de victimización que el medio ambiente ofrece, es decir, desde un enfoque de prevención situacional. A manera de ejemplo: a la primera correspondería explicar una incidencia delictiva en determinada zona urbana o época del año y la segunda justifica la oportunidad del delito producida por la facilidad que un ambiente específico aporta. En la vertiente ecológica quedan inmersas las Leyes Térmicas de Adolphe Quetelet, la Ley de la Imitación de Tardé y los aportes de Guerry y Lacassagne, en la segunda podemos mencionar la teoría de las ventanas rotas de James Wilson y George Kelling y la denominada teoría de actividad rutinaria atribuida a Lawrence Cohen y Marcus Felson.

zona llamada de transición se presentaba mayor incidencia delictiva; coincidiendo con el lugar donde residían los más desfavorecidos económicamente.³⁴ Sus trabajos permitieron elaborar mapas delictivos o geo-referencia delictiva.

Por su parte Shaw y McKay (1972) refieren que las tasas de criminalidad, varían según las distintas áreas de la ciudad; los delincuentes no se distribuyen de manera uniforme por la misma, sino que se concentran en zonas específicas. El delincuente proviene de zonas aledañas al distrito comercial y su presencia disminuye conforme el área se va alejando del centro de la urbe. Es de relevancia mencionar que en sus investigaciones llegaron a la conclusión de que la zona con alto índice de delincuentes se mantiene durante largo tiempo, pero sus habitantes al mejorar sus condiciones de vida cambian a mejores zonas habitacionales, lo que hace que disminuyan sus contactos con la autoridad policial; pero su lugar en la zona primaria es ocupado con nuevos inmigrantes que se integran a la actividad criminal preponderante de dicho hábitat. Según estos autores se aprecia en esos entornos una desintegración social propiciada por la diversidad de valores de quienes integran el núcleo social y el poco interés que éstos manifiestan para resolver los problemas de delincuencia ante su expectativa de un pronto cambio de vida.

Al estudiar las bandas juveniles, Morgan, Maguire y Reiner (2012), describían como éstas surgen en los barrios desorganizados y pobres. Las teorías sub-culturales se fundan en la tensión y el conflicto derivado de la frustración por no poder acceder a escalas sociales superiores; los grupos de delincuentes juveniles surgen como una subcultura, dentro de la cultura general. Por su parte, Cloward y Ohlin (2013), también reafirmaban esta teoría, al sostener que las subculturas surgen cuando los accesos para

³⁴ Para mayor información ver: *The City. Suggestion for Human Behavior in the Urban Environment. for Investigation* . Robert E. Park, Ernest Burgess and Roderick McKenzie. The University of Chicago Press.

lograr éxito social, se encuentran obstaculizados para cierto grupo de personas, en particular los de clases sociales bajas o de poca instrucción académica, al igual que Alberth Cohen (1948), quien considera esos grupos como una respuesta a la frustración por no poder ascender en la escala social.

El autor mencionado se dedicó a estudiar la influencia de la estratificación de las clases sociales en la realización de conductas antisociales. Considera que hay una presión hacia los jóvenes de clases bajas, proveniente de los otros niveles económico-sociales que le provoca confusión antes las exigencia de diferentes modelos de conducta y valores.

Dentro de las teorías del aprendizaje social, podemos mencionar la Asociación Diferencial propuesta por Sutherland (1940), quien desarrolla un exhaustivo estudio sobre la criminalidad de cuello blanco y los grados de inteligencia del delincuente, entre otros temas; de hecho, a juicio de Raúl Zaffaroni (2013), los trabajos del profesor de la Universidad de Indiana fueron más completos que los de la Escuela Sociológica de Chicago, pues ésta limitó sus investigaciones a la criminalidad de los pobres y aquel consideraba que la criminalidad atraviesa todas las escalas sociales y tanto hay delitos de pobres, como de ricos. Para él, el crimen no se imita ni se inventa, se hereda; por tanto no es imputable a las personas pertenecientes a las clases bajas, sino al aprendizaje de las ponderaciones criminales, lo que se encuentra presente en cualquier estrato social. Dicho aprendizaje incluye las técnicas y no solo el comportamiento criminal. El comportamiento antisocial es producto de normas y valores desviados a través de contactos diferenciados en el que hay prevalencia de las conductas criminales. En esa tesitura, una persona no puede hacerse delincuente solo por el deseo de serlo; requiere además aprender el comportamiento criminal, asociándose con aquellos que ya lo sean.

El interaccionismo simbólico por su parte, al igual que la fenomenología, fueron dos grandes teorías criminológicas que influenciaron la corriente liberal de la criminología. George Mead (1934/1982), sostenía que entre la sociedad y el individuo hay una serie de interacciones que al repetirse, adquieren un significado para cada interactuante y que es compartido con otros miembros de la colectividad, por medio del lenguaje lo que permite construir la realidad. Al percibir esos símbolos, el sujeto aprende a reaccionar ante las experiencias con los demás. Existe a su vez una definición de lo que es considerado normal y lo que constituye una desviación en dicha reacción. Esas desviaciones pueden estar contenidas en códigos sociales o penales. En ese contexto, Edwin Lemert (1967), sostenía que a la desviación primaria, que da origen a la sanción penal, le sigue una desviación secundaria más grave que aquella, surgida por la intervención punitiva del Estado y que produce la carrera criminal derivada del etiquetamiento individual y Becker (1971) se refirió a las carreras delincuenciales que tienen su origen en la etiqueta de los no criminales.

Por otro lado, Emile Durkheim (1893/1993) utilizó el concepto de anomia al explicar las repercusiones sociopatológicas de la división social y humana del trabajo ejercido en el industrialismo temprano. En su opinión, la división del trabajo se refiere a una diferenciación de la cooperación y una progresiva división que repercute en las formas de solidaridad en la comunidad. En sociedades con una gran diferenciación de funciones, se produce un debilitamiento en la conciencia colectiva, acrecentando las diferencias individuales; los vínculos sociales se debilitan y la comunidad pierde cohesión generándose fenómenos sociales como el suicidio y la delincuencia. La anomia por tanto, se refiere al estado de desintegración social que se origina por la división del trabajo que repercute principalmente entre los obreros, lo que produce una deficiente relación social (LAMNEK, 2002).

Desde otro enfoque, años después, Robert K. Merton en su obra *Teoría y Estructuras Sociales* (1949/1964), retoma el concepto de la “anomia” para explicar la conducta desviada. Para el autor de referencia, el sujeto anómico es aquel que rechaza las normas sociales; por tanto la sociedad es anómica cuando sus sistemas de control social entran en crisis, provocando situaciones en las que los individuos ignoran las pautas conductuales que deben seguir (VARELA, 2005). Merton considera que en una sociedad específica, existen niveles de desviación tolerables; lo preocupante en su opinión, es una alta incidencia de conductas desviadas o manifestaciones muy violentas de las mismas. El autor de referencia varía la perspectiva de Emilio Durkheim al explicar las causas del delito como una condición de ausencia de normas en épocas en las que hay una recesión económica y por ende baja demanda de mano de obra. Marchiori (*Criminología. Teorías y Pensamientos*. 2011), señala que hay un bloqueo de oportunidades que provoca innovación para lograr el desbloqueo de las mismas.

En general, podemos decir que las teorías estructural-funcionalistas parten de dos postulados: a) normalidad, entendida como una conducta criminal normal en todo orden social y no originada por alguna patología personal o social, y b) funcionalidad, en virtud de que el crimen no necesariamente es dañino para la sociedad, sino más bien funcional en relación al cambio social y su estabilidad (GARCÍA-PABLOS, ob. cit.).

4.3.1.3 Paradigma crítico.

A principios de la década de los años setentas surge la corriente criminológica radical que integraba los significados personales del interaccionismo, con las relaciones de clase y las prácticas estatales. Ésta corriente se considera el inicio del paradigma crítico y coincide con la publicación del libro *La Nueva Criminología*, de Ian Taylor, Paul

Walton y Jock Young.³⁵ El aporte criminológico de la vertiente en comento era que el delito se construye por el Estado desde un enfoque político y económico mediante sus instituciones encargadas de definir las conductas criminales y atribuírselas a otros.³⁶

Este enfoque ha sido denominado por la Doctora Hilda Marchiori (Criminología. La Víctima del Delito), como Criminología organizacional referida a los procesos de criminalización, los diferentes tipos de delitos, el costo social y económico de la delincuencia, el control social y las reformas jurídicas encaminadas a la prevención del crimen que dan luz a la posibilidad de atribuir al Estado y a los órganos de poder y control, la génesis delictiva y violencia.

La teoría del etiquetamiento categorizando unos, las conductas de otros y en consecuencia el trato dado por ello, inicia el tránsito de la criminología liberal hacia la criminología crítica. Sobre el particular, Alessandro Baratta (2009) sostiene lo siguiente:

El momento crítico llega a su maduración en la criminología cuando el enfoque macro-sociológico se desplaza del comportamiento desviado a los mecanismos de control social del mismo, y en particular al proceso de criminalización.

El autor de referencia sostiene que en el contexto anterior, la criminología crítica se convierte en una crítica del derecho penal sosteniendo que: a) el derecho penal no defiende a todos y castiga de manera desigual; b) la ley penal no es igual para todos los

³⁵ Günter Kaiser (1988), considera que la “nueva criminología” no es una denominación de los años setentas, sino más bien se constituye como la manifestación que en cada generación surge como una criminología “nueva” y “crítica”.

³⁶ Algunos aportes previos a la publicación de Jock Young contenían orientaciones críticas. Para mayor información ver: PALACIOS Pámanes, G.S. Criminología Contemporánea (2015).

individuos; y c) el grado de tutela y la asignación del estatus de criminal es independiente del daño social causado con la conducta delictiva.

Sobre la vertiente crítica de la criminología, comentaremos brevemente sobre el idealismo de izquierda, el realismo de izquierda y el abolicionismo. Antes ya, comentamos sobre la teoría del control social o de los vínculos sociales.

Para el idealismo de izquierda es importante el rol que juega el Estado y sus acciones e instituciones como una forma de estructura de la conciencia y de dirección de la conducta. Su visión abarca desde las posturas liberales según la teoría del etiquetamiento, hasta la izquierda radical con su teoría social de la desviación y el establecimiento de las conexiones entre el derecho, las relaciones legales y políticas, el Estado y las funciones del delito. Durante la década de los años ochenta se presentan diferencias entre los exponentes de esta corriente criminológica; Jock Young (1984) mencionaba que la criminología crítica se estaba dividiendo en diversas corrientes entre las que se encontraban el realismo y el idealismo. Los criminólogos de la primera corriente consideran al delito como una categoría preestablecida por el derecho, poniendo atención en dichas conductas y el miedo a las mismas; sostienen que la clase social y la autoridad que ejerce la sociedad industrializada producen el delito y éste no es producto de anormalidades sino el funcionamiento normal del orden social. Los idealistas por su parte, consideran al delito como una interpretación subjetiva e incluso como una manipulación política, aquel se debe a la condición precaria de los pobres y la avaricia de los ricos.

El idealismo de izquierda se vincula en cierta medida con el abolicionismo que pretende abordar el crimen desde fuera de la ley y pugnan por la eliminación de la prisión. En sus postulados sostiene que el sistema penal es un problema social que en

lugar de reducir el delito y sus consecuencias, lo acrecienta; la cárcel, señalan, produce división social y hacen que se desvíe la atención de los delitos de cuello blanco. Proponen en sustitución del sistema penitenciario, una política inclusiva remediadora de las políticas sociales.

4.3.1.4 Paradigma de la disuasión.

Trataremos el paradigma disuasivo desde dos vertientes: la disuasión punitiva y la disuasión situacional. En la primera, el objetivo de lograr que el delincuente desista de su intención de cometer un delito, tiene sustento en el temor y el ejemplo de la pena pues se presume que el delincuente sancionado optará por actuar dentro del marco de la ley en nuevas conductas en prevención de más sanciones. Por cuanto hace a la disuasión situacional, el enfoque se dirige a la valoración que el delincuente hace entre sus necesidades y la facilidad con que el delito se puede ejecutar, sopesando el esfuerzo físico para cometerlo, la probabilidad de ser identificado y detenido y la utilidad que le representa.

En 1764 se publica la obra cumbre de César Bonesana, Márquez de Beccaria, De los Delitos y de las Penas. En el ensayo jurídico de referencia, el autor italiano expone una serie de ideas que si bien pudieran ser consideradas fundamentales en el derecho penal, en su tiempo fueron consideradas revolucionarias, entre ellas mencionaba:

“Es evidente que el fin de las penas no es atormentar y afligir a un ente sensible, ni deshacer un delito ya cometido....El fin, pues, no es otro que impedir al reo causar nuevos daños a sus ciudadanos y retraer a los demás de la comisión de otros iguales.”

Mediante la pena se pretende entonces que el convicto, al integrarse a la sociedad al cumplimiento de la sanción, evite cometer nuevos delitos y adicionalmente, mediante el ejemplo de lo acontecido con los delincuentes por cuanto a la acción punitiva impuesta, el no delincuente decida no violentar las leyes. En opinión del autor de referencia, las penas deben ser proporcionales a la gravedad de los delitos toda vez que si estas son igual de rigurosas, el delincuente ejecutará el delito de mayor gravedad y no es lo exagerado de la pena lo que disuade al criminal, sino lo inevitable de la pena.

En 1882 en Marburgo, Alemania, el jurista Franz von Liszt pronuncia los postulados de la Escuela de Marburgo, con una orientación positivista y biosociológica, sosteniendo que el delito es resultado de diversas causas de tipo individual y social y la pena se justifica porque mantiene el orden jurídico y tiene un carácter preventivo y no retributivo.

Si bien la sanción penal en sus orígenes se identificaba con la idea del castigo y el sufrimiento, tanto la sociedad como el sistema punitivo han evolucionado a través de la historia; las teorías relativas sobre el fin de la pena en contraposición con las teorías absolutistas defienden el objetivo de la pena como el de la prevención general y especial partiendo del supuesto de que las personas que no han delinquido deben ser intimidadas y los delincuentes atemorizados ante una posible reincidencia (MAURACH, R.).

La amenaza de la aplicación de la sanción penal a quien pudiera considerar la comisión de un delito y la ejecución de la misma a los delincuentes se constituye en un instrumento punitivo de disuasión.

En otro orden de ideas, es de reconocerse la crítica constante hacia la criminología dominante que ha sido incapaz de, a la luz de sus investigaciones,

descubrimientos y aportes, disminuir el delito. En efecto, tantas vertientes criminológicas e igual número de explicaciones de la génesis del delito son insuficientes para producir políticas eficientes para la prevención del delito, es así como en la década de los ochenta del siglo pasado Jock Young utiliza el término criminología administrativa, para referirse a un nuevo modelo criminológico encaminado no ha explicar el porqué del delito, sino para hacer menos atractiva la actividad delictiva para el delincuente, partiendo del supuesto de que: “la ocasión hace al ladrón”. Este modelo criminológico también conocido como Criminología ambiental, se encuentra sumamente ligada a la prevención situacional. Surge en virtud de que si bien, diversos modelos criminológicos estudiaron el crimen, al criminal y a la víctima, se carecía de estudios en relación al espacio y tiempo en que estos coinciden (PALACIOS PÁMANES, 2015).

En términos generales podemos afirmar que la criminología administrativa busca mediante diversas acciones y propuestas lo siguiente: a) disminuir la utilidad del delito; b) poner obstáculos físicos en su ejecución; y c) aumentar la posibilidad de identificación del delincuente y por tanto de su detención,³⁷ lo anterior partiendo de que al decidir delinquir, el sujeto percibe el riesgo de ser descubierto, el esfuerzo que implica el delito y la ganancia que ejecutarlo representa. Adicionalmente observa los comportamientos victimales (físicos o morales), en relación a sus actividades y su influencia para ser “seleccionados” por el delincuente. Es ahí donde se presenta la disuasión situacional. Éste enfoque criminológico tiene la limitante de que puede ser funcional para cierto tipo de delincuencia que en el presente trabajo hemos definido

³⁷ A manera de ejemplo y siguiendo las diversas teorías de la criminología administrativa o ambiental, podemos mencionar que un delincuente decidirá actuar en un lugar oscuro mejor que en uno iluminado; optará por introducirse a un domicilio a robar en cuyas ventanas no se hayan instalado protectores; seleccionará a una víctima más vulnerable y preferirá delinquir en un comercio que no cuenta con cámaras de vigilancia, todo lo anterior ponderando la utilidad que la conducta le representará, la mayor o menor posibilidad de ser identificado y el esfuerzo en la realización del delito.

como *común, de ocasión o convivencia*. La prevención en comento toma en cuenta tres características relacionadas con el fenómeno del delito: el comportamiento del delincuente y la víctima; los aspectos del espacio físico donde ocurre el delito; y las particularidades del objeto material del delito (objetos y personas).

Las investigaciones sobre la relación entre medio ambiente (espacio) y la criminalidad, fue abordadas tanto en el seno de la Escuela de Chicago, como según las teorías de la Anomia de Robert K. Merton; de la Asociación Diferencial de Edwin Shuterland; la del Conflicto Cultural de Sellin y Thorten; y de Delincuencia Juvenil y Desorganización Social de Shaw y McKay, entre otras y de las cuales hemos hablado antes.

Más adelante retomaremos el enfoque ambiental y la prevención situacional como parte de nuestra propuesta.

4.3.1.5 Integración teórica.

La presente investigación es abordada desde dos enfoques criminológicos a saber: por una parte pretendemos que la intervención policial en un caso concreto sea definida en función de las capacidades institucionales (capacitación, formación, equipo, cantidad de elementos, inteligencia policial, modelo operativo, etc.) de la corporación asignada; esto es, de los tres tipos de corporación policial que existen en nuestro país (municipal, estatal y federal), asignar la que corresponda según la conducta criminal a atender. Es claro que nuestro enfoque, en este caso es de reacción policial (Teoría del control social).

Ahora bien, para poder determinar la institución policial responsable del abordaje, es necesario primero elaborar una cartografía policial que nos permita

identificar las conductas delictivas preponderantes en determinado cuadrante geográfico para posteriormente clasificar los tipos de delito y su relación con las capacidades de respuesta institucional, ello se encuentra en el ámbito de la criminología ambiental (Teoría del control social).

Como hemos visto, en la presente investigación ha sido necesario integrar dos vertientes criminológicas que al final confluyen en un mismo objetivo: disminuir la criminalidad, en este caso desde la intervención policial. Es así que, como al tratar de explicar la génesis del delito lo hacemos a la luz de multifactores de tipo personal, social e institucional, también al ejecutar acciones podemos integrar diferentes modelos o teorías que fortalecen las estrategias a desarrollar.

4.3.2 Criminología ambiental y prevención situacional.

La prevención situacional concibe el delito como una opción racional, utilitaria, instrumental y altamente selectiva (GARCIA-PABLOS, Ob. cit.); el delincuente espera el momento y lugar oportuno para delinquir, por tanto, es necesario que las intervenciones preventivas se dirijan a disminuir las oportunidades que hacen atractiva la actuación del delincuente, incluyendo la victimización propicia.

Medina Ariza (1989), considera que la prevención situacional surge con motivo de las investigaciones desarrolladas en 1976 por R. Clarke, cuando concluyó la disminución de suicidios debido a la sustitución de gas tóxico por gas natural en los domicilios británicos; la disminución en la oportunidad de utilizar un método determinado como mecanismo del suicidio (gas tóxico), incidió en la disminución del número de conductas suicidas documentadas.

H. Goldstein (ob.cit), Newman (1973) y R. Jeffery (1977), proponían a su vez una prevención situacional basada en la modificación del ambiente físico con dos vertientes: a) el diseño arquitectónico y urbano; y b) intervención policial proactiva.

Se visualizan dos grandes orientaciones en la prevención situacional, por una parte podemos mencionar aquellas relacionadas con la oportunidad del delito en las que sobresalen dos aspectos a tomar en cuenta por el delincuente: la utilidad o ganancia que representa el delito y el grado de esfuerzo que éste implica; por otra, hay teorías relacionadas con las actividades rutinarias (Cohen y Felson, 1979) en las que confluyen en tiempo y espacio, las víctimas ideales. Las actividades cotidianas de las tentativas víctimas³⁸ influyen en su elección por parte del delincuente.

Clarke (1992), señala que la prevención situacional comprende las siguientes etapas:

- a) Obtención de información concreta del delito en un espacio físico determinado;
- b) Análisis de las condiciones que facilitan el delito en ese espacio;
- c) Estudio sistemático de los medios, estrategias y acciones susceptibles de bloquear las oportunidades detectadas; y
- d) Ajustes en las estrategias en función de los resultados.

Ahora bien, más que proponer estrategias de prevención situacional, el objeto de la presente investigación se circunscribe a la elaboración cartográfica del delito que

³⁸ Al referirnos a víctimas, lo hacemos tomando en cuenta no solamente a la persona física, sino también a la persona moral e incluso los domicilios. La prevención situacional es eficiente para cierto tipo de delitos, principalmente de tipo patrimonial, pero no de manera exclusiva. Así por ejemplo, lo rutinario en los horarios para abrir un negocio, hacer pago de nómina o dejar una casa sola, para realizar ciertas actividades constantes es tomado en cuenta por el delincuente, constituyéndose estos espacios físicos en atractivos para el delito.

permita asignar niveles de intervención policial según la manifestación criminal frente a capacidad de respuesta. Para ello es preciso elaborar mapas criminales, entendidos como la representación gráfica de las tasas de victimización y/o denuncias criminales en una zona (cuadrante) específico, tarea que se encuentra inmersa dentro de las teorías de la criminología ambiental y la prevención situacional.

En el punto siguiente abordaremos de manera más específica el tema de la cartografía o mapas delictivos.

5. Visión sistémica. Antecedentes

Ludwin von Bertalanffy, considerado el padre de la Teoría General de los Sistemas, sostenía que el concepto de sistema se constituiría en un elemento clave en el desarrollo del pensamiento científico moderno. El enfoque de sistemas evolucionó a partir de dicha teoría; orientada al desarrollo de sistemas teóricos que pudieran ser aplicados a varios campos tradicionales del conocimiento y minimizar los esfuerzos teóricos en otros, promoviendo la unificación científica mediante una comunicación eficiente entre los científicos.

El propio autor de referencia (2014) considera que la necesidad de un enfoque de sistemas surge debido a que el esquema mecanicista de vías causales aislables y el tratamiento *merista*³⁹ resultaban insuficientes para enfrentar problemas teóricos, principalmente los relacionados con las ciencias biosociales y a los problemas prácticos planteados por la tecnología moderna.

³⁹ El término *merismo* suele ser utilizado tanto para referirse al total de algo aludiendo dos partes; como para hacer alusión a la figura retórica relacionada con enumerar las características de algo explicando cada una de ellas, definición que se adopta en la presente investigación.

El sistema se define como un conjunto de componentes interrelacionados e interactuando entre sí. Pueden existir diversos niveles de análisis, por lo que los niveles inferiores al nivel principal de interpretación o estudio, se denominan subsistemas (DOORMAN, F., 2002).

En la Teoría de los Sistemas, se han definido como nivel de sistema, la posición que el investigador asume al estudiar el sistema. Entre los elementos fundamentales que constituyen un sistema, López Palomino (2001), considera que se debe tomar en cuenta el propósito, los recursos, la información, los procesos, el movimiento, los criterios de medición o evaluación, el resultado, los límites y la retroalimentación. Nos referiremos brevemente a ellos, en seguida.

Por cuanto hace al propósito, nos referimos a la justificación de la existencia del sistema, su razón de ser. Los recursos han sido clasificados en tres tipos: de entrada, aquellos que se integran al sistema para darle vida; de procesamiento, destinados a mantener el propósito del sistema; y de salida, mismos que surgen de la necesidad de conservar el sistema. La información se refiere a la información que define o registra la actuación del sistema; por su parte, los procesos se constituyen por las actividades que permiten estabilidad al sistema o para producir cambios en el mismo.

Lo que produce modificaciones del sistema de un estado a otro, se conoce como movimiento. Los criterios de medición o evaluación facilitan la tarea de comparación entre la situación real del sistema y el estado deseado; lo que se produce derivado de movimientos del sistema es lo que se define como resultado, pudiendo ser éste, positivo o negativo. Las delimitaciones que distinguen un sistema de otro, se denominan límites. Finalmente el proceso de retroalimentación permite la autorregulación y funcionamiento

óptimo del sistema; la revisión de procesos permite la redefinición de nuevos procesos, metas y objetivos, es decir el propósito.

A continuación ejemplificaremos estos elementos fundamentales, en relación a un proceso policial.

Como propósito podríamos mencionar la necesidad de disminuir los índices de violencia familiar en un polígono o cuadrante determinado mediante un enfoque de proximidad o proactivo. Los recursos de entrada, en el caso que nos ocupa significarían los responsables de establecer y diseñar las estrategias necesarias para cumplir los objetivos; los recursos de procesamiento implica el desarrollo de acciones por parte de los encargados de implementar los programas así como tareas relacionadas con el registro de avances, incidencias, entre otras, (selección de población, estrategias de abordaje, definición de causas y factores, estrategias específicas de atención) y finalmente los recursos de salida se refiere al despliegue de nuevas estrategias por parte de aquellos intervinientes que han desarrollado habilidades y destrezas para ejecutar nuevos programas (extensión del programa en otros cuadrantes, promoción de participación de nuevos destinatarios, etc.).

La información se conforma por los datos obtenidos sobre incidencia delictiva, horarios y geo-referencia y adicionalmente del comportamiento de las acciones en desarrollo (tipo de violencia, tipo de agresor, tipo de víctima, variación en los índices y variables, etc.). Los procesos se refiere a las acciones y estrategias concretas de prevención, que a su vez permiten mantenerlas estables o en su defecto modificarlas (pláticas personales o comunitarias, tratamiento de adicciones, asesoría jurídica, empoderamiento de género, etc.). Las variaciones por ejemplo, en la duración del proyecto, sería lo que se conoce como movimiento (ampliación en la duración del

programa de intervención). El análisis en los resultados, por ejemplo mediante comparación estadística sería un criterio de evaluación; la cifra obtenida (disminución, estabilidad o aumento de violencia familiar), sería el resultado. Los límites implican la posibilidad de distinguir entre el programa de prevención de violencia familiar y otro por ejemplo desarrollado por otra entidad municipal o con diferente objetivo, que pudiendo estar vinculados, deberán tener sus reglas y características de operación y de objetivos propios. La retroalimentación permite reforzar los programas, modificarlos o sustituirlos.

El sistema constituye la reunión de objetos denominados partes y que se correlacionan de cierta manera para lograr una meta (GALÁN QUIRÓZ). Ahora bien, es importante reconocer que no obstante que los sistemas son autónomos y se conducen mediante leyes particulares a sí mismos, se encuentran conformados por subsistemas con estructura propia pero que en su entorno encuentra otro subsistema o sistema del que forma parte.

Lo anterior implica considerar que hay un intercambio entre un sistema y el sistema de su entorno, por lo que la autonomía de los sistemas no es determinante. El estudio de los sistemas entrelazados o correlacionados entre sí, sugiere la visión sistémica. Ésta nos permite obtener resultados sinérgicos, entendidos como el resultado producido por la interacción de diversos factores, índices, variables, influencias (sistemas), que produce resultados más amplios que cuando solamente se estudia uno en particular. Ilustrémoslo en la función policial con el siguiente ejemplo: En la institución policial, puede existir un área de recepción de denuncias o atención telefónica eficiente en la atención brindada y la rapidez de la misma; la llamada recibida puede ser referente a la solicitud de auxilio por algún evento. El área en comento canaliza oportunamente el

requerimiento del que se ha tomado nota, pero la ejecutora de la solicitud (operativa) es omisa en el envío del apoyo correspondiente. Mediante la visión sistémica nos percataremos que no obstante la rápida respuesta telefónica y la eficiente atención al requerimiento, el fin para el que se contactó a la corporación, no se logró, pues uno de los subsistemas (operativo), no respondió con la asignación y envío de auxilio.

En el análisis de los subsistemas individuales, uno ha sido eficiente, el otro no. Para la consecución de los fines de la institución policial, no bastó una rápida y amable respuesta telefónica y en el ejemplo planteado, aquellos no se lograron.

5.1 Visión sistémica en la administración de la función policial

Debemos considerar a la sociedad como un sistema general, formado por una gran cantidad de subsistemas en constante vinculación interactiva. Los integrantes de la sociedad, en su comportamiento presentan diversas conductas ajenas al bien común y que atentan contra la sana convivencia (conductas antisociales, violencia, delitos, etc.), que afectan por tanto el desarrollo armónico de la comunidad en diversos grados de afectación. Dichas conductas hacen necesaria la actuación de diversas entidades de control social que tienen por objeto la restitución y mantenimiento del orden.

Percibir a la sociedad como un todo debidamente integrado, más allá de la simple suma de sus partes generando una serie de fenómenos con interdependencia e interconectados entre sí, requiere a su vez nuevas y más eficientes formas de abordar la delincuencia e inseguridad que permitan una percepción holística de la realidad y el entendimiento del sistema, los subsistemas, su interrelación y transformación. El enfoque sistémico deja de “ver” las cosas u objetos para atender la forma en que estos se relacionan y como se transforman.

La función policial en nuestro país, va dirigida al mantenimiento del orden y la paz pública, la protección de las personas y su patrimonio, la prevención del delito y su investigación, entre otras diversas actividades y las instituciones de policía deben ser entendidas como un sistema constituido por una serie de subsistemas que unidos, crean un todo mayor que la simple suma de ellos.

El ejercicio de la actividad policial puede ser analizada desde muy diversos niveles entre los que podemos mencionar los sucesos como tales, es decir, lo que acontece (delitos, violencia, etc.). Cuando las instituciones policiales operan en función de los hechos, su actuación se vuelve reactiva; su eficiencia podría ser medida en relación con la rapidez de respuesta o la cantidad de detenciones; éste nivel de análisis suele ser muy influenciado por la percepción del delito y la inseguridad. Las principales estrategias policiales en estos casos son el patrullaje rutinario, la inhibición al azar (u ocasional) del delito y la investigación de éste y la búsqueda del responsable.

Otra forma de percibir los fenómenos delictivos y actuar en consecuencia se refieren a modelos basados en la información relativa a los patrones conductuales que implican breves signos de un modelo proactivo. Las áreas de análisis delictivos, inexistentes en algunas corporaciones mexicanas, tiene la tarea de recopilar información estadística geo-referencial (tiempo, espacio, cantidad) sobre la delincuencia y en algunos pocos casos sobre datos relacionados a ésta, como costo del delito y eficiencia institucional. La información recolectada, debe ser debidamente analizada, discriminada y explotada, para que los modelos policiales basados en la inteligencia policial sean eficientes.

Ahora bien, debemos reconocer la desarticulación o descoordinación funcional de las corporaciones de policía, en sus tres niveles de operación: federal, estatal y

municipal. Ello no obstante ser histórico, en los últimos años ha dado como resultado una ineficiencia institucional que incide no solo en bajas detenciones, tarde respuesta reactiva, nula prevención del delito según modelos proactivos, aumento de la violencia y la criminalidad, sino en la negativa percepción de la seguridad y la desconfianza hacia las policías y sus integrantes.

Nuevo León no es ajeno a esta problemática; al explicar el problema que genera la presente investigación, hicimos referencia a la gran cantidad de corporaciones policiales estatales, más las de tipo municipal. La problemática estriba en que, al hacer una “difusa” división operacional (tripartita), sin definiciones claras de modelos de intervención, nos encontramos con que la criminalidad que podemos definir como ordinaria (violencia familiar, riñas, robo a transeúntes, homicidios culposos e incluso hasta accidentes viales) son atendidos por corporaciones de tipo estatal con capacidad de respuesta idónea para una criminalidad más violenta. No son pocos los casos en que, delitos menores, son atendidos por miembros de instituciones de varias corporaciones de los tres niveles de actuación (federales, estatales y municipales).

En virtud de lo anterior, es necesario que el fenómeno de la violencia y la delincuencia sea observado e interpretado mediante una visión sistémica que tome en cuenta no solo los elementos del mundo real, sino también con qué carácter éstos interactúan y mediante qué procesos se transforman. Esta forma de percibir el fenómeno en estudio se encuentra fuertemente vinculado con los procesos basados en la información, de los que hablamos párrafos antes, pero lo fortalece al abordar el objeto

desde su composición, entorno, estructura y mecanismo, de acuerdo al modelo CESM⁴⁰ propuesto por Mario Bunge (2008).⁴¹

La visión sistémica no solo permitirá explicar y prever posibles comportamientos futuros con base en la información estadística de eventos pasados, sino que involucra la comprensión del rol que juegan los actores, cómo interactúan entre sí y de qué manera evolucionan, lo que sin lugar a dudas se traduce en certidumbre sobre las condiciones actuales y aporta elementos para generar acciones sobre el posible porvenir.

La propuesta específica de nuestra investigación, consiste en la implementación de una visión sistémica en la administración de la función policial que mediante la clasificación de conductas delictivas o violentas, permita la asignación de respuesta institucional basada en las propias capacidades de la corporación policial, según su formación, modelo de abordaje, estado de fuerza, capacidad de fuego y equipamiento, entre otros aspectos.

Lo anterior es así toda vez que, no obstante que hay una clasificación política de instituciones policiales (federal, estatal y municipal), una distinción basada en el nivel de violencia/capacidad de respuesta institucional, permitirá ser más eficientes en el abordaje de la delincuencia; permitiendo un uso racional de los recursos humanos y

⁴⁰ El sistema es un ente compuesto por cuatro elementos: Composición (sus partes), Entorno (lo que influye en sus componentes), Estructura (vínculos entre sus componentes y el entorno) y Mecanismo (los procesos de comportamiento).

⁴¹ Para ilustrar los tres niveles de interpretación del fenómeno delictivo que hemos mencionados, pongamos de ejemplo un caso de violencia familiar: En la primera interpretación (hechos), la policía espera una llamada que requiere su intervención para atender a la víctima, registrar la denuncia y posiblemente asegurar al responsable; en el segundo nivel (inteligencia policial) la institución ha llevado a cabo un registro estadístico de, en qué cuadrantes, días y hora específico se presenta la violencia familiar, en algunos casos ello permitirá actuaciones proactivas. En el último nivel (sistémico) las respuestas pueden ser sobre los elementos que interactúan y por tanto producen la violencia familiar; los factores determinantes; las variables vinculantes; etc. (tipos de víctima, tipos de agresor, presencia de factores criminógenos o victimizantes, zonas geográficas, modalidades de la violencia, etc.)

materiales y una dispersión óptima de la presencia policial mediante la asignación previa de cuadrantes de vigilancia.

Para lo anterior, es menester proponer una clasificación previa del grado de violencia que se manifiesta en la comisión de los delitos y una geo-referencia de los mismos a efecto de relacionarlo con la capacidad de respuesta institucional, sin apartarnos de la clasificación política existente de las policías, basada en los órdenes de gobierno. Si bien, ello no implica que las conductas clasificadas se presenten en las mismas zonas, por la propia naturaleza dinámica del delito, si permite al menos en un grado aceptable, predecir su presencia y disminuir su comisión.

Cómo hemos visto en el primer capítulo de la presente investigación, la incidencia delictiva refleja que en el área metropolitana de Nuevo León, los delitos de convivencia y oportunidad como algunos de tipo patrimonial (robo a transeúntes, robo en transporte público y a casa habitación), violencia familiar, lesiones y homicidios culposos, son los de mayor recurrencia. En segundo lugar y con menor número de eventos, aparecen manifestaciones delictivas patrimoniales generadas por grupos organizados estructuralmente,⁴² como el robo de vehículos con fines de venta de auto partes o como medio para cometer otros delitos, robo a bancos, algunos homicidios dolosos de tipo ejecución y las extorsiones además del narcomenudeo. Finalmente se ubican las manifestaciones criminales de alto impacto como ejecuciones masivas, actividades de la delincuencia organizada según la definición constitucional y la ley de la materia, detención de delincuentes de alta peligrosidad u otras operaciones consideradas especiales (traslados, operaciones encubiertas, cateos de alto riesgo).

⁴² En el caso particular, no hacemos referencia exclusiva a los grupos de delincuencia organizada a la que se refiere el artículo 16 constitucional, sino a aquellos asociados que de una u otra forma manifiestan organización (jerárquica, funcional, material, etc.) en la ejecución del delito.

Visto lo anterior, se establecen tres niveles de violencia delictiva: violencia baja, violencia media y violencia alta. La primera de ellas requiere una capacidad de respuesta (en todos sentidos: capacidad de fuego, estado de fuerza, adiestramiento, equipamiento, modelo policial, formación policial) institucional menor que la siguiente y así sucesivamente con ésta. Asumiendo la división actual de las policías, tendremos que las municipales son viables para atender la violencia baja, las policías de carácter estatal son idóneas para abordar la criminalidad de violencia media y las instituciones de carácter federal y militar son aptas para responder a la de grado alto. Desde luego y reconociendo nuevamente lo dinámico de la conducta delictiva, las corporaciones estatales deberán reforzar la intervención de las municipales y por su parte, las del orden federal a las primeras. Percibimos desde luego una decisión estratégica de operación basada no sólo en la incidencia delictiva, sino también en el nivel de respuesta requerido.

La función policial desde una visión sistémica optimizará los recursos evitando distraer elementos estatales o federales a eventos como el robo a casa habitación, homicidios en riña, lesiones o violencia familiar, fortalece los vínculos entre policía municipal y comunidad y optimiza las estrategias de reacción ante el delito.

5.2 Perfilación de cuadrantes

Una vez que se han establecido los niveles de violencia delictiva, es menester establecer una perfilación de cuadrantes,⁴³ ello implica tareas de inteligencia policial que permitan detectar los delitos que se llevan a cabo en zonas preestablecidas o por establecer a raíz de la información detectada.

⁴³ En algunas corporaciones se conocen como zonas, polígonos, sectores. Se refiere al espacio geográfico asignado a una unidad policial para su vigilancia y atención.

Si bien la asignación de cuadrantes de vigilancia no es nueva en la función policial, si lo es que aquellos sean determinados en función de la capacidad de respuesta institucional que las conductas delictivas que se generan en los mismos requieren. Podemos mencionar como ejemplos de planes, programas o estrategias recientes y, solo por mencionar algunos, los siguientes: en 1998, Los Carabineros de Chile, implementaron el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (CANDINA, A. 2005); en algunos distritos de Lima, Perú, se instituyó el denominado Plan Telaraña en 2006, relacionado con la vigilancia por cuadrantes con el patrullaje en motocicleta como novedad (BRICEÑO, J. 2008); en la administración 2014, el Municipio de Zacatlán, Puebla, implementó el Plan Local de Seguridad Ciudadana Por Cuadrante y en 2011, la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Colombia implementó en Bogotá, el Plan Cuadrantes. Aprovechando los adelantos tecnológicos, la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, ofrece una aplicación denominada “Mi Policía”, mediante la cual, el usuario localiza satelitalmente tanto el cuadrante en el que requiere apoyo policial, así como los elementos policiales responsables.⁴⁴

La coincidencia en estas estrategias es que pretenden fortalecer la vinculación institucional con la sociedad, mediante modelos de policía comunitaria y/o de proximidad. Algunos ponen a disposición de los ciudadanos, números telefónicos para el reporte de llamadas de emergencia directamente al policía responsable del cuadrante. La delimitación de los cuadrantes, tiene principalmente bases geográficas⁴⁵ (número de cuadras, calles rectas, colonias específicas, límites naturales como barrancos, cerros o ríos), lo que no es conveniente como único criterio en opinión de O. W. Wilson (ob.

⁴⁴ Vistos en: http://www.zacatlan.gob.mx/articulo11/1/codigos/plan_segciudadana.pdf; <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4405216> y <http://data.ssp.cdmx.gob.mx/mi-policia.html> y consultados en Abril de 2017.

⁴⁵ Cuadricular, en el sentido estricto del término, las zonas de vigilancia, deja de lado otros factores determinantes para establecer características delictivas específicas.

cit.) o en su defecto relación espacio asignado/estado de fuerza disponible, pero ninguno toma en cuenta el nivel de respuesta institucional que se requiere para enfrentar la delincuencia a abordar y en algunos casos se visualizan como acciones aisladas o desvinculadas de otras instituciones intervinientes (distintas corporaciones policiales).

La función de la policía asignada a los niveles de violencia baja, generan en los sectores asignados una estrategia de proximidad⁴⁶ que permite resolver los delitos de oportunidad y convivencia que se traduce en una reducción del sentimiento de temor e inseguridad; disminución del delito y por tanto mejor calidad de vida de los integrantes de la zona. A mayor abundamiento debemos mencionar que para aplicar adecuadamente una visión sistémica en la administración de la función policial, se requiere no sólo que sean asignadas unidades policiales según nivel de violencia; los subsistemas vinculados en dicha actividad (servicios de emergencia, prevención del delito, inteligencia policial, participación ciudadana, mediación comunitaria e inteligencia policial), deberán también sectorizar sus funciones, sin pasar por alto que, siendo parte de un sistema general, deberán estar en constante integración con otros subsistemas similares de diferentes cuadrantes y con otros sistemas y subsistemas relativos a corporaciones de nivel distinto de respuesta.

⁴⁶ No de policía comunitaria, pues ésta pretende vincular la función policial a las tareas de desarrollo comunitario con la participación activa de los integrantes de las corporaciones policiales, el apoyo en diversas tareas es parte fundamental en este modelo policial. La policía de proximidad también llamada proactiva, igualmente genera un fuerte acercamiento con la sociedad pero con el ánimo de recabar información sobre factores delictivos con el objeto de proponer soluciones que los eliminen o disminuyan.

5.3 Cartografía policial

No debemos pasar por alto que el delito se presenta cuando confluyen víctima y victimario, en un espacio geográfico y temporal específico. Al igual que la delimitación y asignación de cuadrantes para la vigilancia policial, la cartografía policial tampoco es un elemento nuevo en los modelos policiales. Esta vertiente de la criminología que surge en el siglo XIX, se conoce como Escuela Cartográfica y se ubica a Lambert Adolphe Quetelet como su precursor, aunque sus aportes se referían principalmente a la relación entre el clima ambiental y la criminalidad mediante sus leyes térmicas. En su obra *Ensayo Sobre el Desarrollo de las Facultades del Hombre*, hace una distribución estadística del delito y el clima. En 1854 el Dr. John Snow trazó los casos de cólera presentados en un distrito de la Ciudad de Londres así como la ubicación de pozos de agua. Determinó que el ubicado en Broad Street era el centro de las muertes registradas por la enfermedad; éste se eliminó y las enfermedades cedieron. Por sí solo, el estudio de las defunciones y de la ubicación de los pozos no podría haber permitido su relación sino hasta que los datos de ambos, se graficaron en un mapa. El primero en elaborar mapas del delito en Europa fue André-Michel Guerry, en el año de 1832, por su parte ya en el siglo XX, la Escuela de Chicago también elaboro mapas delictivos para relacionar la pobreza, los asentamientos humanos y el delito, por mencionar algunos antecedentes, sin dejar de mencionar los trabajos de W. Rawson y Mayhew sobre pobreza y delito.

La mayoría del mapeo delictivo, también llamado georeferencia delictiva, se refiere a una distribución espacio temporal del delito, lo que permite no solo el análisis en el desarrollo histórico conductual sino la presunción de patrones criminales por lo que es importante que una vez que se han determinado los niveles de violencia y la respuesta que requieren y se haya elaborado la distribución zonal respectiva, es

oportuno que dicha información sea graficada mediante dichos mapas. El analista delictivo podrá observar entonces la dinámica criminal.

En 1994, la policía de Nueva York modificó los modelos de intervención policial para permitir a las denominadas comisarias, la toma de decisiones de operación, basado en la explotación sustentada en la información policial registrada en el sistema denominado Computer Statistics conocido también por sus iniciales como CompuStat, como número de denuncias, intervenciones policiales, modus operandi, respuesta policial, ubicación, tiempo y lugar del delito (VARONA, 2012). En particular podemos mencionar que Plataforma México, utilizada en el Sistema Nacional de Seguridad Pública integra entre su información, el Sistema de Información Geográfica con diferentes capas de datos que provienen de la intervención policial de los tres órdenes de gobierno y que ha sido registrado mediante el Informe Policial Homologado. Esta información incluye entre otros, la hora de llamada, el tipo de reporte, tipo de delito, detenciones, víctimas, testigos, lugar del evento, aseguramientos, puestas a disposición, cadena de custodia, niveles de fuerza utilizados. Mediante estos registros, la cartografía utiliza modernas tecnologías de la información y de la comunicación para eficientar su utilidad en la prevención del delito, la decisión de estrategias operacionales y la contención delictiva

La elaboración de mapas delictivos ayuda al usuario para mejor comprender la información a partir de solamente una base de datos. La cartografía vincula los datos con el espacio geográfico.

6. Problematización

Las corporaciones policiales en México, son la respuesta a diversos momentos históricos cuya formación, organización y operación, involucra muy variados factores económicos, sociales y políticos. En la etapa precolombina, las diversas culturas ejercían el control social mediante personas que tenían más o menos definida su función, así tenemos entidades encargadas de mantener el orden, investigar los delitos, dar seguimiento a los delincuentes e incluso proteger las ciudades de forasteros peligrosos.

Durante la época de la invasión española, las corporaciones encargadas del mantenimiento del orden quedaron a cargo de los conquistadores, tanto en mando como en tropa, no obstante que poco a poco se fueron delegando funciones a los mestizos. En la etapa de la independencia y a partir de ella, se ven los primeros esfuerzos para organizar las corporaciones policiales en nuestro país aunque recién terminada la invasión española, los modelos de intervención y actuación policial eran una copia de los implementados en España; se crean y fortalecen nuevos cuerpos de policía, hace su aparición la Gendarmería y la Policía Rural, se involucra a la sociedad en la vigilancia con la Policía de Barrio, se integra a las mujeres en labores de patrullaje, se diversifica la vigilancia con motocicletas y ya para mediados del siglo pasado se dan los inicios del fortalecimiento del marco jurídico que regula la seguridad pública. A partir de los años ochenta, la profesionalización y la disminución y eliminación o en su caso control de la corrupción, se constituyen en los retos a alcanzar; no obstante ello, las corporaciones continúan respondiendo al contexto social y el mando es ejercido de manera directa o indirecta por quien detenta el poder político, lo que dificulta el ejercicio libre de la función pues se responde a intereses políticos; más aún es de considerarse la

disimulación y tolerancia de los niveles de corrupción ante los valores entendidos; las fuerzas policiales se veían como el brazo recolector informal de la administración pública y hasta cierto punto la sociedad lo aceptaba. Así, las policías del país, transitaron en un contexto de indefinición operacional, diversidad de funciones, falta de equipamiento, desconfianza social, improvisación en la selección y condiciones laborales inadecuadas para el desarrollo personal y profesional del elemento policial, altos niveles de corrupción interna y externa, desvinculación social y falta de preparación, aunque debemos decirlo, cumpliendo más o menos el rol asignado.

Las corporaciones de policía se mantuvieron así, por muchos años. La sociedad aceptaba esa posición difusa que históricamente se les había asignado a la, en nuestra opinión mal denominada policía preventiva, que basaba su actuación policial principalmente en dos grandes vertientes: el patrullaje rutinario (en ocasiones las unidades se encontraban concentradas a la espera de las solicitudes de auxilio para intervenir) y los programas destinados a pláticas escolares y en algunos casos con acciones dirigidas a grupos criminalizados entre los que se encontraban las competencias deportivas, de graffiti y otras habilidades y destrezas de los participantes. Ahora bien, consideramos que estas intervenciones no reflejan realmente modelos de intervención policial preventiva, pues por una parte, el patrullaje rutinario tiene por objeto inhibir la conducta delictiva mediante la presencia policial y si bien, en algunos casos la asignación preestablecida de unidades de vigilancia, permite reaccionar con mayor rapidez a las solicitudes de auxilio, en tanto no se atiendan las causas y factores del delito, solo un bajo porcentaje de delitos se evitarán por la mera presencia del policía, aconteciendo posiblemente, en todo caso, lo que se ha denominado vulgarmente como “efecto cucaracha” es decir el desplazamiento del delito en tres formas conocidas: tiempo del delito, lugar del delito y tipo de delito; esto es, el delincuente al ver la unidad

policíaca, optará en la mayoría de los casos, por: a) cambiar la hora de la actividad delictiva, b) elegir otro lugar con menos presencia policial, o c) dedicarse a otros delitos.

Sin ser tema de la presente investigación, es oportuno mencionar que por cuanto hace a las actividades que fueron tradicionalmente denominadas de prevención, consideramos que éstas deben ir encaminadas a la eliminación o en su caso, disminución de las causas y factores de riesgo del delito mediante políticas criminológicas. Diseñar e implementar un programa que pretende disminuir la delincuencia, debe partir del supuesto de que se han identificado las causas que la producen, entonces y entendiendo que la génesis del delito es multifactorial, encontraremos respuestas tan diversas como teorías explicativas de la criminalidad hay. Así, podemos enunciar como causas y factores, entre otros, la desigualdad social, la criminalización institucional, la falta de instrucción académica, la pobreza, la carencia de valores personales, la descohesión social, la falta de oportunidades para acceder a los niveles de éxito que la propia sociedad ha impuesto, la interacción con delincuentes y el aprendizaje de sus conductas, e incluso las alteraciones psicológicas, psiquiátricas y médicas. Entonces, si partimos de estos supuestos, podemos apreciar que las instituciones policiales poco o nada pueden hacer para, por ejemplo, generar oportunidades laborales, aumentar el ingreso económico del delincuente, modificar su entorno y las actividades de quienes le rodean o dar tratamiento a un sujeto que actúa por venganza y difícilmente podemos esperar que, por ejemplo, un menor que se ha involucrado en el consumo de drogas, abandonará su adicción solamente porque se le han hecho ver las consecuencias médicas y sociales de su padecer, si acaso lo hará un número muy reducido; igualmente será poco probable que un sujeto que se dedica al

robo a transeúntes dejará de delinquir al ver que la zona que eligió para el delito, se encuentra vigilada por los elementos de policía.

Mención aparte merecen los modelos de intervención policial orientados a la solución de problemas, los que constituyendo en nuestra opinión, una policía realmente preventiva, toda vez que en su vinculación con la sociedad, detecta aquellas circunstancias que de no ser atendidas oportunamente generarán algún delito o que al no haber sido abordadas anteriormente, ya lo provocaron. Sobre el particular es preciso acotar que migrar de una policía reactiva a una policía de proximidad social, implica no solo el cambio de nombre corporativo o la modificación en uniformes y carros policiales, es insuficiente también la capacitación superficial; es necesario un cambio de modelo de actuación que implica elementos con un perfil distinto a aquel con el que fueron seleccionados para formar parte de una policía basada en el patrullaje rutinario y la respuesta a llamadas de auxilio; en las policías de proximidad se requiere que el policía tenga la capacidad de resolver problemas; las decisiones se toman de forma horizontal y no vertical, pero ello implica también un cambio de mentalidad en los mandos de la corporación.

Debemos reconocer que el modelo de policía de proximidad se encuentra apenas en la etapa de implementación en algunos municipios y otros como Escobedo, en el caso de Nuevo León por dar un ejemplo, tienen algunos años desarrollándolo, ahí se han desplegado estrategias que en los resultados, permiten percibir el cambio de actuación del policía, mediante la vinculación social, la detección de condiciones que promueven la violencia o el delito y la propuesta de soluciones a casos concretos; y esto último sería lo que marca la diferencia entre éste modelo de intervención y la denominada policía comunitaria, que por lo demás, es confundida constantemente hasta por los

propios miembros de las instituciones de seguridad pública. Ahora bien, el modelo de proximidad social es eficiente para ciertos tipos de delitos, tales como los de convivencia (violencia familiar, riña y otros) y de oportunidad (principalmente contra el patrimonio y la integridad corporal) que como ha quedado evidente en la presente investigación, son los que se presentan con mayor frecuencia.

Adicionalmente nuestras policías se integraron en algunos casos por elementos sin vocación de servicio ni preparación policial y académica; los niveles de mando fueron asumidos de manera arbitraria según el jefe en turno y la policía intentaba cumplir su función: por una parte ante la indefinición legal y la falta de cooperación institucional, el delito era investigado por la entonces Policía Judicial, ahora denominada Policía Ministerial o Agencia de Investigación, los elementos preventivos, si acaso, se limitaban a trasladarse al lugar de los hechos, registrar los pormenores del evento, rendir un parte informativo e invitar a la víctima u ofendido a que pasará ante las instancias correspondientes a formalizar su denuncia. Por otra el patrullaje rutinario para hacer presencia. No había trabajos de inteligencia policial y por tanto se carecía de estrategias de actuación. Los modelos policiales cambiaban durante la transición política a otra y en algunos casos en una misma administración el nombramiento de varios mandos provocaba cambios no solo en formas de patrullaje, sino hasta en la línea de mando.

En 1995 se reformó el artículo 21 constitucional a efecto de facultar a la Federación, el entonces Distrito Federal, los Estados y los Municipios en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en diciembre de ese año se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en atención a las mismas reformas, en 1999 se publica la Ley de la Policía

Federal Preventiva. Posteriormente el primer párrafo del artículo de la Carta Magna aludido, fue modificado a efecto de establecer que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público auxiliado por la policía; la Ley de la Policía Federal Preventiva fue abrogada en 2009 año en que se emite la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el párrafo constitucional aludido fue reformado una vez más, para asignar la responsabilidad de la investigación del delito tanto al Ministerio Público, como a las policías, éstas bajo la conducción de aquel.

La definición que la propia ley de la materia da, sobre la seguridad pública, nos permite deducir que en ella, se integra la función policial, pues comprende la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas; la prevención e investigación de los delitos; la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos, tareas a cargo según dicho ordenamiento, entre otras, de las Instituciones de Seguridad Pública y las de Policía. La fragilidad de las instituciones de la materia, provocó la creación de un sistema que, basado en la coordinación de los tres niveles de gobierno y la definición de competencias, integrara las herramientas necesarias para fortalecer la carrera policial y la operatividad basada en la inteligencia policial.

Así, se establecieron las reglas de convocatoria, selección, formación, capacitación continua y permanencia de los miembros de las instituciones de seguridad pública y el fortalecimiento de las estrategias fundadas en la recopilación de información registrada en Plataforma México, a través del Informe Policial Homologado, entre otras fuentes de datos. Por una parte se consideró que en tanto no se fortaleciera el sentido de pertenencia institucional y se establecieran o en el mejor de los casos se transparentaran las condiciones para desarrollar la carrera policial, el elemento carecería de la vocación de servicio necesaria para ejercer su función. La Carrera

Policial tendría por objeto regular los procesos de selección, formación, sanciones, ascensos, premios y retiro a efecto de evitar discrecionalidades, simulaciones y unificar los niveles de instrucción policial, entre otros aspectos. Por cuanto hace a la función policial, y atendidos los dos aspectos antes mencionados, quedaba pendiente mejorar la operatividad, entendiendo lo complejo que era que cada corporación policial, habiendo más de dos mil en el país, tuviera una forma de operar distinta entre sí y desvinculadas en su operación de otras corporaciones, actuando sin información que permitiera establecer estrategias operacionales, por lo que se instrumentó el Informe Policial Homologado para alimentar una base de datos que integra diversa información relacionada con la seguridad pública y que de manera coordinada permite acciones específicas basadas en la inteligencia policial. No obstante lo anterior, según datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, existen más de 30 mil elementos en activo a pesar de que sus pruebas de control de confianza ya caducaron y entre un 30 y 50% ejercen no obstante haber resultado no aptos, en relación a quienes ejercen mando, un 30% tiene esta condición.

Actualmente y según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al primer trimestre de 2017, se tenía un registro de 331 mil policías a nivel nacional. Baja California Sur, la Ciudad de México y el Estado de México, tienen tasas superiores a 300 elementos por cada 100 mil habitantes; en la Ciudad de México hay un promedio de 678.4 policías por cada 100 mil habitantes siendo el promedio más alto a nivel nacional, mientras que el registro más bajo corresponde a Tamaulipas, con 82.7 elementos por cada 100 mil habitantes; por cuanto a la edad, el promedio es de 37.7 años y el rango con mayor presencia es de 30 a 49 años, es decir, 63 de cada 100 policías, no obstante lo anterior, se registra un 4% del total de policías, con 60 años o más, un 14.1% con 50 años de edad o más y un 7.3% con una edad que oscila entre los 15 y 19 años.

El promedio de escolaridad es de 11 años, 37% cuenta solo con educación básica 54%, cuenta con preparatoria y el 8.9% tiene estudios superiores. El 70.4% del estado de fuerza total, labora más de 48 horas a la semana y el 29.4% ejerce su función entre 35 a 48 horas por semana. Solamente un .2% tiene una jornada semanal de menos de 34 horas. Por cuanto hace a su estado civil, 76 de cada 100 tienen una relación matrimonial o de concubinato, 17 están solteros y 7 en desunión.

Por cuanto a los ingresos, el promedio general es de \$31.30 pesos por hora trabajada; en Baja California se registra el ingreso más alto, \$66.40 pesos por hora, mientras que en los Estados de Yucatán, Campeche y Veracruz, el ingreso es menor a los \$20.00 pesos por hora laborada. Según datos del propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el salario mensual promedio para un policía municipal, es de \$9,236.00, registrándose en Nuevo León el más alto siendo de \$12,522.00 y en contra parte el más bajo corresponde a Nayarit, en un monto de \$6,932.00; por cuanto hace a las policías estatales el promedio es de \$10,434.00, siendo el más alto el correspondiente a Sinaloa con una cantidad de \$14,501.00 mientras que el más bajo es en Chiapas, con un ingreso mensual de \$5,351.00 incluso menor al correspondiente a algunos elementos municipales.

En otro orden de ideas, la dinámica delictiva en Nuevo León, se refleja como a continuación se gráfica, tomando en cuenta para efectos de referencia, solamente algunos tipos de delitos y considerando que en los rubros de robo se incluyen las modalidades con violencia y los ejercidos sin ella; en los homicidios se refiere tanto a dolosos como culposos y por cuanto a los delitos sexuales se refiere, contempla los tipos penales de violación, estupro y otros, siguiendo para el efecto de la ilustración, la

clasificación e información estadística oficial que emite el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

DELITO/ AÑO	ROBO	HOMICIDIOS	DELITOS SEXUALES	EXTORSIONES	SECUESTRO	VIOLENCIA FAMILIAR
1997	15203	325	567	8	5	
2000	22964	532	1104	23	1	
2005	23233	619	1392	74	1	
2008	36279	732	1328	40	19	
2010	38838	1269	1261	50	18	
2012	27007	1984	1291	196	61	
2015	14534	989	1789	509	21	17,773
2017	14350	965	1726	594	31	14,884

En los años más recientes se puede apreciar un incremento en conductas delictivas que podemos denominar de alto impacto, como el secuestro y la extorsión, por hacer referencia a la tabla anterior, pero en las que además podemos mencionar los ataques a corporaciones policiales y mayor actividad de delincuencia vinculada a las drogas, giros negros y otros de alto impacto y extrema agresividad. Los homicidios dolosos en algunos casos presentan nuevas y más violentas mecánicas, principalmente cuando se encuentran vinculados a la delincuencia organizada. Las corporaciones policiales, que tradicionalmente fueron preparadas para enfrentar una delincuencia común, fueron sorprendidas con una dinámica delincencial de alto impacto, violencia extrema y nuevas formas delictivas. Su escasa preparación, equipamiento y en general su débil configuración institucional produjeron una ineficiencia operacional manifestada

en el aumento del delito y pocas detenciones; involucramiento con la delincuencia, desvinculación social lo que las convirtió en las instituciones del Estado con menos credibilidad y confianza comunitaria.

En 2016 se estima que casi el 33% de los hogares en el Estado de Nuevo León, tuvieron al menos una víctima del delito, siendo los más frecuentes el robo o asalto en calle o transporte público con 7,495 eventos registrados, siguiéndole la extorsión; el robo total o parcial de vehículo, todos con mayor incidencia que en el año anterior. Igualmente se estima que a cantidad de delitos denunciados solo alcanzó el 9.2%, y de ellos en el 49% de los casos no hubo resultados o la investigación no se continuó. Por cuanto hace a la falta de denuncia, se menciona que el 61.7% se debe a miedo a ser extorsionado por la autoridad, pérdida de tiempo, trámites burocráticos, hostilidad de la autoridad o desconfianza hacia ella. La población de 18 y más años, considera que la inseguridad es el principal problema en el Estado y en tanto que la Marina es la institución con el nivel de confianza más alto (96.3%), los elementos de policía preventiva (63%) y policía de tránsito (50.3%), son los más bajos. El 70.9% de la población mayor de edad, considera a éstos como las autoridades de seguridad y justicia, más corruptos.

Adicionalmente, la reforma al sistema procesal penal trajo consigo nuevas responsabilidades a los miembros de instituciones policiales, así, por mandato constitucional, las policías se convirtieron en investigadoras del delito, ejerciendo esa atribución bajo el mando del Ministerio Público. Después de indefiniciones y lagunas jurídicas y de un largo proceso de capacitación, el procedimiento penal acusatorio fue implementado de manera obligatoria en todo el país; la teoría del caso se sustenta en su parte probatoria, por las acciones desplegadas por las policías, haciendo además

necesario en su caso, que durante la audiencia de juicio oral, el policía sea sometido al interrogatorio y contrainterrogatorio. Queda evidente en muchos aspectos no solo la descoordinación de instituciones policiales entre sí y en la mayoría de los casos con el Ministerio Público sino también el desconocimiento de las reglas de actuación a la luz del sistema penal acusatorio principalmente pero no de manera exclusiva de los elementos municipales de policía, lo que se traduce un detenciones calificadas de ilegales, obtención de pruebas ilícitas y desde luego desconfianza al nuevo procedimiento penal y un sentimiento de inseguridad a la sociedad.

Ahora bien, al enfrentar el fenómeno de la delincuencia en Nuevo León, el Estado ha privilegiado la creación de distintos cuerpos policiales como Fuerza Civil, Policía Militar y Policía Rural por mencionar algunos; se fortalece la presencia de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas, Marina y Ejército, todas en coadyuvancia con las policías municipales, pero sin una asignación de responsabilidad de abordaje basada en algún criterio definido. Así tenemos que, ante una conducta delictiva, se responde con la presencia de varias corporaciones policiales ejerciendo una duplicidad de funciones o hay una abstención de ejercer ante la presencia de la otra, lo que para el caso, es igual de grave. En otras situaciones, la ausencia de respuesta institucional será evidente y el resultado es la ineficiencia en la actuación.

7. Conclusiones

Como hemos visto, las instituciones de policía ejercen una diversidad de funciones entre las que podemos mencionar el mantenimiento del orden y paz públicos, la prevención del delito, la preservación de la vida y los bienes de las personas, detenciones en flagrancia o por mandato de autoridad competente, la investigación del delito y auxilio en caso de desastres, por mencionar algunas. La presente investigación se refiere en

particular a la reacción ante los delitos que son reportados y cómo las corporaciones abordan el fenómeno delictivo.

Existen una gran cantidad de instituciones de policía en nuestro país mismas que podemos clasificar de la siguiente manera: a) por el nivel político de gobierno tenemos corporaciones federales, estatales y municipales; b) existen las denominadas policías de investigación (ministeriales, judiciales, agentes de investigación) y las que se conocen como preventivas; c) éstas a su vez pueden ser reactivas o proactivas; y d) adicionalmente al investigar el delito, también se convierten en primer respondiente, o policía con capacidades para procesar el lugar de intervención.

Consideramos pertinente la propuesta planteada en la presente investigación, toda vez que la división o clasificación política de las instituciones policiales en federales, estatales y municipales no permite definir las capacidades de respuesta según los tipos de delitos a abordar. En efecto, la Ley de la Policía Federal establece que ésta, tendrá la obligación de salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden u paz públicos y prevenir el delito de manera específica en las zonas fronterizas y tierra firme de los litorales así como las partes correspondientes de los pasos y puentes limítrofes; las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, centros de supervisión y control migratorio, carreteras federales, vías férreas, aeropuertos y puertos marítimos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación; parques nacionales, instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos; los espacios urbanos considerados como zonas federales así como los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación así como en todos los lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a jurisdicción

federal; adicionalmente entre otras responsabilidades, interviene en materia de seguridad pública en coadyuvancia con las autoridades competentes para la observancia y cumplimiento de las leyes. La fracción XXXIV del Reglamento de la Ley de la Policía Federal señala como una obligación de las Coordinaciones Estatales, vigilar, mantener el orden, garantizar la seguridad pública, combatir el delito y prestar el servicio de prevención en los caminos y puentes de jurisdicción federal, los medios de transporte que operen en ellos y de sus servicios auxiliares; la fracción XXXV establece que para los fines de la seguridad pública organizará dispositivos de inspección, seguridad y vigilancia para supervisar el tránsito de personas, vehículos y mercancías en las áreas señaladas en la fracción anterior. Esta definición de competencia hace posible entonces que la Policía Federal actúe en espacios físicos y territoriales determinados, sin importar el tipo de delito y la violencia que en su ejecución se ejerce.

El artículo 6 de la Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil menciona que una de las obligaciones de dicha institución, es el cuidado de la vida, la integridad, la seguridad, el patrimonio y los derechos de las personas, así como preservar las libertades y tranquilidad pública en el territorio del Estado; la fracción I del artículo en comento señala como atribución el uso de la fuerza a efecto de hacer cumplir la ley, mantener la vigencia del Estado de Derecho y salvaguardar el orden y paz públicos. La norma en comento dispone el establecimiento de zonas de vigilancia para atender los llamados de auxilio. En nuestra opinión se fortalece la orientación reactiva de la policía estatal, lo que sin estar regulado, permitiría una definición sobre la criminalidad que podría abordar en términos de su capacidad de respuesta y modelo de función operativa.

Como ejemplo, ahora comentamos sobre la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, que mediante la Policía Preventiva Municipal de la Dirección de

Policía, ejerce la Seguridad Pública dentro de la circunscripción territorial de la Ciudad de Monterrey, Nuevo León. El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey dispone que para el cumplimiento de los principios de territorialidad, proximidad, proactividad y promoción desarrollaran estrategias de proximidad policial cuyo objetivo será, entre otros, la articulación de trabajos de diagnóstico de los problemas de seguridad, diseño de acciones o proyectos de solución, así como el monitoreo y rendición de cuentas de los mismos, en coordinación con la comunidad buscando siempre aumentar de manera progresiva, la confianza y credibilidad que ésta tiene para con la corporación. La corporación policial que nos ocupa, sin dejar de lado las tareas reactivas, promueve un modelo de intervención preventivo basado en estrategias de proximidad social policial.

Es evidente la delimitación funcional de las tres corporaciones a que nos hemos referido, basada en criterios de división política (territorial) y no en capacidades de respuesta institucional.

En otro orden de ideas, es claro que las instituciones policiales se han desarrollado y ejercen su función en un entorno no idóneo para ello, pues no obstante los esfuerzos para hacer más eficiente la selección de aspirantes, la profesionalización de los elementos activos y el equipamiento institucional, las corporaciones siguen padeciendo esquemas laborales inapropiados en los que hay una ausencia de oportunidades de crecimiento profesional y personal y por otro lado se enfrentan ahora a una criminalidad para la cual no fueron preparados, o al menos no cuando los niveles de violencia se incrementaron. Se sigue padeciendo la descoordinación histórica entre las instituciones de policía. Hay infiltración de corporaciones y ataques de la delincuencia organizada a ellas y un nivel muy alto de desconfianza social, lo produce un desanimo

para responder a las convocatorias de alta policial, pocos quieren ser policías y muchos de ellos carecen de la vocación de servicio.

Ahora bien, por cuanto hace al tema central de la presente investigación debemos mencionar que en la actualidad, el abordaje del fenómeno delictivo se encuentra vinculado a tareas de vigilancia rutinaria y llamadas de solicitud de intervención lo que produce la reacción institucional de los tres órdenes de gobierno. Las corporaciones policiales despliegan estrategias de presencia policial y en los espacios físicos confluyen corporaciones municipales, estatales y federales, incluidas las de tipo militar, sin importar el tipo de delito abordado.

Hemos visto durante la presente investigación que las manifestaciones delincuenciales que se registran en el Estado de Nuevo León, principalmente en los municipios que constituyen el área metropolitana de la Ciudad de Monterrey, son de muy diversa índole, en las que encontramos desde riñas vecinales, hasta agresiones a las corporaciones de seguridad pública y que son atendidas sin distinción, por varios cuerpos policiales en un mismo tiempo. Es claro que cada conducta delictiva ejerce en su comisión diversos niveles de violencia y que las capacidades institucionales de respuesta no son la misma, no solo en función del orden de gobierno, sino incluso entre corporaciones municipales. Lo anterior nos permite asumir que ante los delitos cometidos, la respuesta de las instituciones del Estado es por demás deficiente toda vez que, no obstante que pudiera reaccionarse de manera oportuna, el nivel de violencia ejercido en la conducta delictiva no corresponde a la capacidad operacional de la corporación.

Por otro lado nos encontramos también con casos en los que la respuesta dada al delito, es superior a los niveles de respuesta que éste requiere, es decir, varias

corporaciones, de diferente orden de gobierno y distinto modelo operacional, confluyen en un mismo evento. En el primer caso la respuesta es insuficiente y en el segundo es excesiva y en ambos, se atiende al fenómeno delincencial de manera ineficiente, como antes ha quedado explicado.

8. Propuestas

Mediante la presente investigación se proponen varios pasos a efecto de eficientar la respuesta institucional ante el delito, mediante la implementación de una visión sistémica que permita integrar cada área de las instituciones policiales como un todo dirigido a un fin común en el que, si alguna de ellas no es vinculada según sus procesos, aquel no se logra.

En efecto, se pretende interrelacionar las instancias de patrullaje rutinario, análisis delictivo y operatividad entre una misma corporaciones y el resto de aquellas que despliegan actividades en el Estado a efecto de recolectar la información de inteligencia policial relativa a las conductas delictivas según espacio y tiempo pero con la variante de clasificarlas adicionalmente, según el nivel de violencia que se ejerce en la ejecución de las mismas. Si bien podríamos presuponer que las áreas de análisis delictivo ya realizan esa tarea, la propuesta se enfoca no a la explotación de la información para programas de prevención, sino para la asignación de niveles de respuesta institucional de tipo policial.

Para lo anterior se deberán clasificar los delitos en tres niveles de violencia: baja, media y alta; se determinan los cuadrantes de intervención policial y finalmente se asigna la vigilancia rutinaria en atención a las capacidades de respuesta institucional (equipo, estado de fuerza, modelo policial, capacidad de fuego, etc.). Las policías

municipales atenderán la criminalidad de violencia baja, las estatales las del nivel medio y las policías federales las del grado más alto lo que permitirá una mejor capacidad de abordaje; despliegue eficiente del estado de fuerza y optimización de los recursos materiales. Si bien ello no quiere decir que en una zona específica solamente habrá un grado de violencia en la comisión de los delitos, si permitirá anticiparse mediante el refuerzo de presencia policial según los delitos registrados.

Ello hace necesaria la integración teórica dentro de la vertiente de la disuasión, tanto mediante el patrullaje rutinario, como la definición de condiciones y espacios criminógenos. Esto es, cuando antes hablamos de las diferentes corrientes o vertientes criminológicas, veíamos que los modelos de control social formal son ejercidos mediante la función policial, traducida en la vigilancia rutinaria, arrestos, operativos específicos contra la delincuencia, etc. Por otra parte asumimos también que la criminología administrativa centra su objeto de estudio a las oportunidades para llevar a cabo el delito, lo que se deduce de la aplicación de diversas teorías de criminología ambiental.

Las unidades de policía en el área metropolitana ejercen su patrullaje según zonas preestablecidas, pero un estudio de geo-referencia delictiva permitirá conocer previamente qué tipo de delitos se presentan en cada área definida con el objeto no de generar estadística criminal solamente, sino para preestablecer ante determinadas manifestaciones delincuenciales, que capacidad de respuesta institucional requieren y la asignación idónea de la corporación correspondiente. Así, ante delitos que hemos clasificado con alto grado de violencia deberán ser atendidos por Instituciones de tipo federal y violencia baja por las policías municipales, ello atendiendo esa capacidad de respuesta y no solo la división política de las corporaciones que hoy existe.

Referencias

AGUDO Guevara, X. (2000). *Globalización, tiempo, espacio y poder*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.

ALVAREZ ICAZA Longoria, E. (2009). *Los derechos humanos en México*. México: Nostra.

ALVARO Estramiana, J. (2003). *Fundamentos sociales del comportamiento humano*. España: UOC.

ANCEL, M. (1998). *Social defence. A modern approach to criminal problems*. London: Routledge.

BARATTA, A. (2009). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. Siglo XXI. México.

BARATTA, A. (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. Siglo XXI. México.

BARBA Alvarez, R. (2001). *Lineas elementales de derecho policial en Mexico*. Mexico: Universidad de Guadalajara.

BARRON Cruz, M. G. (2011). *¿Policía Única: Salida a la Inseguridad?* En J. L. Prado Maillard, & J. Peñaloza Pedro, *Dilemas de la Seguridad Pública: ¿Hay Salidas?* (pág. 79). Monterrey, México: Facultad de Derecho y Criminología UANL.

BECCARIA, C. (1764/2006). *De los delitos y de las penas*. México: Fondo de Cultura Económica.

BECKER, H. (1971). *Los extraños. Sociología de la desviación*. Argentina: Editorial Tiempo Contemporáneo.

BITTNER, E. (1975). *The functions of the Police in Modern Society: A review of background factors, current practices, and possible role models*. New York: Aronson.

BODIN, J. (1576/1992). *Los seis libros de la República*. Madrid: Editorial Tecnos.

BRIAR, S., PILIAVIN, I. (1964). *Delinquency, situational inducements and commitment to conformity*. New York: Oxford University Press and Society for the study of social problems.

BRICEÑO, J. (2008). *La policía que Lima necesita*. Perú: Ciudad Nuestra.

BROGDEN, M. N. (2005). *Community Policing. National and International Models and Approaches*. Portland, Oregon: William Publishing.

BUNGUE, M. (2008). *Filosofía y sociedad*. México: Siglo Veintiuno Editores.

BUSTOS Ramírez, J. y HORMAZÁBAL Malareé, H. (2004). *Nuevo Sistema de Derecho Penal*. España: Trotta. Colección: "Estructuras y Procesos".

CAFFERATA Nores, J. (1985). *Policia judicial*. Argentina: Lerner.

CANDINA, A. (2005). *Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional*. En: Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

CARBONELL, M., OROZCO, W., VAZQUEZ, R. (2002). *Estado de derecho*. Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V. Mexico.

CARDOZO Cuenca, H. (2006). *Auditoría del sector solidario: Aplicación de normas internacionales*. ECOE Ediciones. Bogotá, Colombia.

CARRILLO Prieto, I. (2005). *La profesionalización de las corporaciones policiacas*. Porrúa: México.

CARRO Fernandez-Valmayor, J.L. (1989). *Policia y Sociedad*. Santander, España: Ministro del Interior.

CEDEÑO Gómez, Á. (2005). *Administración de la Empresa*. Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.

CLARK, R. (1992). *Situational crime prevention. Successful case studies*. New York: Harrow and Heston.

CLOWARD, R.A.; OHIN, L.E. (2013). *Delinquency and opportunity: A study of delinquent gangs*. New York: The free prees y Collier-Macmillan.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

COHEN, A.K. (1955). *Delinquent boys; the culture of the gang*. New York: The free prees.

COHEN, L.E. y FELSON, M. (1979). *Social change and crime rate trends: a routine activities approach*. American Sociological Review.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

CRUZ Torrero, L. (2007). *Seguridad publica*. Mexico: Trillas.

DARWIN, C.(1859/2013). *El origen de las especies*. México: Diana.

DE JUAN López, S. (2009). *Thomas Hobbes, o la unidad de naturaleza y sociedad*. España: Erasmus Ediciones.

Diccionario Enciclopédico Everest 5. (1991). España: Editorial Everest, S.A.. Tomo IV. 2ª Edición.

DI TULLIO, B. (1966). *Principios de criminología clínica y psiquiatría forense*. Madrid, España: Aguilar.

DOORMAN, F. (2002). La metodología del diagnóstico en el enfoque "Investigación adaptativa". Costa Rica: Universidad Nacional, Universidad Estatal. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

DUGDAALE, R. L. (1970). *The Jukes: A Study In Crime, Pauperism, Disease, And Heredity*. New York: Arno Press.

DURKHEIM, E. (1893/1993). *La división del trabajo social*. México: Colofón, S.A.

ELBERT, C.A. (2012). *Criminología, ciencia y cambio social*. Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

FEUERBACH, A. (1801/1989). *Tratado de derecho penal: común vigente en Alemania*. Argentina: Hammurabi.

FIORENTINI, G. y PELTZMAN, S. (1995). *The economics of organised crime*. New York: The Press Syndicate of the University of Cambridge.

GABALDON, L. (1987) *Control social y criminología*. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.

GALÁN Quiroz, L. (2000). *Informática y auditoría para las ciencias empresariales*. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga.

GALERA, A. (1987). *La antropología criminal. Medio siglo de antropología criminal española*. España: Sociedad Española de Historia de las Ciencias y Técnicas.

GARCÍA Luna, G. (2012). *Para Entender el Nuevo Modelo de Seguridad Para México*. México: Nostra Editores, S.A. de C.V.

GARCÍA Ramírez, S. (2002). *En torno a la seguridad pública, desarrollo penal y evolución del delito*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.

GARCÍA-PABLOS de Molina, A. (2013). *Criminología: una introducción a sus fundamentos teóricos*. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia, España.

GARZA García, C. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. Mexico: Mc Graw Hill.

GIMENES-SALINAS Framis, A. (1999). *La Formación Policial Básica en Cataluña y Quebec: Descripción y Evaluación*. En L. M. ARROYO, *Estudios de Criminología II* (pág. 93). España: Universidad de Castilla-La Mancha.

GLASER, D. (1978). *Crime in our changing society*. New York: Holt, Rinehart and Wiston.

GOLDSTEIN, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.

GONZÁLEZ Martín, C. D. (2005). *La Seguridad: una responsabilidad a compartir*. Madrid, España: Dykinson.

GONZÁLEZ Vidaurri, A. & SÁNCHEZ Sandoval, A. (2013). *Criminología*. México: Editorial Porrúa.

GONZÁLEZ López, R. (2011). *Las instituciones de policía y la prevención del delito*. México: Facultad de Derecho y Criminología UANL.

GRAPIN, P. (1973). *L'Anthropologie Criminelle*. Francia. Presses Universitaires de France.

HERRERA, S. & ROLANDO, W. (2013). *Las teorías biológicas del individuo defectuoso*. en: *Criminología y Victimología: Revista de la Segunda Cohorte del Doctorado en Seguridad Estratégica*. Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala.

HIGUERA Bernal, G. (2005). *La renovación pertinente del modelo de seguridad pública en México*. México: Porrúa.

HIRSCHI, T. (2011). *Causes of delinquency*. EEUU: University of California Press.

HOBBS, T. (1651/2003). *Leviatan*. Argentina: Losada

IÑIGO, A. (1985). *Bitácora de un policía*. México: Departamento del Distrito Federal.

JEFFERY, C.R. (1977). *Crime prevention through environmental design*. Londres: Beverly Hill.

JHOANSEN Bertoglio, O. (2004). *Anatomía de la empresa: una teoría general de las organizaciones sociales*. México: Limusa.

- KAISER, G. (1988). *Introducción a la criminología*. Madrid: Editorial Dykinson.
- KELSEN, H. (1954/2006). *¿Una nueva ciencia de la política?* Buenos Aires, Argentina. Katz Editores.
- KENNEY, J. P. (1970). *Planeción y Dirección Administrativa de la Policía*. México: Limusa-Wiley, S.A.
- KOONTZ, H. &. (2000). *Administración. Una perspectiva global*. México: McGraw-Hill.
- LEGARRE, S. (2004). *Poder de policía y moralidad pública*. Argentina: Abaco.
- LEIJA Moreno, M.A. (2009). *Elementos de criminología*. México: Editorial Lazcano Garza.
- LEMERT, E. (1967). *Human deviance, social problems and social control*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.
- LISZT, F.V. (1882/1995). *La idea del fin en el derecho penal: programa de la Universidad de Mardeburgo, 1882*. España: Editorial Comares.
- LUSTHAUS, C., ADRIEN, M.A., ANDERSON, G., CARDEN, F. & PLINIO M P. (2002). *Evaluación Organizacional. Marco para el mejor desempeño*. Ottawa, Canadá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo.

LORENCES, V.H. (1997). *Poder de policía*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad.

MARCHIORI, H. (2009). *Criminología. La víctima del delito*. México: Editorial Porrúa.

MARCHIORI, H. (2011). *Psicología criminal*. México: Editorial Porrúa.

MARCHIORI, H. (2011). *Criminología. Teorías y pensamientos*. México: Editorial Porrúa.

MARTIN Fernández, M. (2011). *Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la policía en España*. España: Reis.

MARTÍNEZ Garnelo, J. (2003). *Policía nacional investigadora del delito*. México: Porrúa.

MARTÍNEZ Garnelo, J. (1999). *Seguridad pública nacional*. México: Porrúa.

MATEO Campoy, D. (2006). *Gestión Emprendedora: Estrategias y Habilidades para el Emprendedor Actual*. España: Ideas Propias Editorial.

MAURACH, R. (1962). *Tratado de derecho penal*. Barcelona, España: Ediciones Ariel.

MEAD, G. (1934/1982). *Espíritu, persona y sociedad. Desde el punto de vista del conductismo social*. España: Editorial Paidós.

MEDINA Ariza, J. (1989). *El control social del delito*. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

MEDINA Ariza, J. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Argentina: Euros Editores, S.R.L.

MENDIETA Jiménez, E. (2009). *La Fuerza de la Razón y La Razón de la Fuerza. El Uso Legítimo de la Violencia*. México: INACIPE.

MERTON, R.K. (1949/1964). *Teorías y estructuras sociales*. México. Fondo de Cultura Económica.

MORGAN, R., MAGUIRE, M, & REINER, R. (2012). *The Oxford handbook of criminology*. United Kingdom: Oxford University Press.

MUNCH, L. (2007). *Administración. Escuelas, proceso administrativo, áreas funcionales y desarrollo emprendedor*. México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.

NEWMAN, O. (1973). *Defensible space*. New York: McMillan.

ORELLANA Wiarco, O. (2010). *Seguridad pública. Profesionalización de los policías*. México: Porrúa.

PALACIOS Pámanes, G. S. (2015). *Criminología contemporánea. Introducción a sus fundamentos teóricos*. México. INACIPE.

PALACIOS Pámanes, G.S. (2014). *Dogmática policial*. México: Grupo Editorial Movimiento Actual, Gobierno del Estado de Nuevo León.

PALACIOS Pámanes, G.S. (2014). *Diagnóstico de Fuerza Civil. Institucionalización y transición*. México: Grupo Editorial Movimiento Actual, Gobierno del Estado de Nuevo León.

PALACIOS Pámanes, G. S. (2011). Algunos Temas a Considerar Cuando se Realice un Diagnóstico de Seguridad. En J. L. Prado Maillard, *Dilemas de la Seguridad Pública: ¿Hay Salidas?* (pág. 180). Monterrey, México: Facultad de Derecho y Criminología UANL.

PALACIOS Pámanes, G. S. (2010). *Organización Policial. Una propuesta para Nuevo León*. Criminología y Sociedad , 7-8.

PARSONS, T. (1968). *La estructura de la acción social: Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos*. Madrid. Guadarrama.

PLATA Luna, A.(2007). *Criminología, criminalística y victimología*. México: Oxford.

PLATÓN. (2015). *La República. Diálogos de Platón*. México: Editores Mexicanos Unidos, S.A.

PONTÓN C., D. (2009). *Policía Comunitaria y Cambio Institucional en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Flacso.

RAMÍREZ Cardona, C. (2007). *Fundamentos de Administración*. México: Ecoe Editores.

RAMÍREZ Ramirez, E. (2009). *La ética en la formación de la policía. Manual de capacitación*. México: Porrúa.

RAMÍREZ, A. (2005). *Estrategias Sociales de Policía*. Madrid: Dykinson.

REISS, J. (1999). *Crime Prevention in Urban Communities. A Wester Perspective*. New York: Miyazawa.

REYES Ponce, A. (1997). *Administración Moderna*. México: Limusa, S.A. de C.V.

RICO, J. M. (1997). *Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

RODAS Carpizo, A. R. (1999). *Administración Básica*. México: Limusa-Noriega Editores.

RODRÍGUEZ Manzanera, L. (2015). *Criminología clínica*. México: Porrúa.

RODRÍGUEZ Manzanera, L. (2014). *Criminología*. México: Porrúa.

RODRÍGUEZ Morelion, M. D. (2012). *Seguridad pública y derechos humanos*. México: Academia Regional de Seguridad Pública.

RODRÍGUEZ Shadow, M. (1998). *El Estado Azteca*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

RODRÍGUEZ Valencia, J. (2006). *Administración I*. México: Thompson.

ROSEN, G. (2005). *De la policía médica a la medicina social*. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

ROUSSEAU, J.J. (2008) *El contrato social*. España: Editorial Maxtor.

RUBIO, L. (2010). *Una explicación sobre la alta criminalidad en México*. México: América Economía.

SANABRIA López, J. J. (2002). *La Ciencia de la Administración Pública: un Enfoque Político de la Actividad Administrativa del Estado en el Marco de la Globalización*. México: UNAM.

SÁNCHEZ González, J. J. (2001). *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdes Editores.

SANZ, H. (2006). *El impacto del etiquetamiento en el comportamiento criminal y sus consecuencias especiales*. En: *Tratado de Geografía Humana*. Dir. HIERNAUX, D. & LINDÓN, A. México: Anthropos. Universidad Autónoma Metropolitana.

SERRA Rojas, A. (1993). *Derecho Administrativo*. . Mexico: Porrúa.

SERRANO Maíllo, A. (2006). *Introducción a la criminología* Madrid, España: Dykinson, S.L. SERRANO Maíllo, A. (2008). *Interacciones teóricas en criminología*. Madrid, España: Dykinson, S.L.

SERRANO Maíllo, A. (2013). *El problema de las contingencias en la teoría del autocontrol. Un test de la teoría general del delito*. Madrid, España: Dykinson, S.L.

SHAW, C. R. & MACKAY, H. D. (1972). *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.

SKOGAN G., W. (2006). *Police and Community in Chicago. A Tale of Three Cities*. New York: Oxford University Press.

SORIA Verde, M.A. & SAIZ Roca, D. (2006). *Psicología Criminal*. México: Editorial Pearson Educación, S.A.

SOZZO, M. (2005). *Policía, Violencia, Democracia: Ensayos Sociológicos*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral.

TAYLOR, I., WALTON, P. & YOUNG, J. (2014). *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu/editores.

TENA Ramírez, F. (2013). *Derecho constitucional mexicano*. México: Editorial Porrúa.

TERRY, G. R. (1988). *Principios de Administración*. México: CECSA.

TORRENTE Roble, D. (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización policial*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Barcelona.

TOBÓN Franco, R. (2004). *Estrategias Comunicativas en la Educación: Hacia un modelo semiótico-pedagógico*. Colombia: Universidad de Antioquía.

TORRENTE Robles, D. (2008). *Prevención del delito y futuro de la policía*. España: Reis.

VARONA, Martínez, G. (2012). *Datos georeferenciales de interés criminológico en la C.A. de Euskadi*. España: Instituto Vasco de Criminología.

VASAK, K. (1979). *Human Rights: A thirty-year struggle. the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*. Francia: Unesco.

VON Bertalanffy, L. (2014). *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, M. (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WILSON Q., J. (1968). *Varieties of Police Behavior. The Management of Low and Order in Eight Communities*. United States of America: Harvard University Press.

WILSON, O. (1974). *Administración de la Policía*. México: Limusa.

YAÑEZ Romero, J. A. (1999). *Polcía Mexicana: Cultra política, (in)seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal*. México: UAM-X.

YAÑEZ Romero, J.A. (2001). *Policía Mexicana*. México: Plaza y Valdés.

ZAFFARONI, E. R. (2013). *La cuestión criminal*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.

Revistas

ANIYAR, L. Educación como forma de control social. Revista capitulo criminológico (1984) Maracaibo Venezuela No. 12

LOPEZ PORTILLO Vargas, Ernesto. La policía en México: función política y reforma. Febrero de 2000. México

ORELLANA Wiarco, O. Criminología y control social (2010)
<http://criminologiaysociedad.com/articulos/archivos/numero-02/criminologia-control-social.pdf> visto en febrero de 2015 México