



Revista  
**Criminalidad**

Volumen 55 • Número 1 • Enero-Abril 2013 • ISSN 1794-3108 • 1-176 páginas • 1.200 ejemplares • Bogotá, D. C., Colombia

## REVISTA CRIMINALIDAD

Publicación de la Policía Nacional de Colombia  
ISSN 1794-3108 (impreso)  
ISSN 2256-5531 (virtual)  
Volumen 55, número 1 - Enero-Abril 2013  
Periodicidad cuatrimestral  
Indexada en Pubblindex-Colciencias (B), Latindex, Dialnet,  
Clase, LILACS y Google Académico.

Dirección electrónica:  
dijin.revistacriminalidad@policia.gov.co  
revistacriminalidad@hotmail.com

## EQUIPO DIRECTIVO

**General José Roberto León Riaño**  
Director General, Policía Nacional de Colombia

**Brigadier General Jorge Hernando Nieto Rojas**  
Director de Investigación Criminal e INTERPOL

**Brigadier General Janio León Riaño**  
Jefe, Oficina de Planeación, Policía Nacional de Colombia

**Coronel Luis Humberto Poveda Zapata**  
Subdirector de Investigación Criminal

**Teniente Coronel Elba Lucía Granados León**  
Jefe, Área de Información y Análisis Criminal

**Teniente Coronel Alexander Useche Buitrago**  
Jefe, Centro de Investigaciones Criminológicas

**Mayor Giovanni Aurelio Torres Guzmán**  
Jefe, Observatorio del Delito

## EQUIPO EDITORIAL

EDITOR

**Teniente Juan Aparicio Barrera**  
Doctor © en estudios políticos  
Observatorio del Delito  
Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL

ASISTENTE EDITORIAL

**Subintendente José Luis Rodríguez Flórez**

CORRECTOR

**Nelson A. Rojas Vargas**

TRADUCTORES

**Pilar García de Tedeschi**  
**Ivanna Castaño Loaiza**

ILUSTRADOR

**Edilberto Garzón Larrota**

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

**Imprenta Nacional de Colombia**  
www.imprenta.gov.co

## CORRESPONDENCIA

Envío de colaboraciones y solicitud de canje:  
dijin.revistacriminalidad@policia.gov.co  
revistacriminalidad@hotmail.com

Dirección postal: Centro de Investigaciones Criminológicas –DIJIN–, Policía  
Nacional de Colombia  
Avenida El Dorado No. 75-25, barrio Modelía, Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono (571) 426 6200 ext. 104167

## COMITÉ EDITORIAL

**Davi de Paiva Costa Tangerino**  
Doctor en Derecho Penal y Criminología  
Profesor-Investigador, Facultad de Derecho, Universidad de Río de Janeiro,  
Río de Janeiro, Brasil  
davi.tangerino@gmail.com

**Eugenio Raúl Zaffaroni**  
Doctor en Derecho  
Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina  
Buenos Aires, Argentina  
raulzaffaroni@csjn.gov.ar

**Fernando Molina Fernández**  
Doctor en Derecho  
Decano de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid,  
Madrid, España  
fernando.molina@uam.es

**Lorenzo Bujosa Vadell**  
Doctor en Derecho Penal  
Profesor-Investigador, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca,  
Salamanca, España  
lbujosa@usal.es

**Luz Anyela Morales Quintero**  
Doctora en Psicología Social  
Profesora-Investigadora, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México  
luzanyelam@yahoo.com

**Vicente Garrido Genovés**  
Doctor en Psicología  
Docente-investigador, Licenciatura de Ciencias de la Educación y en la  
Diplomatura de Criminología, Universidad de Valencia. Valencia, España  
vicente.garrido@uv.es

**Zaid Lagunas Rodríguez**  
Doctor en Antropología  
Investigador del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Centro INAH,  
Puebla, México  
zaidlagunas@yahoo.com.mx

## COMITÉ CIENTÍFICO

**Borja Mapelli Caffarena**  
Doctor en Derecho  
Director, Instituto de Criminología, Universidad de Sevilla, Sevilla, España  
mapelli@us.es

**César San Juan Guillén**  
Doctor en Psicología Social  
Profesor, Universidad del País Vasco, Vizcaya, España  
cesar.sanjuan@ehu.es

**Francisco Javier Urrea Portillo**  
Doctor en Psicología  
Profesor, Escuela de Enfermería, Universidad Autónoma de Madrid,  
Madrid, España  
urrafrancia@hotmail.com

**Georgios A. Antonopoulos**  
Ph.D Criminology  
Professor of Criminology School of Social Sciences and Law, Teesside University  
Middlesbrough, Reino Unido  
g.antonopoulos@tees.ac.uk

**José Ignacio Ruiz Pérez**  
Doctor en Psicología  
Profesor Asistente, Departamento de Psicología, Universidad Nacional  
de Colombia, Bogotá, D. C., Colombia  
jiruizp@unal.edu.co

El material publicado puede ser reproducido haciendo referencia a su fuente.  
La *Revista Criminalidad* no se identifica, necesariamente, con las opiniones  
expresadas por los autores.

Doctor

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República de Colombia

Doctor

**Juan Carlos Pinzón Bueno**  
Ministro de Defensa Nacional

## POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

General

**José Roberto León Riaño**  
Director General de la Policía Nacional

Mayor General

**Édgar Orlando Vale Mosquera**  
Subdirector General de la Policía Nacional

Mayor General

**Rodolfo B. Palomino López**  
Director de Seguridad Ciudadana

Mayor General

**Luis Gilberto Ramírez Calle**  
Comisión de Estudios en Londres

Mayor General

**Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia**  
Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

Mayor General

**Luis Alberto Pérez Alvarán**  
Director Antinarcóticos

Mayor General

**Santiago Parra Rubiano**  
Inspector General de la Policía Nacional

Mayor General

**José David Guzmán Patiño**  
Comandante de la Región de Policía No. 6

Brigadier General

**Francisco Patiño Fonseca**  
Comandante de la Región de Policía No. 4

Brigadier General

**Luz Marina Bustos Castañeda**  
Directora Nacional de Escuelas

Brigadier General

**Yesid Vásquez Prada**  
Comandante de la Región de Policía No. 5

Brigadier General

**Jorge Hernando Nieto Rojas**  
Director de Investigación Criminal e INTERPOL

Brigadier General

**Janio León Riaño**  
Jefe Oficina de Planeación

Brigadier General

**Miguel Ángel Bojacá Rojas**  
Director de Talento Humano

Brigadier General

**Ricardo Alberto Restrepo Londoño**  
Comandante de la Región de Policía No. 8

Brigadier General

**Nicolás Rancés Muñoz Martínez**  
Director de Sanidad

Brigadier General

**Carlos Ramiro Mena Bravo**  
Director de Tránsito y Transporte

Brigadier General

**Jorge Enrique Rodríguez Peralta**  
Director de Protección y Servicios Especiales

Brigadier General

**Humberto Guatibonza Carreño**  
Director Antisecuestro y Antiextorsión

Brigadier General

**José Ángel Mendoza Guzmán**  
Comandante Policía Metropolitana del Valle de Aburrá

Brigadier General

**Rodrigo González Herrera**  
Comandante Policía Metropolitana de Cartagena

Brigadier General

**José Vicente Segura Alfonso**  
Comandante Policía Metropolitana de Barranquilla

Brigadier General

**Carlos Enrique Rodríguez González**  
Comandante de la Región de Policía No. 7

Brigadier General

**Édgar Sánchez Morales**  
Director Administrativo y Financiero

Brigadier General

**Saúl Torres Mojica**  
Comandante Policía Metropolitana de Bucaramanga

Brigadier General

**Gabriel Parada Díaz**  
Director Fondo Rotatorio de la Policía

Brigadier General

**Fabio Alejandro Castañeda Mateus**  
Comandante Policía Metropolitana Santiago de Cali

Brigadier General

**Luis Eduardo Martínez Guzmán**  
Comandante Policía Metropolitana de Bogotá

Brigadier General

**Mireya Cordon López**  
Comandante de la Región de Policía No. 3

Brigadier General

**Omar Rubiano castro**  
Comandante de la Región de Policía No. 2



# CONTENIDO

Editorial	I	7
-----------	---	---

## Estudios Criminológicos

*Criminological Studies*

*Estudos Criminológicos*

Actitudes y dinámicas de robo en un colegio de nivel socioeconómico medio-alto <i>Theft attitudes and dynamics in an upper-middle socioeconomic level school</i> <i>Atitudes e dinâmica de roubo numa escola do nível socioeconômico médio-alto</i> Enrique Chaux; Diana Carolina Camargo; Manuela León; Daniela Trujillo	I	11
¿Cómo se organizan los grupos criminales según su actividad delictiva principal? Descripción desde una muestra española <i>How do criminal groups organize themselves according to their own specific main activity?</i> <i>Description of a Spanish sample</i> <i>Como se organizam os grupos criminosos de acordo com a sua principal atividade criminosa?</i> <i>Descrição de uma amostra espanhola</i> Carmen Jordá-Sanz; Laura Requena-Espada	I	31
Consideraciones en torno a la seguridad y la política criminal en Venezuela <i>Considerations around security and criminal policy in Venezuela</i> <i>Considerações com relação a segurança e a política criminal na Venezuela</i> Luisa Leal; Adela García	I	49
La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano <i>The closure of the Federal Public Security Secretariat: another “turn of the screw” in the Security</i> <i>Policy of the Mexican State</i> <i>O desaparecimento da Secretaria de Segurança Pública Federal: outro “passo adiante” na Política</i> <i>de Segurança do Estado mexicano</i> Eduardo López-Betancourt; Roberto Fonseca-Luján	I	67
Tratamiento de la delincuencia organizada en España: en particular, tras la reforma penal del 2010 <i>Treatment of organized crime in Spain: particularly, after the 2010 criminal reform</i> <i>Tratamento do crime organizado na Espanha: em particular, após a reforma penal de 2010</i> José Luis De la Cuesta-Arzamendi	I	81

Estado punitivo y control criminal. Cárceles, prisiones y penitenciarías en Colombia en el siglo XIX	I	99
<i>Punitive state and control of criminal activities. Jails, prisons and penitentiaries in Colombia in the 19th century</i>		
<i>Estado punitiva e controle criminal. Prisões e penitenciárias na Colômbia no século XIX</i>		
José Wilson Márquez-Estrada		

## Ámbitos de Policía

### *Police Spheres*

### *Âmbitos da polícia*

La responsabilidad de los miembros de las operaciones para el mantenimiento de la paz, por ilícitos cometidos en el desempeño de su función	I	115
<i>The responsibility of members of peace maintenance operations for criminal offences perpetrated in the performance of their functions</i>		
<i>A responsabilidade dos membros das operações para a manutenção da paz, por ilícitos cometidos no exercício de sua função</i>		
Carlos Cerda-Dueñas		
Aproximación a la inteligencia policial (la Policía Federal de México, 2006-2012)	I	131
<i>An approximation to police intelligence (the Federal Police of Mexico, 2006-2012)</i>		
<i>Abordagem à inteligência policial (a Polícia Federal do México, 2006-2012)</i>		
Marcos Pablo Moloeznik; Manuel I. Balcázar-Villarreal		
Reflexión sobre los derechos de los policías en México	I	153
<i>A reflection on policemen's rights in Mexico</i>		
<i>Reflexão sobre os direitos dos oficiais de polícia no México</i>		
Dante Jaime Haro-Reyes		
Acerca de la Revista Criminalidad	I	165
<i>About Revista Criminalidad</i>		166
<i>Sobre a Revista Criminalidad</i>		167
Indicaciones para los autores	I	168
<i>Authors' Guidelines</i>		171
<i>Instruções para autores</i>		174

# Editorial



En la historia de Colombia, la Policía Nacional ha sido un actor propositivo en la pedagogía de la paz, en la actuación oportuna contra las dinámicas del crimen, y de manera particular en el servicio a un ciudadano que no solo es receptor de derechos sino garante de obligaciones, dada la misión constitucional que tiene la institución de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y de las libertades públicas, orientados a consolidar la convivencia y la seguridad ciudadana.

Esta realidad ha determinado que las acciones contemporáneas se definan a partir de la *Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, y la consolidación del *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes* y del *Plan Integral para la Seguridad del Ciudadano “Corazón Verde”*, con el propósito de responder de manera estratégica a los retos que depara el advenimiento del posconflicto y la proliferación de violencias asociadas a las agresiones de género, a la degradación del medioambiente, a la evolución de la extorsión, que se ha transformado en microextorsión; el hurto que se está ejecutando a través de internet; el maltrato a la honra, que se produce a través de nuevos medios, como las redes sociales, y el expendio de drogas ilícitas desde las *ollas de bazuco*.

En conflictos y coyunturas sociales como los que experimenta a diario Colombia, los policías deben influir de manera positiva en las comunidades, para demostrarles a esos miles de colombianos en los campos y ciudades que sin el ejercicio correcto de la autoridad que les ha sido confiada, probablemente el país no tendría oportunidades de construir confianza, prosperidad y desarrollo humano.

Por esta razón, la lucha contra la impunidad, desde la perspectiva y los resultados históricos logrados por la *Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN)* durante los últimos 60 años de vida de la nación, ha reforzado la confianza de los ciudadanos hacia la autoridad, deslegitimando la violencia como método de resolución de conflictos e incrementado el valor otorgado a la vida, al reducir la brecha de complejidad entre los factores de desestabilización social y la capacidad de respuesta estatal.

Lo anterior gracias a la capacidad de trabajo colaborativo, a la voluntad y al legado de ese primer ejercicio realizado por un grupo de visionarios, que sin afán o presión alguna ordenaron y sistematizaron datos sobre delitos y contravenciones, perfiles de víctimas y victimarios, e iniciaron tanto la construcción de política criminal estatal como el sistema de organización de la Policía Nacional, que hoy permiten confrontar el delito desde una perspectiva microgerencial.

A partir de estos dos grandes propósitos, en 1958 se publicó el primer volumen de la *Revista Criminalidad*, con una periodicidad anual hasta el año 2007. Después, del 2008 en adelante se publicó semestralmente, en atención a la necesidad de divulgar y difundir más artículos científicos.

En esta gestión del conocimiento policial y comunitario, la Revista Criminalidad es, sin duda, el primer proceso que tuvo el servicio de investigación criminal. Situación que se corrobora con el origen del *Estado Mayor F-2, Departamento de Información Criminal y Estadísticas*, que durante la década de los 60 asumiría las funciones de policía judicial y los procesos de criminalística. Un hecho que posteriormente facilitaría la implementación de la Ley 180 del 13 de enero de 1995, para separar las actividades de Policía Judicial y de Inteligencia.

Gracias a este invaluable esfuerzo, hoy la historia de lucha contra el delito es relatada por las víctimas, y descrita de manera científica y juiciosa por la Revista Criminalidad de la Policía, en un ejercicio constante de veeduría pública que evalúa y confronta resultados estatales durante 60 años de consolidación del servicio de investigación criminal en el ámbito nacional, desde esta unidad, creada en 1899 y reorganizada en 1904 como oficina de instrucción, responsable de la investigación de delitos comunes.

Estos resultados históricos permiten reafirmar la convicción de que respondemos oportuna y sensiblemente al clamor de las víctimas; como lo hicimos durante el período de 1996 al 2000, cuando me desempeñé en esta unidad policial como Jefe del Área Investigativa Delitos contra la Vida, y creamos el Grupo Investigativo Humanitas y el Grupo Investigativo de Homicidios a Miembros de la Fuerza Pública, para descentralizar el concepto de recolección de información e incrementar el despliegue operativo, en un contexto de profundización de derechos humanos que cubriera a víctimas y victimarios.

Hoy reconocemos que ninguno de estos esfuerzos fue en vano, y que la publicación es un proceso de mejora continua. Así lo advierte la reciente inclusión de la Revista en el Sistema de Indexación y Resumen LILACS (Literatura Latinoamericana y del Caribe en Ciencias de la Salud), del Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud (BIREME) de Brasil, y el aumento a tres publicaciones al año. Esto permite que más expertos globales en investigación criminal y criminológica nos acompañen, en aras de consolidar una cultura de gestión de la información criminal, y brinden a la Policía y al ciudadano la oportunidad única de reconocerse en su interacción, a partir del conocimiento científico y estadístico policial sobre fenómenos criminales y delictivos, teniendo en cuenta que liberar al ciudadano de las problemáticas de inseguridad que a diario lo aquejan es un desafío histórico y nuestro mayor compromiso, evocando la sentencia del escritor alemán Goethe, según la cual “no basta saber, se debe también aplicar. No es suficiente querer, se debe también hacer”.

General **JOSÉ ROBERTO LEÓN RIAÑO**  
*Director General Policía Nacional de Colombia*

# Estudios criminológicos

## *Criminological Studies*

## *Estudos criminológicos*

- |   |   |    |
|---|---|----|
| Actitudes y dinámicas de robo en un colegio de nivel socioeconómico medio-alto<br><i>Theft attitudes and dynamics in an upper-middle socioeconomic level school</i><br>Atitudes e dinâmica de roubo numa escola do nível socioeconômico médio-alto<br>Enrique Chau; Diana Carolina Camargo; Manuela León; Daniela Trujillo  | I | 11 |
| ¿Cómo se organizan los grupos criminales según su actividad delictiva principal?<br>Descripción desde una muestra española<br><i>How do criminal groups organize themselves according to their own specific main activity?</i><br><i>Description of a Spanish sample</i><br>Como se organizam os grupos criminosos de acordo com a sua principal atividade criminosa?<br><i>Descrição de uma amostra espanhola</i><br>Carmen Jordá-Sanz; Laura Requena-Espada                 | I | 31 |
| Consideraciones en torno a la seguridad y la política criminal en Venezuela<br><i>Considerations around security and criminal policy in Venezuela</i><br><i>Considerações com relação a segurança e a política criminal na Venezuela</i><br>Luisa Leal; Adela García  | I | 49 |
| La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano<br><i>The closure of the Federal Public Security Secretariat: another “turn of the screw” in the Security Policy of the Mexican State</i><br><i>O desaparecimento da Secretaria de Segurança Pública Federal: outro “passo adiante” na Política de Segurança do Estado mexicano</i><br>Eduardo López-Betancourt; Roberto Fonseca-Luján | I | 67 |
| Tratamiento de la delincuencia organizada en España: en particular, tras la reforma penal del 2010<br><i>Treatment of organized crime in Spain: particularly, after the 2010 criminal reform</i><br><i>Tratamento do crime organizado na Espanha: em particular, após a reforma penal de 2010</i><br>José Luis De la Cuesta-Arzamendi   | I | 81 |
| Estado punitivo y control criminal. Cárceles, prisiones y penitenciarías en Colombia en el siglo XIX<br><i>Punitive state and control of criminal activities. Jails, prisons and penitentiaries in Colombia in the 19th century</i><br><i>Estado punitiva e controle criminal. Prisões e penitenciárias na Colômbia no século XIX</i><br>José Wilson Márquez-Estrada  | I | 99 |



# Actitudes y dinámicas de robo en un colegio de nivel socioeconómico medio-alto

*Theft attitudes and dynamics in an upper-middle socioeconomic level school*

*Atitudes e dinâmica de roubo numa escola do nível socioeconômico médio-alto*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/23 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/19

## Enrique Chaux

Doctor en Educación.  
Profesor Asociado, Director del grupo de investigación Educación, Desarrollo y Convivencia. Departamento de Psicología, Universidad de los Andes Bogotá, D. C., Colombia.  
echaux@uniandes.edu.co

## Diana Carolina Camargo

Psicóloga.  
Bogotá, D. C., Colombia.  
dc.camargo147@gmail.com

## Manuela León

Psicóloga e Ingeniera Industrial.  
Bogotá, D. C., Colombia.  
manuelaleong@gmail.com

## Daniela Trujillo

Psicóloga e Ingeniera Industrial.  
Bogotá, D. C., Colombia.  
danielatrujillorestrepo@gmail.com

**Para citar este artículo:** Chaux, E.; Camargo, D. C.; León, M. & Trujillo, D. (2013). Actitudes y dinámicas de robo en un colegio de nivel socioeconómico medio-alto. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 11-29.

## RESUMEN

El robo escolar es un problema muy común en colegios de todas las localidades de Bogotá. Con el propósito de profundizar sobre este fenómeno, se realizaron encuestas, entrevistas y grupos focales con noventa estudiantes de un colegio privado de nivel socioeconómico medio-alto. Los resultados indicaron que los robos en este colegio se realizan, por lo general, de manera espontánea e individual, y que los objetos robados se utilizan para uso personal y no para la venta. A pesar de que la mayoría de los estudiantes rechazan los robos, algunos minimizan su gravedad cuando la víctima tiene muchos recursos o pre-

sume de sus posesiones, o si ha dejado sus objetos descuidados. Estos resultados contrastan con un estudio similar realizado previamente en una escuela con presencia de pandillas juveniles, el cual mostró que los robos eran realizados de manera planeada por grupos de estudiantes que dividían sus roles y vendían lo robado por fuera del colegio. A pesar de las diferencias entre colegios, la presente investigación resalta la necesidad de que se tomen en serio las denuncias de los estudiantes, se apliquen normas de manera consistente, se promueva empatía frente a las víctimas y se cuestionen justificaciones que minimizan la gravedad de los robos.

## PALABRAS CLAVE

Hurto, robo, denuncia, sistema educativo, prevención (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

<sup>1</sup> Agradecemos muy especialmente a las directivas, psicólogos, docentes y estudiantes del colegio donde realizamos la investigación, por su gran colaboración con el estudio. Agradecemos también los muy valiosos comentarios de los evaluadores anónimos de la *Revista Criminalidad*.

## ABSTRACT

School theft is a very common problem at schools in all areas of Bogota. For the purpose of delving into this issue, surveys, interviews and focus groups were carried out with ninety students of a private upper-middle socioeconomic level school, and results showed that robberies and thefts taking place there are generally of a spontaneous and individual nature, and stolen objects intended for personal use, not for sale. Nevertheless, although most students reject these activities, they tend to minimize their seriousness particularly if the victims own significant resources or boast about their possessions or tend to be

careless and leave their things behind. In contrast, the results of a similar study previously carried out in a school affected with the presence of youth gangs showed that thefts were carefully planned by groups of students playing different roles; stolen objects were then sold outside the school. Despite the differences seen among these establishments, current research stresses the fact that student complaints need to be taken seriously and empathy promoted towards the victims; rules must be applied consistently while questioning and rejecting any justifications leading to minimize the seriousness of these acts.

## KEY WORDS

Theft, robbery, complaint, denunciation, educational system, prevention (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

O roubo escolar é um problema comum nas escolas em todas as localidades de Bogotá. Para investigar esse fenômeno, realizaram-se foram pesquisas, entrevistas e grupos focais com noventa alunos de uma escola privada de nível socioeconômico médio-alto. Os resultados indicaram que os roubos nesta escola são feitos, em geral, de jeito individual e espontâneo e que os objetos roubados são usados para uso pessoal e não para venda. Enquanto a maioria dos alunos rejeita o roubo, alguns minimizam sua gravidade quando a vítima tem muitos recursos ou gaba-se das suas posses, ou se deixou seus objetos aban-

donados. Esses resultados contrastam com um estudo semelhante realizado anteriormente em uma escola com a presença de gangues de jovens, que mostrou que os roubos foram feitos na maneira pretendida por grupos de estudantes que dividiam seus papéis e vendiam os objetos roubados fora da escola. Apesar das diferenças entre escolas, esta pesquisa destaca a necessidade de que as queixas dos alunos levam-se a sério, usam-se as regras consistentemente, promova-se a empatia com as vítimas e desafiem-se as justificativas que minimizam a gravidade dos roubos.

## PALAVRAS - CHAVE

Furto, roubo, denúncia, sistema educativo, prevenção (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

Un gran estudio sobre violencia escolar, realizado en Bogotá en el año 2006, mostró, sorprendentemente, que al 56% de los estudiantes les habían robado algo en el colegio durante el último año (Chaux & Velásquez, 2008). El estudio fue repetido en el 2011, con más de 100 mil alumnos, y se encontró que, de hecho, este indicador empeoró: el 63% de los estudiantes respondieron que habían sido robados dentro de su colegio en el último año (Chaux, 2013). Esta prevalencia, además de ser muy alta, es bastante homogénea en todas las localidades de Bogotá. En el 2011, la frecuencia de robos reportada en todas las localidades de Bogotá estuvo entre 59 y 68%. Esto sugiere que se trata de un problema muy común, que afecta con frecuencia similar a los estudiantes de colegios en todos los sectores de Bogotá. Entonces, resulta fundamental comprender con mayor profundidad el fenómeno del robo escolar, tanto en los colegios de niveles socioeconómicos bajos, como en aquellos donde estos altos. Entender lo anterior es muy importante para identificar formas en que este fenómeno se podría prevenir y reducir.

Buscando comprender mejor el problema del robo escolar, Bolívar, Contreras, Jiménez & Chaux (2010) realizaron un estudio cualitativo en un colegio público de Bogotá, de nivel socioeconómico bajo, ubicado en un barrio con elevados niveles de violencia comunitaria. Por medio de encuestas, entrevistas y grupos focales, encontraron que el robo dentro de ese colegio ocurre de manera muy estructurada, con altos niveles de organización y planeación. E. g., encontraron que hay grupos de estudiantes dentro del colegio que planean bien los robos que van a llevar a cabo: se dividen los roles y buscan los mejores momentos y lugares para entrar a los salones, a fin de esculcar maletas, robar distintos objetos de valor y esconderlos rápidamente entre estudiantes de grados menores, quienes los sacan del colegio para venderlos por fuera. Algunos alumnos contaron que incluso atracan a otros estudiantes dentro del colegio, a veces usando armas blancas.

Bolívar et al. (2010) también indagaron por los desentendimientos morales que utilizaban los estudiantes involucrados en robos a sus compañeros. El desentendimiento moral es un proceso cognitivo que le permite a las personas calmar su conciencia, justificando acciones propias que no son coherentes con sus principios morales (Bandura, 2002). Bolívar et al. (2010) encontraron, e. g., que algunos estudiantes contrastaban sus robos con acciones

peores que realizaban otros (comparaciones ventajosas); culpaban a las víctimas por demostrar que tenían mucho, y por eso se merecían que las robaran (atribución de la culpa a la víctima), o minimizaban su responsabilidad al decir que muchos participaban en los robos (difusión de la responsabilidad).

Los resultados encontrados por Bolívar et al. (2010) podrían asociarse con el contexto de delincuencia y violencia comunitaria en el que está ubicado el colegio donde se realizó la investigación. De hecho, varios entrevistados mencionaron que los robos ocurren con frecuencia de manera coordinada con pandillas juveniles, y que algunos estudiantes tienen relación directa con estas. Sin embargo, esto no explicaría por qué la prevalencia de robos es similar en todas las localidades de Bogotá, dado que la violencia comunitaria y las pandillas están concentradas en ciertas zonas de la ciudad (Ávila & Pérez, 2011; Chaux, 2013).

Para complementar la comprensión sobre el fenómeno de robos en colegios de Bogotá, el presente estudio indagó por actitudes y dinámicas de robos en un colegio privado de nivel socioeconómico medio-alto. Se buscó comprender si los robos en un contexto socioeconómico distinto también suceden de manera estructurada, con grupos organizados y altos niveles de planeación, o si, en cambio, ocurren de manera individual y espontánea. También se trató de identificar si las actitudes de los estudiantes frente al robo eran similares a las encontradas por Bolívar et al. (2010). Para garantizar la comparabilidad, en el estudio se usó una metodología similar a la utilizada por Bolívar et al. (2010).

Finalmente, también se exploró la posible relación entre las actitudes de los estudiantes frente al robo y la empatía, entendida como la capacidad para sentir algo similar o compatible con lo que otros sienten (Chaux, 2012; Hoffman, 2002). Esta relación se exploró suponiendo que los estudiantes que son más capaces de sentir compasión por los otros rechazarán más los actos que afectan negativamente a compañeros, como los robos.

En resumen, las preguntas de investigación que el estudio buscó responder fueron: 1) ¿Cómo son las dinámicas de robos entre estudiantes en un colegio privado de nivel socioeconómico alto de Bogotá?; 2) ¿Qué actitudes tienen los estudiantes participantes frente al robo escolar?, y 3) ¿Qué relación existe entre la empatía de los estudiantes y sus actitudes frente al robo escolar?



## Metodología

### Participantes

En esta investigación participaron alumnos de grados 4.º y 7.º de un colegio privado mixto de la ciudad de Bogotá. El colegio atiende estudiantes de familias con niveles socioeconómicos medio y alto (entre los seis estratos socioeconómicos definidos en Bogotá para el pago de servicios públicos, la gran mayoría de las familias del colegio viven en barrios clasificados en los estratos 4 y 5). Las edades de los participantes oscilaban entre 9 y 11 años (promedio, 10,2 años) en 4.º, y entre 12 y 15 años (promedio, 13,3 años) en 7.º. En la encuesta inicial participaron 90 estudiantes de grado 4.º (52 hombres y 38 mujeres) y 56 de 7.º (33 hombres y 23 mujeres). En la segunda parte del estudio se entrevistó individualmente a 13 estudiantes de 4.º (7 hombres y 6 mujeres), 11 de los cuales tenían actitudes más favorables hacia el robo. Los 2 restantes presentaban actitudes intermedias o desfavorables hacia el robo. En 7.º grado se entrevistaron 15 estudiantes (11 hombres y 4 mujeres), 11 de ellos con actitudes más favorables hacia el robo y 4 con actitudes intermedias o desfavorables. Adicionalmente, se llevó a cabo un grupo focal con 6 participantes de 4.º grado (3 hombres y 3 mujeres), 5 de ellos con actitudes intermedias o bajas hacia el robo, y uno con actitudes favorables, y otro con 5 estudiantes de 7.º grado (3 hombres y 2 mujeres), con actitudes intermedias o desfavorables hacia el robo. En todas las fases de la investigación los estudiantes participaron de manera voluntaria y anónima. Todos tenían consentimientos firmados por sus padres autorizando su participación.

### Procedimiento

Inicialmente se contactó al colegio y se pidió autorización a sus directivos para realizar el estudio. Después se informó a los padres de grados 4.º y 7.º el objetivo de la investigación, y se pidió su consentimiento firmado para la participación de sus hijos en el estudio. Se aplicó una encuesta de actitudes frente al robo a los estudiantes que fueron autorizados por sus padres. La segunda parte de la investigación consistió en entrevistas individuales a los alumnos con actitudes más favorables hacia el robo, según los resultados de la encuesta. Con el propósito de evitar señalamientos a los estudiantes selecciona-

dos para las entrevistas individuales, también se entrevistó a algunos alumnos con actitudes intermedias y desfavorables. Por último, se realizó un grupo focal en cada grado, para profundizar aspectos que no habían quedado claros en las entrevistas. Las encuestas y las entrevistas se llevaron a cabo por tres de los autores, psicólogas egresadas recientemente, con experiencia previa en la aplicación de instrumentos de recolección de datos con estudiantes escolares. Los grupos focales fueron liderados por dos de las tres investigadoras, mientras que la tercera tomaba nota y observaba la sesión.

## Instrumentos

La encuesta de actitudes frente al robo se adaptó de la realizada en el estudio de Bolívar et al. (2010). La encuesta adaptada quedó compuesta por 12 situaciones hipotéticas de robo, que variaban en el nivel de gravedad (vid. tabla 1). Los estudiantes debían responder qué tan grave les parecía la conducta de robo en cada caso (1 = “Nada grave”; 2 = “Un poco grave”; 3 = “Muy grave”). Esta nueva versión de la encuesta no ha pasado todavía por un proceso de validación. El alfa de Cronbach fue de 0.678.

Adicionalmente, se aplicó una escala sobre empatía adaptada de Chaux, Castro, Daza, Díaz & Hurtado (2004), y validada como parte del Módulo Latinoamericano de la Prueba Mundial de Educación Cívica de la IEA (Schulz, Ainley, Friedman & Lietz, 2011). El instrumento usado aquí incluye seis ítems referidos a casos hipotéticos (e. g., “¿Cómo te sientes si alguien que te cae mal se cae y se hace daño?”), en los cuales se pedía al estudiante que contestara cómo se sentiría al presenciar cada situación. Todas las situaciones implicaban acciones donde el estudiante debía imaginar que alguien que le cae mal se hacía daño, y tenían tres opciones de respuesta (1 = “me parece divertido”; 3 = “me da igual”; 3 = “me molesta”). El alfa de Cronbach fue de 0.817.

Las entrevistas individuales se realizaron siguiendo una guía adaptada por los autores, a partir de la guía usada por Bolívar et al. (2010). La adaptación usada aquí estaba compuesta por 14 preguntas abiertas, que indagaban por diferentes aspectos relacionados con las dinámicas de robo<sup>1</sup>: si los robos

se cometen de manera individual o grupal; si existen roles dentro de los grupos que roban; qué estrategias y formas de robo existen en el colegio; cuándo y dónde ocurren los robos; cuáles objetos se roban, y tipos de víctimas. De manera adicional, se preguntaba a los estudiantes si ellos conocían o eran amigos de alguien que hubiera cometido un robo. Al final de la entrevista se indagaba al estudiante si alguna vez había participado en un robo, y en caso de que fuera así, se profundizaba más al respecto. También se incluían preguntas sobre las reacciones de padres, compañeros, docentes y directivos después de que sucedía un robo. La duración promedio de las entrevistas fue de 20 minutos.

Finalmente, las preguntas del grupo focal fueron muy similares a las de las entrevistas. Para evitar señalamientos, en este caso no se preguntó a los estudiantes si ellos habían participado en robos. Las preguntas fueron más específicas y estuvieron centradas en indagar por aspectos más puntuales. E. g., si ocurrían robos en las rutas del colegio o si había requisas en los salones después de la ocurrencia de un robo. Se realizó un grupo focal en cada grado, y la duración fue de una hora en promedio.

## Análisis de datos

Los datos recogidos en las encuestas fueron analizados de manera cuantitativa. Se calculó un promedio de actitud frente al robo para cada uno de los estudiantes, el cual fue utilizado para la selección de los alumnos que se entrevistarían y participarían en los grupos focales. Para estudiar diferencias entre 4.º y 7.º, y entre hombres y mujeres, así como la interacción entre sexo y curso, se realizaron ANOVA. Adicionalmente se hizo una correlación para indagar si existía alguna asociación entre las actitudes frente a los robos y los niveles de empatía de los estudiantes. Para este análisis se invirtió la variable de actitudes frente al robo, para que un mayor valor indicara una actitud más favorable ante el robo.

Para analizar la información recogida en las entrevistas y grupos focales, se definió inicialmente una lista de categorías tentativas basadas en investigaciones previas en el tema. Después se realizó una codificación de los datos usando estas categorías, se modificaron algunas de ellas, con base en los datos recogidos, y se definieron subcategorías que no estaban previamente definidas. Los resultados cualitativos se presentan siguiendo la estructura final de las categorías, las cuales aparecen en la tabla 1.

1 La guía completa se puede conseguir solicitándola virtualmente al primer autor del estudio.

**Tabla 1. Categorías para el análisis de las dinámicas de robos**

Roles entre los involucrados
Estrategias de robo
Intención de robo
Momento y lugar
Clases
Descansos
Casilleros
Rutas escolares
Tipo de víctima
Objetos
Reacciones
Reacciones de estudiantes
Reacciones de los compañeros
Reacciones del colegio
Reacciones de los padres
Emociones

Fuente: Elaboración propia

## Resultados

### Actitudes frente al robo

Los resultados de la encuesta de actitudes sobre el robo muestran que la mayor parte de los encues-

tados presentaron actitudes desfavorables frente al robo. Como se puede ver en la tabla 2, la mayor parte de las respuestas estaban entre un poco grave y muy grave. El promedio general fue de 2,49, que está también entre un poco grave (codificado como 2) y muy grave (codificado como 3). La tabla 2 también permite evidenciar que las preguntas que más rechazo generaron fueron las que se refieren a un robo planeado y al uso de la violencia para robar (preguntas 2 y 8). Por otro lado, las preguntas que menos rechazo generaron fueron aquellas en las que implícitamente se justifica el robo si la víctima es adinerada o tiene muchos objetos (preguntas 4 y 9; vid. tabla 2). Al hacer un análisis de varianza para comparar las actitudes frente al robo entre cursos (4.º vs. 7.º) y sexos (hombres vs. mujeres), no se encontraron diferencias significativas. Tampoco se hallaron interacciones significativas entre sexo y curso. (Tabla 2).

Con respecto a la variable de empatía, la mayor parte de los estudiantes respondieron que les da igual o les molesta si le pasa algo negativo a alguien que les cae mal. El promedio fue 2,48 (desviación estándar de 0,06), que se encuentra entre el valor para “Me da igual” (codificado como 2) y “Me molesta” (codificado como 3). Adicionalmente, se encontraron niveles más altos de empatía entre los estudiantes de 4.º que entre los de 7.º, y entre las mujeres más que entre los hombres (vid. tabla 3).

**Tabla 2. Porcentajes y promedios de las actitudes frente al robo**

	PREGUNTA	NADA GRAVE (1)	UN POCO GRAVE (1)	MUY GRAVE (1)	PROMEDIO
1	Ludo se comió las onces de un compañero sin permiso. Dice que es culpa de su compañero por dejar la comida descuidada.	1,4%	61,6%	37,0%	2,36
2	Durante el descanso, Laurena y Maira amenazan con pegarle a una compañera si ella no les da parte de su almuerzo.	0,0%	2,1%	97,9%	2,98
3	Tulo roba para ayudarle económicamente a su familia.	2,1%	32,9%	65,1%	2,63
4	Mira le roba un solo marcador a un compañero que tiene muchos marcadores.	16,4%	67,8%	15,8%	1,99
5	Valencio perdió su calculadora. Para que su mamá no lo regañara, decidió robarse la calculadora de otro compañero y reemplazar así la suya.	0,7%	23,4%	75,9%	2,75
6	Alno le roba solamente a quienes tienen mucho y les sobra	4,1%	44,5%	51,4%	2,47
7	Cibella cogió un saco nuevo que había tirado en el piso de su salón y se quedó con el.	11,0%	61,0%	28,1%	2,17
8	Durante el descanso, Jaivir vio un salón con la puerta abierta. Entró, revisó algunas maletas buscando aparatos electrónicos que pudiera coger.	0,0%	2,1%	97,9%	2,98
9	Robín Hood robaba a los ricos para darle a los pobres	32,9%	56,8%	10,3%	1,77

	PREGUNTA	NADA GRAVE (1)	UN POCO GRAVE (1)	MUY GRAVE (1)	PROMEDIO
10	Feliciano y sus amigos deciden robarle a alguien que ellos saben que es un ladrón	9,7%	57,2%	33,1%	2,23
11	Un compañero de Elino siempre trae cosas nuevas al colegio como reloj, gafas, ipod. Un día, Elino decide quitarle algunas de sus cosas pues piensa que ese compañero se lo merece por creído.	2,1%	22,6%	75,3%	2,73
12	A Levis siempre lo están molestando y golpeando en el salón. El creé que si hace algo tan arriesgado como robar, sus compañeros van a pensar que él es chévere y van a dejar de molestarlo. Entonces le roba una chaqueta a un niño de otro curso.	0,0%	20,5%	79,5%	2,79
Promedio general					2,489
Desviación Estándar					0,389

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3. Empatía según sexo y grado**

	4o	7o	Total
Hombre	2,44	2,30	2,37
Mujer	2,73	2,43	2,58
Total	2,58	2,36	2,48
F (grado)			9,706
P (grado)			0,002
F (sexo)			8,983
P (sexo)			0,003

Fuente: Elaboración propia.

Además, se encontró una correlación negativa y significativa entre las variables de actitud favorable frente al robo y empatía ( $r = -0,347$ ;  $p < 0,001$ ). Es decir, entre menos empatía demuestran los estudiantes, menos grave ven el robo.

A continuación se presentan los resultados del análisis cualitativo de las entrevistas y los grupos focales. En los lugares en los cuales sea pertinente, relacionamos también estos resultados cualitativos con lo encontrado en las encuestas.

### Roles entre los involucrados: ¿Se roba en grupo o individualmente?

La mayor parte de los participantes, en especial los de 4.º, dijeron no conocer a los autores de los casos de robo relatados. En aquellos en los que reportaron conocer al autor del robo, en su mayoría fueron realizados de forma individual, tanto en 4.º como en 7.º:

“El más buscado, el más ladrón, fue el que me robó los gogos [...]. En el mismo grado le robó una tec tec, una patineta, a un niño [...], y sí, siempre lo hace solo” (niño 4.º). “Un niño siempre me molesta y todas las veces me ha intentado robar [...]. En segundo, en las canchas de fútbol, al final del día uno dejaba [las maletas] en las graderías. Como él supuestamente estaba lesionado, se quedó solo con todas las maletas, entonces... tenía el celular de un niño, el iPod de un niño, mis gogos y el álbum del mundial” (niño 4.º). “Creo que lo hizo sola, pues como tenía cierta confianza con las amigas y todo eso, pues le quedó fácil” (niña 7.º).

En los pocos casos en los que se mencionó un robo grupal, la mayoría de las veces los roles y la organización no fueron claramente especificados o los estudiantes dieron poca información acerca de los roles que asumen en casos de robo. Sin embargo, hubo unos casos en los que sí se explicó una organización grupal, en especial en 4.º:

“Entonces en 2.º yo tenía unos amigos, que ellos hicieron un grupo que se llamaba los roba gogos. Entonces ellos como que, uy, tengo gogos repetidos, ¿quieres cambiar conmigo? Entonces las personas ponían todos los gogos ahí y los regaban. Entonces como que los cogían... cogían uno, pum, y salían corriendo” (niño 4.º; G. F.<sup>2</sup>). “Teníamos un dado, el que sacaba menor coso es el que iba y cogía las cosas. Yo saqué el menor” (niño 4.º).

En 4.º se mencionaron algunos casos en los que se presentó el rol de vigilante:

2 G. F. indica que el testimonio fue recogido durante un grupo focal.

*“Uno vigilaba, ¿no?, y los otros buscaban por las maletas” (niño 4.º; G. F.).*

Hubo un caso en el que se evidenció el rol del líder, cuando un niño de 4.º explicó:

*“Un niño que estaba en el salón nos dijo que a los que participarían les iba a dar algo, pero no, nunca nos dio nada”.*

## Estrategias de robo: Si nadie me ve o me lo encuentro, lo puedo coger

Es común, según los estudiantes, que se roben los objetos cuando nadie se da cuenta. Quienes roban, sacan objetos de las maletas o cogen cosas que están fuera de la vista de su dueño. Los participantes en 4.º relataron que en sus salones entran a robar cuando no hay nadie:

*“Pues básicamente es con las maletas, ¿sí? Es como que, por ejemplo, que uno tiene un celular nuevo o algo así, y entonces lo están viendo, y cuando nos dicen que dejemos las maletas todas en un lugar, pues llegan a abrir maletas y pues se roban algo” (niña 7.º). “En el descanso de la mañana es en donde más, porque hay salones que los dejan abiertos, entonces los niños se entran y se hacen como los que van a buscar algo en su maleta” (niña 7.º; G. F.). “En el descanso otras personas, que se entran a veces por la ventana, como son las ventanas bajitas, en 4.º, ¿sí? Entonces abren la ventana y se meten y abren la puerta y ya” (niña 4.º).*

Es habitual el robo de objetos que se encuentran abandonados. Algunos estudiantes admitieron haber cogido objetos de las cajas de cosas perdidas o haber conservado objetos que se encontraron y no les pertenecían. Los alumnos afirmaron que hacen esto con frecuencia, porque tienen la oportunidad o porque en ese momento necesitan el objeto:

*“Pues una vez cogí un saco, porque no tenía; entonces, fui a objetos perdidos y cogí uno que no estaba marcado” (niña 4.º). “Había cajas de cosas perdidas antes, en los salones, y pues sí, yo veía un marcador bueno, como un sharpie, pues yo lo cogía” (niño 7.º). “Eso pasaba mucho, la gente cogía lápices, marcadores... Además, no era que le robaran a uno directamente, sino lo cogían de objetos perdidos, entonces es más normal” (niña 7.º). “Se ve muy a menudo [...] hay cajas de cosas perdidas,*

*pero en vez de ponerlas ahí las cogen y dicen bueno, nadie la está usando, no está marcada, la marco y ya es mía” (niña 7.º). “Mi mamá me dijo que cogiera cualquiera [saco] que no estuviera marcado... qué iba a saber si era mío, si el mío tampoco estaba marcado... pues qué importa; igualmente, quién va a saber de quién es un saco no marcado” (niño 4.º).*

En los testimonios anteriores se evidencian algunas justificaciones, como, e. g., considerar que no es un robo coger algo que saben que no es de ellos, si nadie lo está usando o si se encuentra en objetos perdidos. Al parecer, desde su perspectiva, un robo solo ocurre cuando el objeto en cuestión tiene un dueño identificado. Por otra parte, en uno de los relatos anteriores se observa cómo apropiarse de objetos que no tienen dueños identificados parece ser justificado y promovido por una madre de familia.

Los resultados de las encuestas también indican que la mayoría de los estudiantes participantes parecen considerar válido apropiarse de objetos que no tienen dueños identificados. De hecho, como puede verse en el ítem 7 de la tabla 2, el 72% respondieron que es nada grave o poco grave coger un saco nuevo tirado en el piso del salón y quedarse con él.

Los participantes mencionaron también que algunos estudiantes piden objetos prestados, generalmente útiles escolares o dinero, y nunca los devuelven:

*“Yo presté una cartuchera completa, porque yo había traído dos, y me dijeron que se había dado por perdida [...]. Él nunca me la devolvió” (niño 4.º). “Roban también muchos esferos y cosas así, se lo piden prestado en clase y nunca lo devuelven” (niño 7.º; G. F.).*

Dos estudiantes, uno en 4.º y otro en 7.º, relataron que también ocurren casos donde el ladrón pide directamente a la víctima que le entregue el objeto. En ambas situaciones la petición estuvo acompañada con amenaza verbal:

*“Entonces a él le gustan mucho [se refiere a unos dulces], entonces él me dice dame la bolsa o le digo a la profesora que tú hiciste esto, esto, esto, y es mentira. O sea, miente para que le dé todo” (niño 4.º; G. F.).*

Cuando se preguntó de manera explícita, los estudiantes afirmaron que en su colegio los robos no están acompañados por agresión física ni amenaza con armas:

“No, no, atraco nunca, atraco no” (niño 7.º). Entrevistadora: “¿Se hacen atracos?”. Niña: “Ush, no... se hace a escondidas” (niña 7.º).

Estas respuestas son coherentes con lo encontrado en las encuestas, que mostraron un rechazo casi total al uso de la amenaza para robar. De hecho, el 98% de los estudiantes calificaron como muy grave amenazar “con pegarle a una compañera si ella no les da parte de su almuerzo” (vid. ítem 2, tabla 2).

### Intención: ¿Por qué roban? “Para quedárselas, porque las quieren”

Durante las entrevistas los participantes relataron que, en general, los objetos son robados para uso personal. En algunos casos los estudiantes se apoderan de algo que no les pertenece porque les parece llamativo, y en otros, porque en el momento necesitan el objeto en cuestión:

“Generalmente se lo van rotando entre amigos; entonces, por lo menos digamos yo me robé un tajalápiz; entonces yo se lo doy a mi amigo para que lo use mañana, entonces mi amigo se lo da al otro y luego así, entonces vamos rotando y compartimos entre ellos una cosa que no les pertenece” (niña 4.º). “Para uso personal, no [...] no creo que las vendan, es para uso personal” (niño 7.º). “Para quedárselas, porque las quieren [...], por celos, porque él la tiene y yo no, entonces yo la quiero” (niño 4.º).

Las entrevistas también mostraron que el hecho de necesitar el objeto parece ser para algunos una justificación adicional:

“Por lo general yo sólo cogía cosas que necesitaba; entonces si necesitaba un lápiz, cogía y buscaba un lápiz en la caja de cosas perdidas, objetos perdidos...”. Entrevistadora: “Entonces pues no te sentías mal, decías bueno, necesito, pues qué importa, es solo un lápiz”. “Sí, exacto... sólo cogía lápices y esferos” (niño 7.º).

Otro motivo por el cual mencionan que se cometen robos en el colegio es para hacer daño a otro estudiante. Esta intención fue más frecuente en 4.º que en 7.º. Adicionalmente, un estudiante de 4.º mencionó que roba porque le produce placer. Dentro de las intenciones mencionadas por los estudiantes no estuvo robar cosas para venderlas:

“Sacos sí, pues no los cogen para ellos, sino los cogen y los botan o los esconden” (niño 4.º). “No es porque sea chévere sino, pues, porque... siempre me involucro en esas cosas porque quiero robarle a esa persona, o pues algún compañero quiere robarle a esa persona porque le tiene un rencor por detrás” (niño 7.º). “O a veces las roban solo para dañarlas” (niño 4.º).

Los participantes relataron que en algunos casos, cuando los estudiantes que roban van a ser descubiertos, se deshacen de los objetos, dejándolos abandonados:

“Muy rara vez se encuentran los objetos, pero después de que los profesores hablan con los alumnos, los encuentran en la basura o tirados” (niño 4.º). “Le pidieron al consejo de clase que nos preguntara y que nos revisara, a ver si alguno tenía el celular... al final lo encontraron, o sea, lo encontraron tirado por ahí” (niño 7.º).

### Momento y lugar: ¿Dónde y cuándo se roba más?

#### Clases: Lo que pasó mientras me salí del salón

Los participantes mencionaron que, más que en una clase en particular, los robos con frecuencia ocurren en aquellas clases que requieren abandonar el salón. Los que participaron relataron que los robos ocurren cuando se cambia de una clase a otra o a descanso, y cuando al salón que antes ocupaban ellos es ocupado por estudiantes de otros cursos:

“Normalmente cuando, digamos, hay actividades de coliseo, que hay que dejar las maletas [en el salón], ahí se ve mucho” (niña 7.º). “Nosotros estábamos en otro salón que no era nuestro salón base, y tenía una plata guardada en su maleta, y llegaron unos niños de 5.º y a muchos compañeros les resultaron perdidas muchas cosas” (niña 4.º). “Yo estaba estudiando, y eso, y bueno ya se acabó la clase, me fui y se me olvidó la cartuchera, y me devolví y, eh (...) creo que fue alguien de otro curso” (niño 7.º).

De igual manera, mencionaron que con frecuencia los robos se producen dentro de las clases mismas, aprovechando los momentos en que nadie está mirando las maletas, los útiles o las pertenencias:

“Por ejemplo, en educación física estamos distraídos con actividades que nos ponen, y nos distraemos, y luego cuando regresamos, ya no hay iPods, chaquetas, celulares” (niño 4.º). “Es que hay unos profesores, se van o los llaman, y ahí en ese tiempo todos comenzamos a jugar, y ahí nadie está pendiente de sus maletas ni nada” (niño 4.º). “Por lo general es en clase [...] cuando el profesor está también despistado, uno ve que alguien le coge algo al otro [...] y uno no se da cuenta” (niño 7.º). “Pasa más en clases, casi siempre al final de la clase, cuando uno está empacando [...]. Se presenta en general en todas las clases” (niño 7.º; G. F.).

Los participantes relataron que los robos también ocurren cuando se cambia de una clase a otra, y cuando el salón, previamente ocupado por ellos, lo ocupan estudiantes de otros cursos.

### *Descansos: Mientras unos jugamos, otros robamos*

Los participantes reportaron que es común que los robos sucedan en los descansos, puesto que estos son momentos en los que se puede entrar a los salones o quedarse en ellos sin vigilancia. En 4.º grado esto ocurre con mayor frecuencia, dado que los estudiantes dejan las maletas dentro de los salones. En cambio, en 7.º los estudiantes llevan las maletas consigo, y los robos suceden cuando ellos mismos las descuidan durante el descanso:

“Pasa en los descansos, cuando se dejan las maletas dentro de los salones, que, digamos, las personas saben que alguien trajo algo importante, y pues se lo cogen para ellos” (niña 7.º). “Podría decirse que más en los descansos, porque la gente se va a hacer sus cosas y deja las maletas ahí” (niño 7.º). “Cuando los niños salen al descanso o eso, se entran al salón, y pues las maletas ahí las abren y miran a ver qué tienen” (niño 4.º). “La mayoría en los descansos” (niño 4.º; G. F.). “Cuando las ventanas están abiertas, de los salones, las personas se meten por las ventanas y a veces empiezan a esculcar maletas, a ver qué se encuentran” (niño 4.º; G. F.).

Aunque la información recogida indica que los robos se presentan a menudo en los salones cuando no hay nadie en ellos, los resultados de la encuesta de actitudes sugieren que esto genera un alto rechazo en los estudiantes, por lo menos cuando se trata de aparatos electrónicos. De hecho, el 98% de los estudiantes respondieron que les parecía muy

grave si, durante el descanso, un estudiante ve la puerta abierta en un salón y entra, revisa “algunas maletas buscando aparatos electrónicos que pudiera coger” (vid. ítem 8, tabla 2).

### *Casilleros: La clave, ni segura ni secreta*

A partir de las entrevistas realizadas fue posible identificar los casilleros como un espacio frecuente de robos. Esto se da, en parte, por la multiplicidad de métodos de acceder al contenido allí guardado: forzar el candado, buscar o tener conocimiento de la clave y acceder a aquellos cuyos dueños han dejado abiertos:

“Pues a veces uno empieza a abrir los lockers, intenta mirar la clave, y a veces uno atina la clave y abre el locker y, digamos, a veces sí se coge cosas del locker” (niña 7.º). “Resultó que una amiga me los había cogido [dulces], me los había sacado, pues yo nunca le di la clave del locker, no sé cómo lo hizo, y los sacó” (niña 7.º; G. F.). “Algunos tienen las claves de los lockers de sus mejores amigos, entonces cogen, a veces abren los lockers” (niña 4.º; G. F.).

### *Rutas escolares: Otro espacio para robar rodando*

Durante las entrevistas, algunos participantes reportaron que otro espacio en el que ocurrían los robos eran las rutas escolares. Este parece ser un espacio menos común en el que se llevan a cabo los robos:

“O también a veces pasa en las rutas” (niño 4.º; G. F.). “Ay, sí, en las rutas” (niño 4.º; G. F.). “Yo dejo unas cosas ahí [en mi puesto], mi compañero llega, se sienta y las coge, y después [...] disimulando, diciendo que él no es” (niño 4.º; G. F.). “En los buses... pues hay veces celulares, a veces uno los deja por ahí en el bus, a veces se pierden” (niño 7.º). “A veces pasa en las rutas, si a uno se le cae algo, no aparece jamás” (niño 7.º; G. F.).

### *Extracurricular: El robo no termina cuando la clase culmina*

En una entrevista individual, uno de los estudiantes mencionó que en el horario extracurricular, en el que se desempeñan actividades académicas y deportivas adicionales, ocurrían robos. Al profundizar

en los grupos focales, se encontró que, efectivamente, ocurrían con alguna frecuencia:

“A un amigo, él dejó la maleta, o sea, había poquitos en el colegio porque era ya después de que se había acabado la jornada, él dejó la maleta por acá cerca y ni idea, nunca apareció” (niña 7.º; G. F.). “Yo estaba pues jugando fútbol, y como yo me quedaba a lúdicas por la tarde, entonces pues yo había traído un balón y estaba nuevo, yo lo había dejado en el arco, en la cancha, y unos niños de bachillerato llegaron [...]. Y pues yo vi unos niños de bachillerato con el mismo balón, pero yo no les dije nada” (niño 4.º; G. F.).

### Tipo de víctima: Olvidadizo o mostrón, el blanco del ladrón

Los estudiantes entrevistados mencionaron que es más común que les roben a los estudiantes que dejan olvidadas sus pertenencias y a quienes llevan muchos objetos de valor al colegio y los muestran. Algunos también indican que a los más distraídos los roban más.

“A las personas que traen muchas cosas; además, casi siempre es porque esa persona siempre muestra... el lunes trae el ipod, el martes el blackberry, el miércoles el ipad, y así todos los días” (niña 7.º). “La gente que más cosas tiene para traer, no la que más cosas tiene normalmente sino las que más las muestran, las que traen y dicen: yo tengo un nuevo ipad y tengo el viejo...” (niña 7.º). “A los ricachones” (niño 4.º; G. F.). “A los que tienen más cosas que son chéveres, como cosas nuevas...” (niño 4.º; G. F.). “Di-

gamos, a las personas que son como despistadas, así pues también les roban, pues porque son despistadas” (niña 7.º). “Le pasa más a la gente que, digamos que no es tan precavida, o que es muy... distraída, ¿sí? Que no tiene cuidado de sus cosas” (niño 7.º). “Pues depende de la persona, que ven más distraída o que es más vulnerable” (niño 4.º).

La encuesta de actitudes presenta dos ítems con situaciones similares a las relatadas por los estudiantes en el segmento anterior. Una de estos, “Mira le roba un solo marcador a un compañero que tiene muchos marcadores”, fue la segunda con menor rechazo entre los estudiantes (solo el 15% respondieron que es muy grave). En contraste, otro ítem de la encuesta, “Al no le roba solamente a quienes tienen mucho y les sobra”, generó poca aceptación entre los estudiantes (51% respondieron que es muy grave; vid. tabla 2). Es posible que la diferencia entre estos dos ítems se deba a que en el primer caso es el robo de un solo objeto de poco valor a alguien que tiene muchos del mismo tipo, mientras que en el segundo la conducta de robo es sistemática y no se aclara el tipo de objetos que se roban.

En ocasiones también le roban a quienes prestan sus objetos personales, a los niños que son menos populares o tienen pocos amigos, y a los estudiantes de grados menores:

“Sí, por ejemplo, a un compañero que le robaron la calculadora, pues él es muy buena gente, él es muy buena persona, pero... él presta mucho las cosas” (niño 7.º). “Hay niños que piden cosas prestadas y no las devuelven” (niño 4.º). “Pues la mayoría [roba] a los niños, a los pequeños” (niño 7.º). “Si alguien es de un grado mayor y ve que alguien de



un grado menor dejó algo, pues lo coge” (niño 7.º). “Bueno, yo creo que en cada curso hay como una persona que es el excluido, sí. Pues solo lo tienen de amigo por sus cosas. Entonces le van cogiendo sus cosas de la cartuchera sin permiso, le dicen apodos por sus características físicas y entonces le empiezan a coger las cosas sin permiso” (niña 4.º).

También pueden robar a amigos, como lo admitió un estudiante:

“El que va a planear todo elige a los más amigos de él [...] porque, si escoge a otra persona cualquiera, esa persona va a inculparlo. Pero los amigos no tanto” (niño 4.º).

### Objetos: Desde útiles escolares hasta sacos y celulares

Los estudiantes reportaron que se roban una gran variedad de objetos. Los que reportaron con mayor frecuencia, tanto en 4.º como en 7.º, son, en primer lugar, los útiles escolares, y en segundo término los aparatos electrónicos:

“A comienzo de año se me perdió la cartuchera... al comienzo la tenía muy llena, no tenía nada cuando la encontré” (niño 7.º). “Sí, [he cogido] borradores que me encuentro... que me encuentro en los salones y en los pasillos” (niño 4.º). “De robar, por ejemplo, roban cosas básicas, como un marcador o una hoja, o stickers, cosas así” (niña 4.º); “ipods, iphones. Todo lo de valor, como ipods, iphones y esos, Blackberries, esas cosas” (niño 4.º). “Cuando estaba en primaria, a un amigo le robaron el psp” (niño 7.º). “Cosas electrónicas, celulares, ipods, ipads, psp, a mi casi me roban también mi psp” (niño 4.º).

Hay otras cosas que roban frecuentemente, como prendas del uniforme, juguetes y en algunos casos dinero:

“Uy, las chaquetas, los sacos, sí, también [se los roban] harto” (niño 7.º). “Una niña tenía dinero en el carnet... y otro niño le cogió el carnet y fue a sacarle todo el dinero y se lo gastó” (niño 4.º). “Ehh, sí, sacan las cosas de adentro y devuelven la billetera, pero sin el dinero. Pero después de un tiempo lo devuelven, después de dos horas, pero lo devuelven... pues tal vez en algunos casos no devuelven mil [pesos], pero lo hacen muy disimulado, entonces no se

nota” (niño 7.º). “Ah, pues la mayoría pues [roba] juguetes, porque todo el mundo necesita algunos juguetes” (niño 4.º).

Adicionalmente mencionaron otros objetos, como comida, tareas, libros y otros objetos de valor, como relojes, entre otros:

“Roban de todo” (niña 4.º). “Ella sabía la clave del locker de una amiga, entonces abría el locker y la niña pues tenía gomitas en el locker, entonces ella pues cogía, abría el locker y le sacaba gomitas” (niña 7.º). “A veces pasa lo mismo pero con tareas... con tareas, y es que a mí una vez me pasó, y es que yo dejé una tarea ahí, de una guía (...) y pues esa tarea era para la última hora, entonces pues yo cuando llegué en la última hora vi que no estaba la tarea y entonces me imagino que el que robó la tarea borró el nombre y puso el de él y fue como si él hubiera hecho la tarea” (niño 4.º; G. F.).

### Reacciones: cuando hay robos, ¿qué se hace?

#### *Reacciones de estudiantes: Denunciar o no denunciar, ese es el dilema*

Según los relatos de los estudiantes, en 7.º parecen denunciar más que en 4.º. La forma en que más reportaron denunciar los estudiantes de 7.º es diciéndole al profesor. En algunos casos mencionaron contar o preguntar a compañeros y amigos, y en muy pocos ir a objetos perdidos. Cuando no denuncian, que es en pocos casos, los estudiantes mencionan tres razones: porque no sirve de nada, por amistad con el que robó o por miedo:

“Pues primero vamos donde el profesor o la profesora, donde un profesor cercano. Si es en clase, pues el profesor con el que tienen clase. Y luego pues buscamos ayuda con el director de [disciplina y psicología] y principalmente él se encarga de descifrar el asunto con el personero o la personera” (niña 7.º). “Antes lo hacían [denunciar], pero como ya es tan común, ya pocas... ya el estudiante cree que no puede volver a tenerlo” (niña 7.º). “Uno le dice al profesor o a los compañeros, y a muchas personas les da igual. Pero pues si todas se ponen a buscarlo y de verdad lo buscan, no como revisar así: no, no encontré; sino buscarlo de verdad, creo que sí sería como mejor” (niño 7.º; G. F.). “Ellos mismos las

dejan pasar por no ser sapos (...) para no quedar mal con la gente” (niño 7.º).

La alta frecuencia percibida de estos casos ha llevado a que el robo sea visto por algunos como algo común dentro de la institución, como un evento cotidiano de poca gravedad o un acto aceptado, como una acción que hasta puede generar una reacción de indiferencia o aceptación:

“Se ha bajado el nivel de gravedad porque ya es común, o sea, la gente ya es ahh, me robaron, ¿qué hago? A la gente le parece menos grave” (niño 7.º). “Se ve mucho, o sea, uno no lo toma, lo toma como, lo del borrador uno lo toma como ah (levanta hombros mostrando indiferencia), pero pasa mucho, mucho, mucho” (niña 7.º).

La razón principal por la que los estudiantes de 4.º dicen que no denuncian es por miedo, mientras que dan poca información acerca de las otras razones por las que no denuncian. Cuando lo hacen, que es en pocos casos, lo más común es contarle al profesor, y en algunos casos le preguntan a compañeros y amigos:

“A mí me da miedo decirle a la profesora, porque luego esa niña me hace algo malo a mí” (niña 4.º; G. F.). “Bueno, pues algunas veces, por ejemplo, si digamos mi amiga se roba algo, entonces, por ejemplo, yo le digo que le voy a decir a la profe. Entonces ella dice como que: si le dices yo le digo tal cosa que tú hiciste que también es mala”. Entrevistadora: “Ah, los amenazan para que no digan”. “Sí” (niñas 4.º; G. F.). “O algunas veces cuando uno le dice a la persona y le dice a la profe, entonces la persona se pone brava o lo humilla o le dice algo y lo ofende”. Entrevistadora: “¿Entonces ustedes creen que por eso muchas personas dejan de decir?”. “Sí” (niño y niñas 4.º; G. F.). “No, primero uno trata de ver si a uno se le cayó o algo, luego le pregunta a un profesor si lo ha visto, que si le puede colaborar avisándole a los demás, y si no se encuentra pues ahí uno habla con los papás” (niña 4.º). “Le dije a la profesora, entonces él me lo devolvió” (niño 4.º).

Una niña habló de un caso en el que la denuncia se realizó a través de internet:

“Hay mucha gente que... digamos, se me perdió el celular, haz de cuenta, entonces en un correo pone toda primaria y manda ‘compañeros, quiero contarles una pérdida de un celular (...)’. Como cada

uno tiene su correo del colegio, entonces lo mandan por ahí (...) ponen todo primaria” (niña 4.º).

### *Reacciones de los compañeros: “Hay unos que sí se preocupan”*

En cuanto a las reacciones de los compañeros, los estudiantes entrevistados tampoco proporcionaron mucha información al respecto. Dentro de la poca información obtenida, se encontró que en ambos cursos los compañeros algunas veces ayudan y otras no:

“¡No, los ayudamos! Este, miramos por todos lados, buscamos” (niña 7.º). “Pues cuando un niño dice: me robaron tal cosa, todos empezamos a buscar en las maletas. Pues los que quieren, ¿sí?, porque hay unos que les da pereza, entonces le piden a un compañero que la revisen” (niño 4.º). “Pues a mucha gente pues no le interesa, a menos pues si es la persona a la que le han robado, pues de pronto ellos buscan, no sé, debajo del pupitre o algo así, pero no le dan mayor importancia” (niña 4.º).

En el grupo focal los estudiantes especificaron que los compañeros ayudan especialmente cuando le roban a un amigo de ellos:

“Hay unos que sí se preocupan”. “Sí, los amigos generalmente”. “Sí, pero los otros te echan en cara que no hagas escándalo, que...”. “Sí, te gritan muy feo, te gritan ‘cállese...’”. “Pues cuando se pierde algo también intentamos buscarlo, entonces era una clase antes del descanso, y pues buscamos de mala gana, porque pues era antes del descanso” (niños y niñas 7.º; G. F.).

### *Reacciones del colegio: Y mientras esto sucede, la institución...*

En cuanto a las reacciones del colegio, se encontró que en 7.º hay diferencias entre los cursos en cuanto a las requisas. En unos cursos requisan mucho y en otros nada. Esto se aclaró mejor en el grupo focal de este curso:

Entrevistadora: “O sea que es común que les hagan requisas”. “No”. “Pues en mi salón sí. Pues digamos a él se le perdió la calculadora, una chaqueta, un paquete de papas, y nos hicieron desocupar la maleta a todos, nos revisaron todo” (...). “En el mío nunca han hecho ninguna requisas”. “En el mío sí” (niños y niñas 7.º; G. F.).

En algunos casos mencionaron que las requisas las realizan los mismos estudiantes, y se encubren si son amigos:

“Las requisas te requisan los mismos estudiantes, entonces...”. “Si yo soy el que requisa y ella es mi amiga, o sea, yo sé que ella tiene el celular y se lo siento acá [refiriéndose a que se da cuenta que tiene el celular en su bolsillo, pero no dice nada]” (niñas 7.º; G. F.).

Las requisas son menos comunes en 4.º que en 7.º. A pesar de que se enteran cuando algo se ha perdido, los estudiantes sienten que los profesores responden muy poco a la situación:

Entrevistadora: “¿Los profesores se enteran cuando se pierde algo?”. “Sí, claro”. “Todas las veces”. Entrevistadora: “¿Y qué pasa cuando ellos se enteran?”. “No, pues hablan con todos los cursos. Les dicen como que: por favor, si alguien ha visto esto, por favor, entréguelo” (niños 4.º; G. F.). “Yo le dije a una profesora, pero pues nunca hace nada”. “Pues, o sea, yo le dije y me dijo que buscara” (niñas 4.º; G. F.).

Los estudiantes de 7.º hablaron muy poco de sanciones específicas:

“Sí, pues no sé bien cuál es la sanción, pero sé que los sancionan” (niña 7.º). “Miran si tiene eso, y si lo tiene lo llevan a [coordinación de disciplina y psicología], y le aplican, pues, el castigo correspondiente” (niña 7.º; G. F.).

Los estudiantes de 4.º especificaron más acerca de las sanciones. En ambos grados, cuando hay sanciones, casi siempre tienen que firmar el libro de registros:

“Sí, lo llevaron a firmar [el libro de registros] y lo suspendieron dos días” (niño 4.º).

Por último, varios estudiantes comentaron que muchos profesores piensan que generalmente no se puede presumir que es un robo, sino que la mayoría de veces es una pérdida.

“Primero dicen [los profesores] que tienen que buscar todo y que no es un robo sino una pérdida, ¿sí? Tú le dices ay, es que me robaron; él dice que no, que eso es estar prevenido, que de pronto lo perdió y que uno no puede juzgar a nadie, no sé qué, entonces que busque en todos los salones. Y si no aparece, pues ahí sí no pueden hacer nada, pues

creen que fue que lo perdió, no que se lo robaron” (niña 7.º).

Algunos estudiantes reflexionaron sobre las implicaciones a largo plazo que tienen las respuestas institucionales pasivas:

“Nos están formando como personas, y esas cosas pequeñas luego se pueden pasar a cosas más grandes, y cuando estemos más grandes podemos coger cosas, hacer cosas que no deberíamos... Si no me sancionan, si no saben cómo corregirme, yo creería que cuando esté más grande puedo hacer algo más” (niña 7.º).

### Reacciones de los padres: Hay papás a los que no les importa, hay otros a los que sí

Los estudiantes aportaron poca información sobre las reacciones de los padres. Se relató de padres de víctimas a los que les importa mucho, y de otros a los que les importa menos, y en muy pocos casos se habló de padres que recurrieran al colegio:

“Hay papás que no les imp... o sea que no, que bueno, ya, se perdió. Hay otros que sí... digamos una, con el celular de la, que se... que nunca se supo dónde quedó, los papás de ella sí se pusieron furiosos; digamos los míos dijeron como, pues si tú traes algo al colegio debe ser tu responsabilidad cuidarlo, entonces ya no puedes, o sea, inculpar...” (niña 7.º; G. F.). “Entonces le dije a mi mami que me habían robado, y mi mamá se preocupó y me dijo que tenía que tener más cuidado (...) [pero no vino al colegio ni nada]” (niña 4.º).

Algunos niños que mencionaron haber robado hablaron sobre la reacción de sus padres:

Entrevistadora: “O sea, ¿tu mamá te ha preguntado alguna vez que de quién es eso?”. “Sí (...) Un día me hizo devolverlo y yo lo eché en el locker, nunca lo devolví” (niño 4.º).

### Emociones: Si al que le robo se pone triste, yo también. Pero si se pone bravo, yo me pongo feliz

Distintas emociones fueron expresadas por los estudiantes con respecto a los robos. En el caso de las víctimas, se reportaron sentimientos de angustia

por haber sido robados, de decepción y enojo consigo mismos por haber sido descuidados, de tristeza y malestar general por la situación:

*“[Sentí] como rabia, aunque sabía que fue mi culpa por haber perdido mi cartuchera, por no haberla cuidado... rabia porque no tenía nada, tenía que volver a comprar todo” (niño 7.º). “Pues digamos que [me sentí] pues mal porque sí, porque me sentía impotente de que no podía recuperar mi cartuchera, no podía trabajar y me sentía molestado entonces...” (niño 7.º). “Me da rabia, porque el que me robó me cae re-mal” (niño 4.º). “[Me siento] confundido, me parece mal” (niño 4.º). “¿Por qué me lo hicieron, yo qué les he hecho?” (niño 4.º).*

En dos casos, el robo vivido había generado ya un sentimiento fuerte de desconfianza:

*“Mi amigo es el bolsillo, todo lo guardo ahí y todo lo guardo ahí para que no se me caiga y no me metan la mano” (niño 4.º). “De cierta manera triste, porque era un compás muy bueno... pero pues mi mamá me lo compró y yo me preguntaba: ¿Será que no lo cuidé lo suficiente? ¿Será que...? Siempre viene el ‘será que’, pero pues yo estaba pensativo y no tan preocupado... pero pensativo, voy a guardarlo más, voy a cuidarlo más, no lo voy a prestar tanto” (niño 7.º).*

Algunos estudiantes que durante la entrevista mencionaron haber robado, dijeron que sentían orgullo y diversión si el robo era en broma:

*“Pues... jaja.. realmente sí me sentía como ‘qué chévere’... digamos cuando cogía algo, y entonces la otra persona sabía que uno la tenía, y entonces uno se la empezaba a pasar al otro... cuando es un chiste, aunque ahora me doy cuenta que está mal... yo sí sabía que estaba mal hecho, pero lo hacía por entreteirme” (niño 7.º).*

Resulta interesante mencionar el caso de un estudiante que aceptó tener sentimientos diferentes según la reacción de la víctima:

*“Si al que le robamos empieza como a llorar me pongo triste, yo también, pero si se pone bravo, por ‘dónde están mis cosas’ (hace entonación de bravo, como representando la situación), yo me pongo feliz” (niño 4.º).*

Igualmente, pueden sentir indiferencia si el robo era de objetos encontrados sin dueño aparente:

*“Pues a veces no importa, pues estaba botado, entonces no importa” (niña 7.º). “No les parece muy grave. Grave sería un atraco. Pero más o menos sí, porque cogieron algo que no era de ellos” (niña 7.º).*

O pueden sentir miedo y tristeza si fue un robo intencional y fueron descubiertos:

*“Él empezó a llorar porque lo habían descubierto y los papás lo iban a regañar” (niño 4.º).*

Para un estudiante, la justificación del robo por parte de un compañero yacía en sus sentimientos de soledad:

*“Cuando él paso a segundo se quedó forever alone... nadie estaba al lado, creo que por eso cometió, comenzó a robar” (niño 4.º).*

## Discusión

Los estudios sobre violencia escolar han mostrado de forma consistente que a un porcentaje muy alto de estudiantes de Bogotá les roban sus objetos con frecuencia en sus colegios, y que en los últimos años este fenómeno ha aumentado sustancialmente (Chaux, 2013). Además, esta alta frecuencia de robos parece estar presente de manera homogénea en todas las localidades de Bogotá. Estos resultados resaltan la importancia de realizar investigaciones que profundicen en el fenómeno y que permitan ayudar a comprender cómo se dan estas situaciones de robos, y cómo las interpretan los mismos estudiantes. Este estudio aporta a esta comprensión, analizando las actitudes y dinámicas relacionadas con los robos en un colegio privado de nivel socioeconómico medio-alto.

El estudio, efectivamente, mostró que los robos ocurren de manera muy cotidiana entre los estudiantes de este colegio. Hay robos de una enorme variedad de objetos, desde algunos con un valor mínimo, como borradores y lápices, hasta objetos electrónicos de alto valor. Sin embargo, en otros aspectos, los resultados contrastan en forma sustancial con lo encontrado en el estudio equivalente realizado por Bolívar et al. (2010) en un colegio público de nivel socioeconómico bajo y ubicado en una zona con elevada presencia de pandillas y violencia comunitaria. Mientras que los robos identificados en el estudio de Bolívar et al. (2010) tenían un alto nivel de planeación y eran realizados por grupos en los

que existía una clara división de roles (vigilar, entrar al lugar a tomar el objeto, esconderlo, etc.), los robos establecidos en el presente estudio fueron hechos en su mayoría por individuos que actuaban de manera aislada, espontánea y con muy poca planeación. Mientras en el estudio de Bolívar et al. (2010) los objetos robados eran sacados del colegio para ser vendidos o entregados a pandillas con las que tenían conexión los estudiantes involucrados, en el presente estudio los objetos robados eran para uso personal y no para venderlos, lo cual sugiere que no había motivaciones económicas, y no hubo ninguna mención a pandillas en todo el estudio. Finalmente, mientras varios de los casos analizados en el estudio de Bolívar et al. (2010) involucraban armas y amenazas de violencia, para obligar a los estudiantes víctimas a entregar pertenencias, no hubo ninguna mención a armas o de amenaza de agresión física en el presente estudio, y casi todos los robos ocurrieron a escondidas de los dueños de los objetos robados.

En resumen, los robos son muy frecuentes en ambos contextos, pero sus dinámicas difieren radicalmente. Las diferencias pueden estar relacionadas con que en un contexto hay un alto nivel de contacto con pandillas juveniles, que involucran a estudiantes en actividades delictivas desde muy temprano en sus vidas, mientras que en el otro no parece haber contacto con este tipo de grupos juveniles. Sin embargo, también pueden estar asociados otros factores, como posibles diferencias en el nivel de supervisión y aplicación de normas por parte de los profesores, o de los padres de familia, o diferencias en la valoración o rechazo frente a actos delictivos en diferentes contextos escolares, familiares o comunitarios. Estudios futuros podrían explorar con mayor profundidad estas hipótesis.

En términos generales, el robo es visto por los estudiantes como algo incorrecto. Sin embargo, existe un matiz de grises, dentro de los cuales se clasifican y justifican estos actos. Es decir, las actitudes y posiciones con respecto al robo varían, dependiendo del tamaño y el valor del objeto robado, al igual que el mecanismo o estrategia utilizada para cometerlo. Así, el robo de objetos pequeños y de uso diario, como borradores, lápices y esferos, es percibido como un acto de poca gravedad, como algo común, particularmente cuando estos son encontrados en los pasillos, en los salones y en los pupitres. En cambio, se observó una actitud de rechazo e indignación frente al robo de objetos de valor (como calculadoras, ropa, juguetes y aparatos tecnológicos) y ante los robos en los que el

ladrón traspasa los espacios privados del estudiante, como las maletas y los casilleros (lockers).

De manera similar a lo hallado por Bolívar et al. (2010), se encontró que los estudiantes consideran menos grave el robo si es dirigido a una víctima que tiene muchos recursos o que presume de las posesiones que tiene frente a los compañeros, lo cual se puede asociar con uno de los mecanismos de desentendimiento moral propuestos por Bandura (2002): la atribución de culpa a la víctima. El estudio también permitió identificar otras justificaciones que no habían sido observadas en la investigación de Bolívar et al. (2010), como, e. g., que no tener un objeto y requerir de él, es decir, tener la necesidad, hace que no sea tan grave robar, lo cual se puede asociar con el mecanismo de justificación moral de Bandura (2002).

Por último, al parecer algunos de los estudiantes consideraban justificable robar cuando era un objeto que alguien, en apariencia, había dejado descuidado, o que tomaban del lugar donde se guardan los objetos perdidos. Muchos de ellos no parecían conscientes de que de esa manera se estaban apoderando de algo que era de otros, es decir, estaban robando algo. Incluso, uno de los entrevistados contó que su madre le recomendaba ir al lugar de los objetos perdidos y tomar algo que necesitaba. Esta justificación parece asociada al mecanismo de minimización de consecuencias identificado por Bandura (2002), dado que podrían argumentar que al tomar un objeto aparentemente abandonado no le están haciendo daño a nadie.

El estudio también permitió desmentir lo que algunos profesores y directivas parecen argumentarles a los estudiantes: que es falso que haya tantos robos y que, en cambio, son en realidad pérdidas. Los reportes de los alumnos indican que sí hay una gran cantidad de robos en el colegio. Además, los mismos estudiantes manifestaron que ese argumento les genera malestar, porque así parece que se le asigna la culpa a las víctimas, por no ser suficientemente cuidadosas, en vez de atribuirle la responsabilidad a los que toman los objetos. Entonces, parece necesario que los profesores y directivas reconozcan el robo como un fenómeno real y problemático, que requiere que las denuncias sean tomadas en serio, y que se adopten acciones concretas para prevenirlo y evitarlo.

Por otro lado, en general, el estudio mostró una percepción negativa de los estudiantes sobre la

reacción institucional, en los casos en que sí se establecen situaciones de robos. Aunque algunos reconocen esfuerzos recientes por mejorar la situación, la mayoría mencionan que la institución en muchos casos se queda corta y permite, indirectamente, la incidencia de robos. E. g., mencionan que en ocasiones exigen requisas cuando hay una sospecha de robo, pero que muchas veces se realizan pidiéndoles a los mismos alumnos que revisen a sus compañeros, lo cual facilita que entre amigos se encubran. Además, según los estudiantes, no hay consistencia en la aplicación de sanciones. Cuando se descubren casos de robos, a veces hay suspensión de los involucrados, pero en otras oportunidades solo se hace una anotación en un libro de registros. En cualquier caso, los alumnos no parecen conocer las políticas institucionales para el manejo de estas situaciones.

Los resultados también sugieren que hay medidas de seguridad que se podrían tomar para reducir los casos de robos. E. g., se podría asignar un casillero gratis a cada estudiante. En la actualidad, los alumnos deben pagar un costo para poder tener casilleros asignados, lo cual lleva a que muchos no tengan, y con frecuencia dejen sus objetos de valor descuidados. Algunos usan candados que no son suficientemente seguros y que los mismos estudiantes afirman saber cómo cambiarles la clave para poder abrirlos. Algunos salones se dejan con puertas o ventanas abiertas, por donde pueden entrar con facilidad estudiantes.

Las acciones relacionadas con mejores medidas de seguridad y con aplicación consistente de normas y sanciones podrían corresponder con la dimensión de ley en la propuesta de Antanas Mockus, de armonización entre ley, moral y cultura. Mockus (1994) sugiere que muchos de los problemas sociales, como la violencia o la corrupción, se presentan cuando no hay coherencia entre las normas y leyes existentes (ley), lo que las personas consideran que está bien o mal (moral) y lo que se valora socialmente (cultura). En el ámbito escolar, esto sugiere que, además de medidas de seguridad y aplicación consistente de normas, debe buscarse el desarrollo del criterio de los estudiantes para distinguir entre lo que está bien y lo que no, así como el rechazo social a aquello que afecta en forma negativa a los compañeros (Chaux & Bustamante, en revisión).

En el ámbito de la moral, se encontró que muchos estudiantes piensan que en algunos casos el robo es grave y en otros no. Las justificaciones y desentendimientos morales parecen facilitar que

en varios casos no se considere problemático tomar objetos que no les pertenecen. Esto sugiere que se requiere generar mecanismos para frenar procesos de desentendimiento moral, que llevan a las personas a justificarse a sí mismas acciones que en el fondo saben que no son correctas y sí contrarias a sus propios principios éticos. Bustamante & Chaux (en revisión), McAlister (2001) y Nas, Brugman & Koops (2005), entre otros, han mostrado que es posible diseñar e implementar estrategias pedagógicas que logran reducir estos procesos. Asimismo, la relación encontrada en este estudio, entre empatía y actitudes de rechazo del robo, sugiere que desarrollar empatía también podría contribuir a que los estudiantes rechacen más el robo, a partir de la comprensión y compasión por quienes son afectados por él. Diversas estrategias pedagógicas que se han desarrollado para promover empatía (e. g., Chaux, 2010, 2012) podrían usarse frente a las víctimas de robos.

Por último, las intervenciones en el ámbito de lo que se acepta y valora culturalmente son quizá las que más efecto podrían tener en el campo escolar (Chaux & Bustamante, en revisión), debido a que el reconocimiento y valoración de sus compañeros es lo que muchas veces más valoran los estudiantes, en especial durante la adolescencia. Si los amigos y compañeros rechazan el robo, en vez de asociarlo con ser “el duro”, el efecto puede ser mucho mayor que si son los adultos los que lo desapruaban. En el estudio se encontró que algunos estudiantes saben que sus amigos robaron, pero no denuncian por lealtad a la amistad. Para ello se podrían implementar campañas, como la que propuso Mockus durante su segunda alcaldía, promoviendo la proactividad, en la que se busque cambiar la valoración negativa de denunciar (ser coloquialmente el sapo), por una valoración positiva de denunciar aquellos comportamientos que afectan en forma negativa a los demás. Una posibilidad para hacer esto es utilizar un buzón anónimo virtual, en el que se puedan hacer estas denuncias sin ser juzgado por los demás.

Medidas en los tres frentes, ley, moral y cultura, podrían contribuir no solo a reducir la cantidad de robos en los colegios, sino también a formar ciudadanos más conscientes de la importancia de las normas para la convivencia. Además, este tipo de iniciativas permitirían concientizar a los estudiantes sobre su responsabilidad social para contribuir a definir qué tanto una sociedad valora o rechaza prácticas que afectan negativamente a otros, como el robo.

## Limitaciones y futuras investigaciones

El estudio presentado tiene varias limitaciones, que es importante mencionar. En primer lugar, se basa en una sola fuente de información: los reportes de los estudiantes en encuestas, entrevistas y grupos focales. Esto implica que todo lo analizado depende de aquello que los estudiantes recordaban o querían reportar, es decir, de problemas de deseabilidad social relacionados, e. g., con un temor a ser sancionados si confesaban su participación directa en robos. Futuras investigaciones podrían tener en cuenta opciones de reporte anónimo, así como la perspectiva de otros actores, como docentes, directivas y personal administrativo de los colegios, y también la de los padres y madres de familia.

Por otro lado, no todos los estudiantes fueron autorizados para participar en el estudio. Además, hubo un alumno en particular que sí fue autorizado por sus padres, pero que el personal del colegio prefirió que no participara, por considerarlo muy problemático. Esto pudo sesgar los resultados, porque es posible que los más involucrados en robos tuvieran menos posibilidad de ser autorizados para participar.

Otra limitación importante es que la muestra fue pequeña, y corresponde exclusivamente a un colegio con características particulares. Por estas razones, se requieren otros estudios con muestras más amplias y diversas, para poder generalizar los resultados, incluso a colegios privados de nivel socioeconómico medio o alto.

Además, algunos de los relatos analizados parecían referirse a los mismos casos o a situaciones de robo que no eran recientes. En futuras investigaciones sería recomendable focalizarse exclusivamente en casos recientes, para minimizar problemas de memoria y para analizar de manera más detallada la situación actual, y tener estrategias para ir contrastando las versiones obtenidas, de tal manera que se pueda verificar si se están recogiendo relatos de diferentes eventos o distintas perspectivas del mismo evento.

Finalmente, los resultados de esta investigación, en conjunto con lo encontrado por otros estudios sobre el tema, resaltan la urgencia de implementar intervenciones para prevenir el robo escolar. Parece fundamental ensayar diversas estrategias y programas de prevención del robo, pero, sobre todo, llevar a cabo investigaciones que permitan evaluar

en forma rigurosa la efectividad de estas acciones. Es claro que este tipo de intervenciones y evaluaciones son necesarias, tanto en contextos vulnerables, con presencia de pandillas y violencia comunitaria, como en aquellos donde los estudiantes parecen tener satisfechas sus necesidades básicas.

## Referencias

Ávila, A. & Pérez, B. (2011). *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Taller de Edición Rocca. Secretaría Distrital de Gobierno. Corporación Nuevo Arco Iris.

Bandura, A. (2002). Selective moral disengagement in the exercise of moral agency. *Journal of Moral Education*, 31, 101-119.

Bolívar, C., Contreras, J., Jiménez, M. & Chaux, E. (2010). Desentendimiento moral y dinámicas del robo escolar. *Revista Criminalidad*, 52 (1), 243-261.

Bustamante, A. & Chaux, E. (en revisión). Reducing moral disengagement mechanisms: A comparison of two interventions. *Journal of Latino-Latin American Studies*.

Chaux, E. (2013). Violencia escolar en Bogotá: avances y retrocesos en 5 años. *Documento de Trabajo EGOB*, 5. Bogotá: Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes.

Chaux, E. (2010). Empathy: Pedagogical strategies to promote empathy. En: K. Österman (Ed.). *Indirect and direct aggression* (pp. 143-158). Frankfurt, Alemania: Peter Lang.

Chaux, E. (2012). *Educación, convivencia y agresión escolar*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Taurus, Santillana.

Chaux, E. & Bustamante, A. (en revisión). Law, morality and culture at school. En: D. Sommer & C. Tognato (Eds.). *Antanas Mockus as a cultural agent*. Cambridge, Massachusetts, USA: Harvard University Press.

Chaux, E., Castro, L., Daza, J., Díaz C. & Hurtado, N. (2004). *Empatía: instrumento de autorreporte*. Bogotá: Universidad de los Andes. Documento sin publicar.

Chaux, E. & Velásquez, A. M. (2008). Violencia en los colegios de Bogotá: contraste internacional y algunas recomendaciones. *Revista Colombiana de Educación*, 55, 13-37.

Hoffman, M. L. (2002). *Desarrollo moral y empatía: implicaciones para la atención y la justicia*. Barcelona: Ideas Books.

McAlister, A. L. (2001). Moral disengagement: Measurement and modification. *Journal of Peace Research*, 38 (1), 87-99.

Mockus, A. (1994). Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. *Análisis Político*, 21, 37-48.

Nas, C. N., Brugman, D. & Koops, W. (2005). Effects of the EQUIP programme on the moral judgement, cognitive distortions, and social skills of juvenile delinquents. *Psychology, Crime & Law*, 11, 421-434.

Schulz, W., Ainley, J., Friedman, T. & Lietz, P. (2011). *Informe Latinoamericano del ICCS 2009: Actitudes y conocimientos cívicos de estudiantes de secundaria en seis países de América Latina*. IEA. ACER. nfer. Università degli Studi Roma Tre.



# ¿Cómo se organizan los grupos criminales según su actividad delictiva principal? Descripción desde una muestra española

*How do criminal groups organize themselves according to their own specific main activity? Description of a Spanish sample*

*Como se organizam os grupos criminosos de acordo com a sua principal atividade criminosa? Descrição de uma amostra espanhola*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/09 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/01/22

**Carmen Jordá-Sanz**

Licenciada en Psicología y Derecho,  
Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad.  
Madrid, España  
carmen.jorda@hotmail.es

**Laura Requena-Espada**

Doctora en Psicología.  
Profesora, Universidad Europea de Madrid.  
Investigadora, Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad.  
Madrid, España  
laura.requena@uam.es

**Para citar este artículo:** Jordá S., C. & Requena E., L. (2013). ¿Cómo se organizan los grupos criminales según su actividad delictiva principal? Descripción desde una muestra española. *Revista Criminalidad*, enero-abril Vol. 55 (1), pp. 31-48.

## RESUMEN

El artículo expone, en un análisis descriptivo, los resultados obtenidos sobre la actividad ilegal de 67 grupos del crimen organizado, según las características de la organización delictiva. Los grupos analizados corresponden a operaciones policiales desarrolladas por la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil, realizadas entre 1990 y el 2010. En estas agrupaciones criminales se han identificado 17 actividades delictivas diferentes, aunque los datos solo permiten establecer conclusiones de aquellas que

presentan una mayor prevalencia, esto es: robos con fuerza (N = 24), tráfico de hachís (N = 9) y tráfico de cocaína (N = 8). Los datos obtenidos muestran que la actividad ilegal principal por la cual los grupos organizados estudiados obtienen la mayor proporción de sus beneficios discrimina variables relacionadas con la organización delictiva y la dinámica interna, como estructura, criterios en la división de tareas, tipos de medios complejos empleados y países que traspasan, de cara al desarrollo de sus actividades.

## PALABRAS CLAVE

Delincuencia organizada, formas delictivas, investigación policial, tráfico ilícito de drogas, hurto agravado (fuente: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## ABSTRACT

In a descriptive analysis, the results obtained about the unlawful activity of 67 organized crime groups are exposed, according to the characteristics of each criminal organization. Groups under analysis pertain to police operations developed by the Civil Guard's Operating Central Unit ("UCO") carried out between 1990 and 2010. Although seventeen different criminal activities have been identified in these groupings, conclusions drawn from data are exclusively related to those showing higher prevalence,

such as robberies with assault (N = 24), hashish trafficking (N = 9) and cocaine trafficking (N = 8). Information obtained shows that the main unlawful activity through which the analyzed organized groups get their largest share of profits makes some discrimination among variables relating to the criminal organization and internal dynamics such as structure, task distribution criteria, types of complex means used and countries they trespass, in the face of the development of their activities.

## KEY WORDS

Organized crime, forms of crime, police investigation, unlawful drug trafficking, hurtogrievous theft/aggravated theft (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

O artigo expõe, em uma análise descritiva, os resultados obtidos sobre a atividade ilegal de 67 grupos do crime organizado, de acordo com as características da organização criminosa. Os grupos analisados correspondem às operações policiais realizadas pela Unidade Central Operacional (UCO) da Guarda Civil, realizadas entre 1990 e 2010. Esses agrupamentos criminosos foram identificadas 17 diferentes atividades criminosas, embora os dados apenas permitam tirar conclusões daquelas que têm uma

maior prevalência, ou seja: roubo com força (N = 24), tráfico de haxixe (N = 9) e tráfico de cocaína (N = 8). Os dados obtidos mostram que a principal atividade ilegal pela qual os grupos organizados estudados obtêm a maior parte de seus lucros, discriminam variáveis relacionadas com a organização criminosa e dinâmica interna, como estrutura, critérios na divisão de tarefas, tipos de mídia complexos empregados e países que traspagam, face ao desenvolvimento de suas atividades.

## PALAVRAS - CHAVE

Crime organizado, formas de crime, investigação da polícia, tráfico drogas ilícitas, furto qualificado (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

Esta investigación tiene como objetivo aportar nueva información acerca de las características de las organizaciones criminales que delinquen en España, clasificadas según sus actividades principales (aquellas por las que obtienen el grueso de los beneficios económicos). El trabajo gira en torno a variables relacionadas con la organización delictiva del grupo y pretende ampliar los conocimientos que hasta ahora han marcado las líneas de investigación de la delincuencia organizada en España. En definitiva, se busca conocer sobre qué rasgos resulta discriminante la variable “actividad principal”.

### 1. Hacia un concepto de crimen organizado

Si bien las investigaciones sobre el crimen organizado se encuentran en una situación de crecimiento, todavía resultan escasas (Gómez-Céspedes, 2010) para la complejidad que presenta este fenómeno, y parece que la demanda va a continuar aumentando exponencialmente al vertiginoso ritmo que evolucionan las organizaciones criminales (Pradel, 1988; Garrido et al., 1999; De la Cuesta, 2001).

Es precisamente este aspecto dinámico y camaleónico la razón por la que resulta tan difícil llegar a una definición concisa y versátil, que recoja todas las formas de crimen organizado. Ante esta situación, la Unión Europea y el Consejo de Europa (1997) han tratado de establecer unos criterios comunes a partir de lo que llamaron “indicadores de crimen organizado”: indicadores obligatorios: colaboración de dos o más personas, búsqueda de beneficios de poder, permanencia en el tiempo y sospecha de comisión de delitos graves; indicadores optativos: reparto de tareas específicas entre sus miembros, existencia de mecanismos de control y de disciplina interna, empleo de la corrupción política, de medios de comunicación, justicia..., actividad internacional, uso de violencia e intimidación, empleo de estructuras comerciales y económicas y participación en blanqueo de capitales.

Estos indicadores del Consejo de Europa (1997), que permiten delimitar el fenómeno de manera más ajustada, son la guía de leyes, estudios académicos, legislativos y judiciales, que centran toda la atención en el correcto análisis de los mismos; es decir, las investigaciones en torno a estos criterios son de vital importancia a la hora de abordar el fenómeno

del crimen organizado, problema en constante crecimiento debido a la crisis económica mundial y al retraso –especialmente legislativo– que presentan los países que lo sufren.

Se puede decir, por tanto, que el crimen organizado es un asunto de prioridad para los países europeos (De la Cuesta, 2001; Gómez-Céspedes, 2010), pues afecta a su totalidad (Bassiouni & Vetter, 1998). Estos se encuentran necesitados de investigaciones que arrojen luz sobre este oscuro y desconocido fenómeno de consecuencias tan graves como la exposición, por parte de la población, a una serie de daños y perjuicios tan serios como la pérdida de eficacia en las instituciones públicas, la erosión de los fundamentos y pilares de un Estado de derecho, el aumento de desconfianza hacia el Estado, el empleo de recursos por parte de la administración para combatir el fenómeno, el desequilibrio de los sistemas financieros, la inversión de dinero ilegal en sectores de la economía legal, el aumento de la competencia desleal, la distribución inequitativa de rentas, la desincentivación de la actividad empresarial, el condicionamiento de las leyes y decisiones políticas a partir de la infiltración del crimen organizado en las administraciones públicas y la consiguiente deslegitimación de la justicia y el Estado, cambios no deseados en los sistemas de creencias, valores y actitudes que condicionan la acción política de los ciudadanos, así como una especie de contagio que se traduce en la emulación de conductas criminales y violentas (De la Corte & Giménez-Salinas, 2010).

#### 1.1. La importancia del entorno

Sabiendo ya que el crimen organizado supone una creciente amenaza sobre aspectos fundamentales de la vida económica, social e institucional (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 1994), también destaca la relevancia del contexto en el que aparecen y se desarrollan las organizaciones criminales, pues los aspectos político, económico, social y tecnológico marcan de manera decisiva las características de las organizaciones criminales y cómo delinquen y se desenvuelven en la sociedad (Gómez-Céspedes, 2010). Pues bien, las disputas sobre la formulación terminológica del fenómeno no son más que un obstáculo en la lucha contra el mismo (Anarte, 1997).

Si bien el Ministerio del Interior utiliza reiteradamente en sus trabajos los indicadores de Europol

(Consejo de Europa, 1997) y los emplea en sus comparaciones sobre la lucha contra el crimen organizado, en el ámbito legislativo no se puede afirmar algo parecido.

España presenta una especial demanda de investigaciones sobre el fenómeno, pues no parece que el actual Código Penal (en esencia, la figura que introduce la L. O. 5/2010 que modifica la L. O. 10/1995), en relación con las organizaciones criminales, haya sido diseñado a la luz de los indicadores de Europol, sino que el legislador parece haber optado por una mezcla de criterios adaptada a partir del delito de terrorismo<sup>1</sup>, ignorando las graves limitaciones que conlleva asimilar las diferencias entre estos dos fenómenos.

Así, de los tres elementos definitorios de las organizaciones terroristas que la praxis judicial de la España democrática nos aporta: la proyección política, el ejercicio de intimidación masiva y una estructura emergente, permanente y diversificada (Cancio, 2011), resulta que dentro del Código el único añadido que les distingue de las organizaciones criminales se recoge en el art. 571.3: que además de reunir las características propias de las organizaciones criminales, “tengan por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública mediante la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en la sección siguiente” (delitos de terrorismo); es decir, cambiando la intimidación masiva por la actividad delictiva y eliminando “el elemento de la proyección estratégica de combate al sistema político establecido”. Se define así finalmente, en el Código Penal, el concepto de organización criminal: “agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan tareas o funciones con el fin de cometer delitos, así como de llevar a cabo la perpetración reiterada de faltas” (art. 570 bis 1, párrafo segundo). A la vista salta la necesidad urgente de investigaciones que guíen una buena definición legal que abarque un fenómeno tan complejo y heterogéneo como es el crimen organizado; que homogenice las aproximaciones conceptuales tanto policial<sup>2</sup>

como legal desde la perspectiva criminológica que la ciencia nos aporta.

No se debe olvidar la existencia de factores socioculturales que facilitan la aparición y el desarrollo del crimen organizado (Gómez-Céspedes, 2010), especialmente en relación con la transnacionalidad de las operaciones y los criterios étnicos.

## 1.2. Contenido relacionado

### *Con las actividades principales*

El conocimiento sobre el que se investiga el crimen organizado depende de los controles que se ejerzan (Gómez-Céspedes, 2010), pues mediante estos se hacen más visibles determinadas formas de perpetrar los delitos, en cualquier caso el tráfico de drogas y los delitos económicos son dos de las modalidades más comunes en Europa.

En primer lugar, las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas son muy heterogéneas, atendiendo al tipo de droga objeto de su actividad; es decir, la categoría “tráfico de drogas”, si bien ha sido la principal actividad delictiva durante el 2010 y el 2011 por grupos criminales, según el Ministerio del Interior, resulta poco definitoria de un tipo de organización, y conviene prestarle especial atención a la clase concreta de droga con que se trafica.

Cocaína y hachís han sido las más comunes –junto con el éxtasis– en el 2010, según el Ministerio del Interior, y España es considerada uno de los puntos más importantes de entrada y tráfico de cocaína (Gómez-Céspedes, 2010), lo cual implica la necesidad y notoriedad de investigaciones encaminadas a desenmascarar las características más aclaratorias de organizaciones criminales dedicadas a este tipo de actividad. Especial complejidad presentan estas, pues tratándose de lo que hace décadas prácticamente abarcaba casi por completo el fenómeno del crimen organizado, su eficaz evolución ha conseguido mantenerlas en el tiempo, y todo apunta a la continuación de su crecimiento (Gómez-Céspedes, 2010).

1 Apreciación compartida con Cancio, (2011).

2 De La Cuesta (2001) indica: “suelen destacarse como propios de esta forma de criminalidad: la existencia de una asociación duradera, estable o persistente de varias personas en sociedad de intereses, dotada de una estructura organizada con base en criterios de disciplina y jerarquía y que actúa con arreglo a una programación ilícita y con división del trabajo, realizando de manera entrecruzada negocios lícitos e ilícitos, empleando técnicas y medios diversos –en articular, la violencia y/o intimidación, todo tipo de fraude, explotación, coacción y terror y hasta la corrupción–, sirviéndose de las infraestructuras de comunicación más modernas y con gran movilidad y alcance internacional”.

citos e ilícitos, empleando técnicas y medios diversos –en articular, la violencia y/o intimidación, todo tipo de fraude, explotación, coacción y terror y hasta la corrupción–, sirviéndose de las infraestructuras de comunicación más modernas y con gran movilidad y alcance internacional”.

En cuanto a los robos con fuerza, se trata de un delito que combina la peligrosidad física con la faceta económica que el Ministerio del Interior también ha enmarcado dentro de las actividades delictivas más comunes bajo la amplia etiqueta “contra el patrimonio y el orden socioeconómico”, y a raíz de la actual crisis económica no parece predecible una disminución de su frecuencia.

### *Con la organización delictiva*

Investigaciones llevadas a cabo sobre el funcionamiento de los grupos criminales han sido muy reveladoras, especialmente en relación con la estructura, el empleo de medios, la transnacionalidad de las operaciones, etc.

Por comentar brevemente un estudio llevado a cabo en el 2009 (Gómez-Céspedes, 2010), en España se afirma que alrededor de la mitad de los grupos están formados por miembros de nacionalidades diferentes, además de la española; que 73 de los 542 grupos identificados respondían a la categoría de grupos de crimen organizado, incluidas operaciones transnacionales; que los criterios de especialidad y estructura estable formaban parte del 37% de grupos permanentes en el tiempo; que las prácticas de protección y el empleo de medios tecnológicos para informarse y comunicarse estaba en constante aumento, etc.

Según el Ministerio del Interior, en el año 2010 las organizaciones criminales presentaban el siguiente perfil, en relación con la dinámica interna: son grupos especializados en una sola actividad, con conexiones internacionales.

El conocimiento sobre este tipo de información resulta de inconmensurable trascendencia, no solo para estudiar el fenómeno desde una perspectiva criminológica, sino también para emplear los medios y recursos apropiados, adaptándonos a las características específicas que presenta la dinámica interna de los grupos en el territorio español.

## 2. Método

A partir de la base de datos empleada en el “Estudio sobre la situación de la delincuencia organizada en España: análisis de atestados policiales de la UCO de la Guardia Civil, 2009-2010”, de Giménez-Salinas y Requena, que consiste en un análisis esta-

dístico breve que aporta una visión global y amplia sobre la actualidad de las organizaciones criminales en España desde una base de datos codificada a partir de información aportada por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía sobre sus actuaciones en los últimos años, se ha procedido a realizar un análisis estadístico descriptivo con la base de datos del estudio mencionado, gracias a la cual, de entre las 77 cuestiones, y a través del programa estadístico SPSS (Statistical Package for Social Sciences), se han seleccionado las variables más íntimamente relacionadas con la violencia y la dinámica interna.

El presente informe trata de definir las características de las organizaciones criminales de acuerdo con su actividad principal (17 tipos de actividad), según los datos de los grupos recogidos en la muestra (N = 67).

En el estudio de las organizaciones delictivas se analiza la distribución de las actividades principales a las que se dedican en relación con el tipo de estructura, siguiendo la tipología establecida por las Naciones Unidas (2002) –jerárquica estándar, jerárquica regional, jerárquica en racimos, en red, de grupo central y otros–, la naturaleza de los vínculos –como familiar, étnico/cultural, virtual...– y cómo se lleva a cabo la división de tareas, en función de qué criterios y si tal división afecta la estructura de la organización.

Además, se estudia el empleo de medios complejos y sus tipos, que pueden ser tecnológicos o informáticos esencialmente.

También es importante el conocimiento sobre la dedicación a más de una actividad, variable que afecta todo el análisis en general, y se distingue entre actividades principales y secundarias.

Por último, la vertiente internacional del estudio se refleja en las variables de transnacionalidad: el traspaso de fronteras y los países protagonistas en el origen, el tránsito y el destino durante el desarrollo de sus actividades ilegales.

Así, se pretende aportar no solo una breve descripción de una muestra de grupos de crimen organizado que han actuado en España, en función de las actividades principales, sino que más bien tiene el ambicioso objetivo de ser una guía que, a partir de la rigurosidad científica con la que se ha llevado a cabo, marque las nuevas líneas de investigación en el campo de la criminalidad organizada española.

### 3. Resultados

El análisis, llevado a cabo a partir de la actividad delictiva principal, consta de seis variables que versan sobre las características propias de cada organización delictiva: tipo de estructura –e. g., jerárquica estándar–, naturaleza de los vínculos de los miembros –como vínculos familiares–, división de tareas –e. g., según la experiencia–, utilización de medios complejos –como tecnológicos–, dedicación a más de una actividad delictiva –e. g., a la receptación– y transnacionalidad de la actividad –pudiendo tener el origen de la actividad delictiva, e. g., en Colombia.

#### I. Tipo de estructura

En la actualidad, la estructura sobre la que se puede organizar un grupo criminal se ha clasificado en seis tipos, según la tipología establecida por las Naciones Unidas (2002): jerárquica estándar –se trata de una estructura jerárquica piramidal, con un líder o cúpula directiva y una fuerte disciplina interna–, jerárquica regional –se organiza en grupos que delinquen con cierta autonomía, aunque subordinados a una cúpula directiva–, jerárquica en racimos –son grupos criminales que colaboran normalmente con un grupo central que actúa de nexo–, en red –se trata de un grupo reducido de personas que se asocian de forma temporal para la comisión de actividades delictivas, atendiendo fundamentalmente a habilidades, intereses o afinidades–, de grupo central –un número reducido de miembros conforman un grupo cohesionado y con cierta estructura, y un número superior de individuos asociados con los que colaboran según las necesidades de cada operación– y otros tipos de estructura.

A partir de los resultados obtenidos en la presente investigación, se encuentran grupos con actividades principales que se caracterizan por un solo tipo de estructura, como ocurre con los delitos contra Hacienda, las drogas sintéticas, el contrabando y la estafa, y que se organizan en red. Las amenazas y coacciones y la falsificación de tarjetas son grupos que siguen el tipo de jerárquica regional. Además, las organizaciones criminales dedicadas a los hurtos, robos con intimidación y tráfico de armas, su estructura corresponde a otros tipos (e. g., de tipo horizontal).

También ocurre que una misma actividad principal no puede ser comúnmente organizada según un tipo concreto de estructura, sino que sus grupos

se distribuyen en diversas categorías. Así, los dedicados al blanqueo de capitales se estructuran tanto en el tipo de jerárquica regional (66%) como en racimos (33%); los que falsifican monedas se organizan en red (66%) y jerárquica estándar (33%); los dedicados a la trata sexual se agrupan tanto en otros tipos de estructuras (66%) como en jerárquica regional (33%), y las organizaciones cuya actividad principal es el tráfico de inmigrantes siguen tanto el tipo de jerárquica regional (50%) como otros tipos (50%).

También aparecen actividades cuyos grupos abarcan más de dos tipos de estructura, como sucede con los que trafican con vehículos, que se organizan en red (50%), jerárquica estándar (25%) y jerárquica regional (25%); los grupos cuya actividad principal es el tráfico de hachís se estructuran en jerárquica estándar (44%), jerárquica regional (44%) y otros (11%); los que trafican con cocaína recogen los tipos “otros” (50%), jerárquica regional (25%), en racimos (12%) y en red (12%), y por último, los dedicados a los robos con fuerza abarcan estructuras de todo tipo: en red (42%), jerárquica estándar (21%), jerárquica regional (17%), jerárquica en racimos (8%), de grupo central (8%) y otros tipos (4%).

#### II. Naturaleza de los vínculos

La naturaleza de los vínculos de los integrantes de la organización es una variable que aporta información sobre las características y similitudes de los miembros del grupo, atendiendo a criterios concretos: vínculo familiar –por lazos familiares–, étnico/cultural –comparten la religión, la cultura, el lenguaje, el origen...–, de proximidad –debido a lazos geográficos: provienen de la misma región o comunidad, han compartido prisión...–, virtual –trabajan juntos a través de internet, y pueden no haberse conocido físicamente–, de especialización –donde destacan las habilidades, la experiencia u otras capacidades– y otros tipos de vínculo.

En primer lugar, todos los grupos cuya actividad principal es la falsificación de tarjetas, los hurtos, el tráfico de drogas sintéticas, contrabando y el tráfico de armas tienen un vínculo único étnico/cultural. Como resulta lógico, este se puede combinar o bien con el familiar: en todos los grupos dedicados al blanqueo de capitales, o bien con el de especialización: en todos los grupos dedicados a hurtos. También aparecen solapados a la perfección más de dos criterios a la vez, como es el caso de los delitos contra Hacienda, cuyos grupos se forman a partir de

vínculos familiares, étnico/culturales y de especialización.

Por otra parte, los grupos dedicados a amenazas y coacciones combinan el vínculo étnico/cultural (100%) con el familiar (33%); los que falsifican monedas se centran en vínculos familiares (50%) y de especialización (33%); los traficantes de vehículos responden a vínculos étnico/culturales (100%), familiares (50%) y de especialización (25%), mientras que en la trata de personas con fines de explotación sexual aparecen los vínculos familiar (67%), étnico/cultural (67%), de especialización (67%) y de proximidad (33%).

En las organizaciones cuya actividad principal es la estafa se combinan los vínculos étnicos (100%) con los familiares (50%) y de especialización (50%), al igual que en los robos con intimidación (100%, 100% y 50%, respectivamente). En cuanto a los grupos centrados en el tráfico de cocaína, responden a vínculos tanto étnico/culturales (75%) como familiares (50%), de especialización (37%) y virtuales (12%), frente a los robos con fuerza, que presentan todos los tipos de vínculos: étnico/cultural (87%), familiar (67%), de especialización (33%), de proximidad (4%), virtual (4%) y otros (4%).

Las organizaciones que trafican con hachís combinan vínculos étnico/culturales (100%) con familiares (55%) y de especialización (44%), y lo mismo ocurre en similares proporciones con el tráfico de inmigrantes (100%, 50% y 50%, respectivamente).

### III. División de tareas

La división de tareas que puede llevar a cabo una organización criminal para la consecución de sus objetivos sigue distintos criterios: en función del conocimiento experto –atendiendo al contenido–, de la accesibilidad de los recursos –en función del acceso que tienen los miembros a los recursos que facilitan la ejecución de las actividades ilegales–, de los contactos –con los que cuenten los miembros y que permitan el logro de sus objetivos– y de la experiencia –atendiendo tanto a la experiencia como al conocimiento o la habilidad adquirida en una actividad por la observación o vivencia de un evento–. Además, esta división de tareas dentro del grupo se puede reflejar en la estructura interna.

A raíz de los resultados obtenidos, todos los grupos criminales dedicados al blanqueo de capitales

dividen las tareas en función de los contactos y la experiencia, y esto se refleja en su estructura interna.

Además, todas las organizaciones que cometen delitos contra Hacienda atienden a criterios de conocimiento y accesibilidad, y también afecta su estructura interna.

Todos los grupos que falsifican monedas dividen sus tareas en función de la accesibilidad a los recursos (66%), los contactos (66%), el conocimiento (33%) y la experiencia (33%), y esto influye en su estructura interna.

En cuanto a los dedicados a la falsificación de tarjetas, todos dividen las tareas, y lo hacen atendiendo al conocimiento, la accesibilidad y la experiencia, lo cual afecta su estructura.

Las organizaciones cuya actividad principal se centra en el tráfico de drogas sintéticas también dividen sus tareas, pero en función de la accesibilidad de los recursos, los contactos y la experiencia, y esto se refleja en su estructura.

Si bien todos los grupos dedicados al tráfico de vehículos dividen las tareas para la consecución de sus objetivos, reparten sus criterios entre los contactos (76%), la accesibilidad a los recursos (75%) y el conocimiento (50%), y en general afecta su estructura (75%). De los grupos que se dedican a la trata sexual, más de la mitad llevan a cabo división de tareas (66%), en función principalmente de los contactos (67%), aunque algunos también tienen en cuenta el conocimiento (33%), la accesibilidad (33%), la experiencia (33%) y otros (33%). En cambio, todos los grupos de contrabandistas dividen tareas en función de otros criterios no recogidos en las anteriores categorías (e. g.), y esto afecta su estructura.

La mitad de los grupos dedicados a la estafa dividen tareas, atendiendo a dos criterios por igual: conocimiento y experiencia, y se refleja en su estructura. La mayor parte de grupos que trafican con cocaína dividen sus tareas (87%) según los contactos (87%), la accesibilidad de recursos (75%), el conocimiento (37%), la experiencia (37%) y otros criterios (25%), y esto afecta su estructura. Tal variedad se presenta también, aunque en otras proporciones, en las organizaciones centradas en los robos con fuerza (95%): según la experiencia (75%), los contactos (29%), otros (21%), la accesibilidad (20%) y el conocimiento (8%), y esto influye en su estructura (66%).

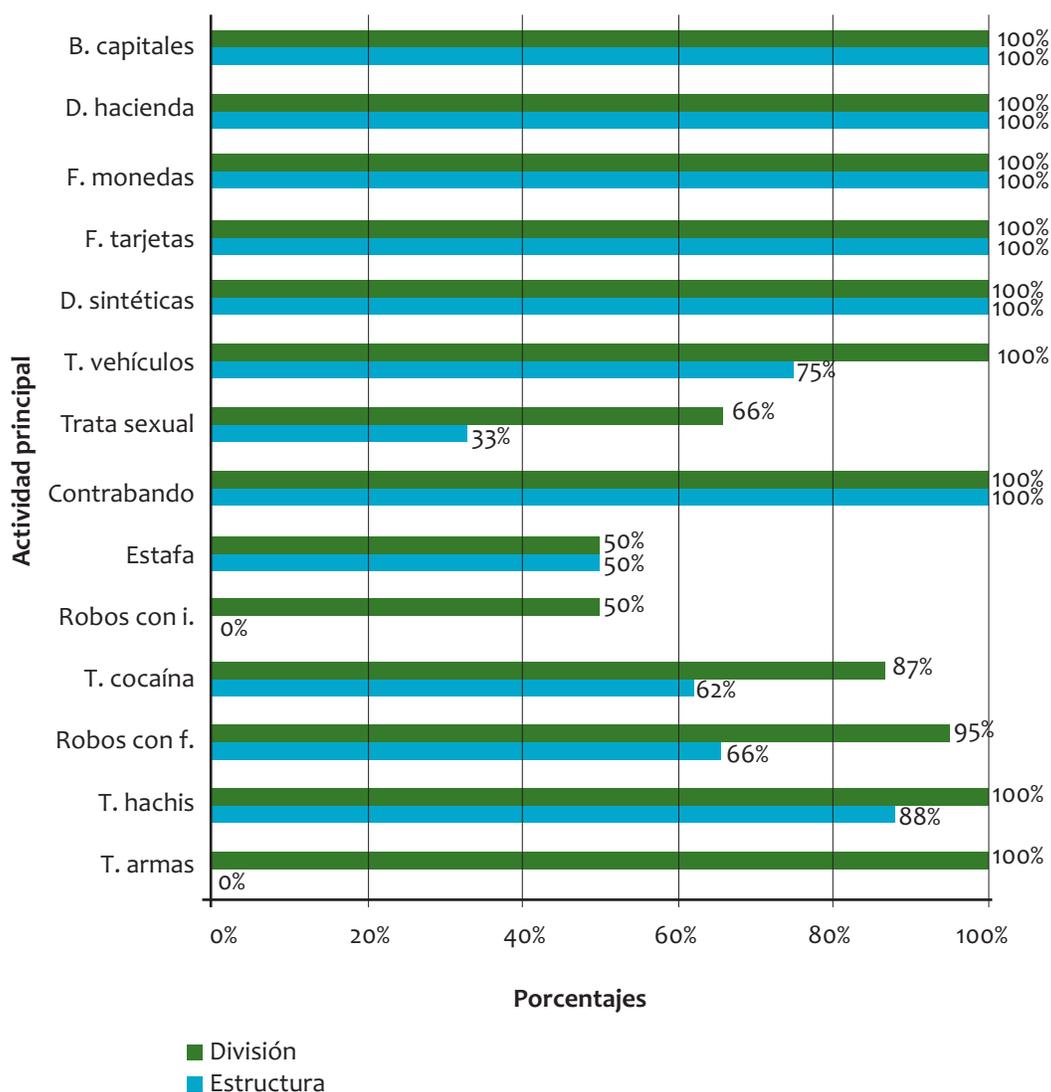
Todos los grupos dedicados al hachís dividen sus tareas atendiendo a los contactos (89%), la accesibilidad (78%), la experiencia (67%), el conocimiento (44%) y otros criterios (11%), lo cual afecta su estructura (88%). Todas las organizaciones que trafican con inmigrantes dividen sus tareas en función principalmente de la accesibilidad (100%), aunque también del conocimiento (50%) y la experiencia (50%), y en la mitad de los grupos esto se refleja en su estructura.

Hay dos actividades principales cuya estructura no se ve reflejada por la división de tareas: las dedi-

cadas a los robos con intimidación (50%), que atienden a criterios de experiencia (50%) y otros criterios (50%), y todas las centradas en el tráfico de armas, que únicamente emplean un criterio para la división de tareas: la accesibilidad de los recursos.

La gráfica 1 presenta la distribución de la división de tareas dentro de los grupos según su actividad principal, y la tabla 1 muestra los porcentajes en el tipo de tareas que dividen los grupos según su actividad principal.

**Gráfica 1. Distribución de la división de tareas dentro de los grupos según su actividad principal**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 1. Distribución del tipo de tareas que dividen los grupos según su actividad principal**

Se puede emplear más de un criterio simultáneamente en la división de tareas

Actividad principal	Conocimiento	Accesibilidad	Contactos	Experiencia	Otros
Blanqueo de capitales	0	0	100%	100%	0
Amenazas o coacciones	-	-	-	-	-
Delitos contra Hacienda	100%	100%	0	0	0
Falsificación de monedas	33%	66%	66%	33%	0
Falsificación de tarjetas	100%	100%	0	100%	0
Hurtos	-	-	-	-	-
Drogas sintéticas	0	100%	100%	100%	0
Tráfico de vehículos	50%	75%	76%	0	0
Trata con fines de explotación sexual	33%	33%	67%	33%	33%
Contrabando	0	0	0	0	100%
Estafa	50%	0	0	50%	0
Robos con intimidación	0	0	0	50%	50%
Tráfico de cocaína	37%	75%	87%	37%	25%
Robos con fuerza	8%	20%	29%	75%	21%
Tráfico de hachís	44%	78%	89%	67%	11%
Tráfico de armas	0	100%	0	0	0
Tráfico de inmigrantes	50%	100%	0	50%	0

Fuente: Elaboración propia.

#### IV. Empleo de medios complejos

La presente variable hace referencia a la utilización de medios técnicos y complejos para asegurar el desarrollo de sus actividades, y en tal caso, el tipo específico de medios, como informáticos, tecnológicos y otras comunicaciones.

Atendiendo a los resultados de la muestra, todas las organizaciones dedicadas a delitos contra Hacienda emplean medios complejos de tipo informático, y lo mismo ocurre con el tráfico de inmigrantes.

Por otra parte, todos los grupos que falsifican tarjetas utilizan medios complejos, tanto informáticos como tecnológicos, al igual que los grupos que falsifican monedas, aunque estos últimos con menor frecuencia.

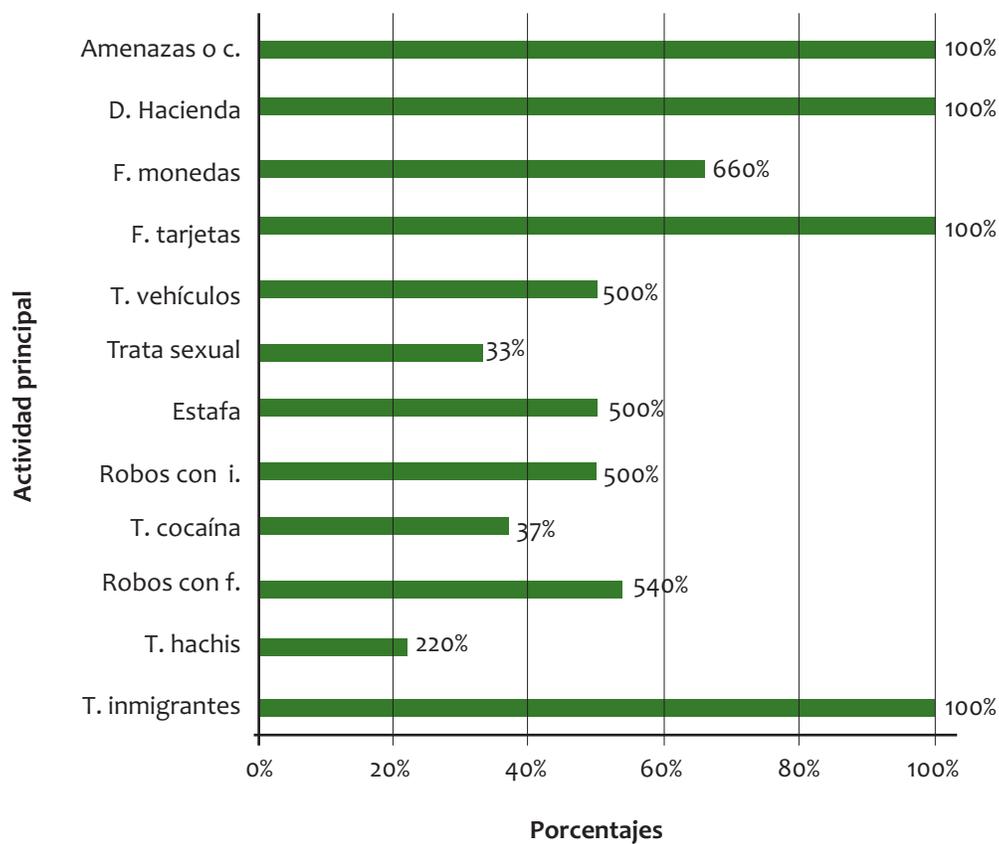
Las organizaciones que trafican con vehículos emplean medios técnicos y complejos (50%), de tipo tecnológico (50%), mientras que las dedicadas a la trata de personas con fines de explotación sexual

(33%) utilizan otro tipo de medios (33%), y lo mismo ocurre con los grupos que roban con intimidación (50%); en contraste, los dedicados a la estafa (50%) prefieren el uso de medios tecnológicos (50%).

Otros grupos, en cambio, emplean distintos tipos, como es el caso de los dedicados a la cocaína (37%), que usan medios informáticos, tecnológicos y otros por igual (12%), y en parecida proporción (11%) se reparten los tipos en los grupos dedicados al tráfico de hachís (22%).

Los datos muestran que los grupos cuya actividad principal es amenazar y coaccionar emplean medios complejos (100%), aunque no se especifican cuáles.

La gráfica 2 presenta la distribución del empleo de medios complejos por los grupos criminales, según su actividad principal, y la tabla 2 muestra los porcentajes de los tipos de medios empleados por los grupos, según su actividad principal.

**Gráfica 2.** Distribución del empleo de medios complejos por los grupos, según su actividad principal

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2.** Distribución de los tipos de medios empleados por los grupos según su actividad principal

Actividad principal	Informáticos	Tecnológicos	Otros
Delitos contra Hacienda	100%	0	0
Falsificación de monedas	66%	66%	0
Falsificación de tarjetas	100%	100%	0
Tráfico de vehículos	0	50%	0
Trata con fines de explotación sexual	0	0	33%
Estafa	0	50%	0
Robos con intimidación	0	0	50%
Tráfico de cocaína	12%	12%	12%
Robos con fuerza	0	37%	45%
Tráfico de hachís	11%	11%	11%
Tráfico de inmigrantes	100%	0	0

Fuente: Elaboración propia.

## V. Dedicación a más de una actividad

Esta variable aporta información sobre las organizaciones que se dedican a más de una actividad principal, es decir, que obtienen el grueso de sus beneficios económicos a través del desarrollo de más de un mercado criminal. A continuación, los datos clarifican qué tipo de organizaciones se dedican a cada actividad.

### Frecuencia de actividades principales

Como muestra la tabla 3, todas las organizaciones dedicadas al contrabando realizan más de una actividad principal, y gran parte de las que trafican con vehículos (75%) y con hachís (68%) también.

También realizan más de una actividad principal grupos dedicados a estafar (50%), traficar con cocaína (37%), blanquear capitales (33%), a la trata de personas con fines de explotación sexual (33%) y a robos con fuerza sobre las cosas (29%).

La tabla 3 muestra la distribución de grupos que emplean más de una actividad, según su actividad principal.

**Tabla 3. Distribución de grupos que emplean más de una actividad, según su actividad principal**

Actividad principal	Más de una actividad
Blanqueo de capitales	33%
Tráfico de vehículos	75%
Trata con fines de explotación sexual	33%
Contrabando	100%
Estafa	50%
Tráfico de cocaína	37%
Robos con fuerza	29%
Tráfico de hachís	68%

Fuente: Elaboración propia.

### Actividades principales y secundarias

De los grupos ya comentados, se procede a analizar con más detalle a qué tipo de actividades se dedican simultáneamente.

Las organizaciones que blanquean capitales combinan esta actividad con los robos con fuerza

(68%), la receptación (68%) y la trata de personas con fines de explotación sexual (33%) como principales, si bien se añade como actividad secundaria la receptación (33%). Los grupos dedicados al tráfico de vehículos practican otras actividades principales, como el tráfico de hachís (25%), de cocaína (25%), de arte y joyas (25%), los hurtos (25%), los robos con fuerza en las cosas (50%), el blanqueo de capitales (25%) y la receptación (25%), siendo actividades secundarias el tráfico de hachís (25%), el tráfico de cocaína (25%), los hurtos (25%) y también la receptación (25%).

Las organizaciones cuya actividad principal es la trata de personas con fines de explotación sexual se dedican simultáneamente al tráfico de cocaína (33%), de vehículos (33%), a los robos con fuerza (33%), la receptación (33%) y la estafa (33%), mientras que consideran como actividades secundarias el tráfico de hachís (33%), el contrabando de material ilegal (33%) y los robos con fuerza (33%). Por otra parte, la totalidad de grupos dedicados al contrabando también realizan actividades tales como amenazas y coacciones, y secuestros o detenciones ilegales.

Los grupos cuya actividad principal es la estafa, la desarrollan simultáneamente con robos con fuerza (50%) y blanqueo de capitales (50%), y tienen como secundarias el tráfico de hachís (50%), de cocaína (50%), robos con fuerza (50%), extorsión (50%) y detención ilegal (50%). Las organizaciones que trafican con cocaína también lo hacen con drogas sintéticas (12%), trata sexual (12%), armas o explosivos (12%) y falsificación de tarjetas (12%), y de manera secundaria trafican con otras drogas (12%), falsifican tarjetas (12%), documentos (12%), cometen hurtos (12%), robos con fuerza (12%) o con violencia (12%), y practican la receptación (12%) y la estafa (12%).

Los que cometen robos con fuerza como principal actividad, además trafican con hachís (17%), practican la receptación (17%), trafican con cocaína (8%) y vehículos (8%), cometen estafas (8%) y delitos de trata sexual (4%), trata sexual de menores (4%), tráfico de inmigrantes (4%), falsificación de tarjetas (4%), blanqueo de capitales (4%) y delitos contra Hacienda (4%), y como actividades secundarias el tráfico de cocaína (21%) y otras drogas (8%), falsificación de documentos (8%), tráfico de armas y explosivos (8%), de drogas sintéticas (4%), de influencias (4%), trata sexual (4%) y secuestro o detención ilegal (4%).

Por último, las organizaciones que trafican con hachís también lo hacen con cocaína (33%), cometen

robos con fuerza (33%), trafican con vehículos (22%), blanquean capitales (22%), practican la receptación (22%), cometen otro tipo de delitos diferentes (22%), trafican con inmigrantes (11%), realizan contrabando de material ilegal (11%) y falsifican documentos (11%), y como actividad secundaria cometen robos con fuerza en las cosas (22%), trafican con armas o explosivos (11%), realizan contrabando de material ilegal (11%) y estafan (11%).

## VI. Transnacionalidad

Desde el análisis del carácter transnacional de la organización podemos conocer si el grupo criminal traspasa las fronteras españolas para ejercer su actividad y, en su caso, el estatus al que pertenecen tales países: origen, tránsito o destino en el desarrollo de la actividad principal, incluyendo España. Ejercer su actividad transnacionalmente supone la interna-

cionalización del grupo y, por tanto, la perpetración de delitos en diversos países.

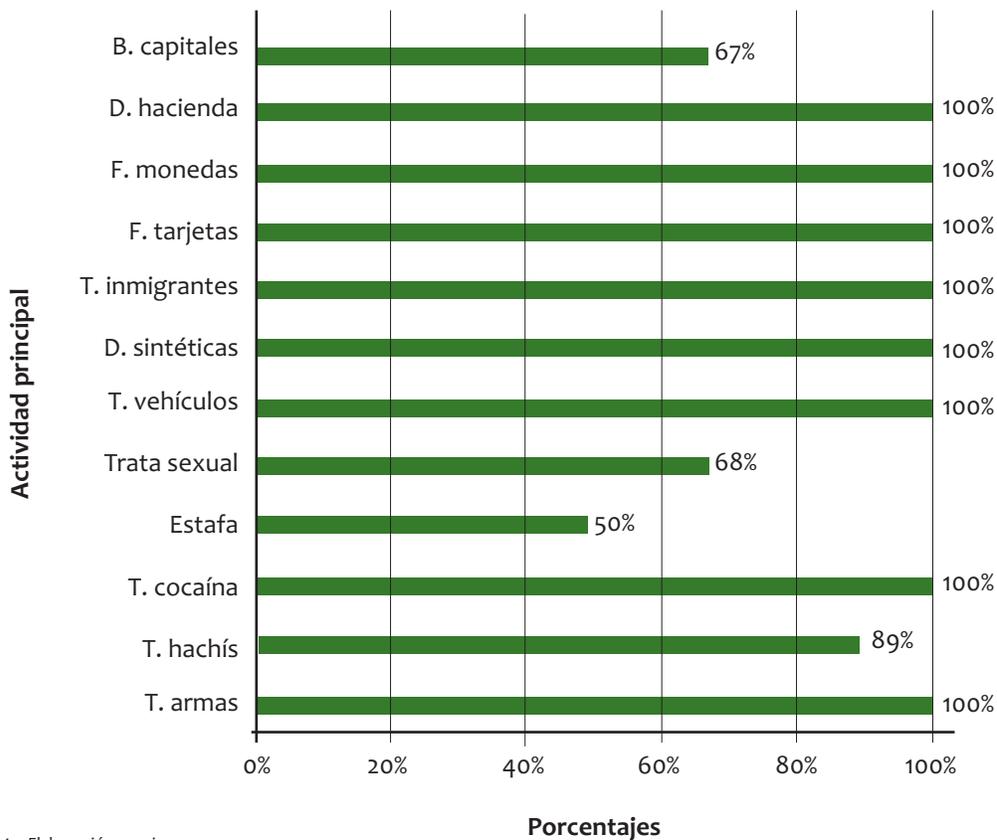
### Traspaso de fronteras

Todos los grupos dedicados a delitos contra Hacienda, falsificación de monedas y de tarjetas, tráfico de inmigrantes, de drogas sintéticas, de vehículos, de cocaína y de armas traspasan fronteras españolas para la consecución de sus objetivos como organización criminal.

También grupos cuya actividad principal es el tráfico de hachís (89%), la trata sexual (68%), el blanqueo de capitales (67%) y la estafa (50%) llevan a cabo el traspaso de fronteras para ejercer su actividad.

La gráfica 3 presenta los porcentajes de distribución del traspaso de fronteras de los grupos, según su actividad principal.

**Gráfica 3.** Distribución del traspaso de fronteras de los grupos, según su actividad principal



Fuente: Elaboración propia.

## Desarrollo de las operaciones

De los datos que nos aporta la muestra se pueden establecer tres grados de información: las actividades principales de las que conocemos únicamente el país de origen, aquellas de las que sabemos el origen y el tránsito, y las que tenemos conocimiento sobre el origen, el tránsito y el destino.

De las actividades sobre las que únicamente se ha obtenido información en relación con el país de origen, todos los grupos dedicados a amenazas y coacciones originan sus operaciones delictivas en Colombia, al igual que en el blanqueo de capitales y en la trata sexual, aunque en menor proporción (33% ambas), mientras que todos los grupos que se centran en delitos contra Hacienda poseen tal base en Portugal. En cuanto a las organizaciones que falsifican monedas, se ha registrado como origen único Bulgaria (33%).

En cuanto a los datos combinados de origen y destino, las organizaciones dedicadas a estafar, su

cadena de gestión comienza en Ucrania (50%) y llega al Reino Unido (50%), mientras que en los robos con fuerza comienza en Argelia (8%), Alemania (4%), Hungría (4%), Italia (4%) o Rumania (4%), y llega a Francia (4%) o Marruecos (4%); en cambio, los traficantes de hachís comienzan su cadena de gestión en Holanda (22%), Marruecos (22%) o Francia (11%), para llegar a Marruecos (11%).

Por otra parte, las cadenas completas de gestión de las organizaciones se presentan en todas las que se dedican al tráfico de drogas sintéticas y tienen un origen estadounidense, el tránsito en República Dominicana, para llegar a su destino en Holanda; en los grupos de tráfico de vehículos, comienza en Francia (50%), Italia (25%) o Marruecos (25), su tránsito se hace por Bélgica (25), para alcanzar su destino en Holanda (25%).

La tabla 4 muestra los porcentajes en la distribución de los países de origen, tránsito y destino donde delinquen las organizaciones criminales, según su actividad principal.

**Tabla 4. Distribución de los países de origen, tránsito y destino donde operan las organizaciones criminales, según su actividad principal**

Actividad principal	Origen	Tránsito	Destino
Blanqueo de capitales	33% Colombia	-	-
Amenazas o coacciones	100% Colombia	-	-
Delitos contra Hacienda	100% Portugal	-	-
Falsificación de monedas	33% Bulgaria	-	-
Drogas sintéticas	100% EE. UU.	100% R. Dominicana	100% Holanda
Tráfico de vehículos	50% Francia 25% Italia y Marruecos*	25% Bélgica	25% Holanda
Trata con fines de explotación sexual	33% Colombia	-	-
Estafa	50% Ucrania	50% R. Unido	-
Cocaína	25% Colombia 12% Brasil, Grecia, Italia y México	-	-
Robos con fuerza	8% Argelia 4% Alemania, Hungría, Italia y Rumania*	4% Francia y Marruecos*	-
Hachís	22% Holanda y Marruecos* 11% Francia	11% Marruecos	-
Tráfico de armas	100% Francia	-	-
Tráfico de inmigrantes	100% Marruecos	-	-

Fuente: Elaboración propia.

\* Países con el mismo porcentaje.



#### 4. Discusión

El análisis se ha llevado a cabo sobre una muestra de 67 organizaciones criminales y 17 actividades principales, a partir de variables que describen la organización delictiva, y en función de la actividad criminal de la que obtienen la mayor proporción de sus beneficios.

No obstante, la mayor proporción de grupos dedicados a los robos con fuerza en las cosas y el tráfico de drogas (35 y 25%, respectivamente), por el momento nos permite establecer conclusiones solo en relación con estos mercados. Los resultados muestran que:

El tipo de estructura que predomina en los grupos dedicados al tráfico de hachís es de tipo jerárquica estándar y jerárquica regional.

La naturaleza de los vínculos de los miembros de todo tipo de actividades es principalmente étnica y familiar, aunque en los grupos dedicados a los robos con fuerza los criterios son más heterogéneos, y resalta el de especialización, es decir, los sujetos se han comprometido en actividades en las que se destacan habilidades, experiencia u otras capacidades particulares.

Es habitual que la división de tareas se lleve a cabo según diversos criterios: en los traficantes de

droga, en función de la accesibilidad de los recursos y de la disposición de contactos, y esto afecta su estructura; en cambio, los grupos dedicados a robos con fuerza se basan en la experiencia de sus integrantes.

El empleo de medios complejos es superior en los grupos dedicados a los robos con fuerza, preferiblemente de tipo tecnológico; en cambio, en el tráfico de drogas se emplean por igual informáticos y tecnológicos.

Es significativa la dedicación a más de una actividad delictiva por parte de los traficantes de hachís, que en su mayoría la realizan simultáneamente con el tráfico de otras drogas, mientras que en robos con fuerza se diversifican los bienes objeto de robo.

Tanto las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de sustancias estupefacientes como las de robo con fuerza en las cosas traspasan las fronteras para la propagación de sus mercados.

La dispersión de países en el desarrollo de sus actividades ilegales presenta diferencias en torno a los países de origen, tránsito y destino, según la actividad que desarrolle la organización criminal.

En relación con el origen, el tráfico de cocaína se centra más en países de América Latina, como Colombia, Brasil o México, y del sur de Europa, como

Grecia e Italia; en los robos con fuerza se distribuye por países de Europa Central, como Alemania, Hungría y Rumanía; por último, los traficantes de hachís comienzan sus actividades en países más disgregados, como Holanda, Marruecos y Francia.

Por tanto, cabe mencionar que la actividad ilícita principal de la que los grupos organizados obtienen la mayor proporción de sus beneficios discrimina variables relacionadas con la organización delictiva y la dinámica interna, como la estructura, los criterios en la división de tareas, los tipos de medios complejos empleados, el uso de empresas legales y los países que traspasan para el desarrollo de sus actividades.

A raíz de los datos obtenidos, el perfil de las organizaciones delictivas de la muestra, en función de la actividad principal, se configura de la siguiente manera:

- Robos con fuerza en las cosas: presenta todo tipo de estructuras, aunque es más frecuente en red, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural y familiar, pero también presenta todos los demás criterios. En la variedad de criterios para la división de tareas destaca la experiencia de sus miembros, y esto suele influir en su estructura. Alrededor de la mitad de los grupos emplean medios complejos, que pueden ser tanto de tipo tecnológico como de otros tipos.
- Tráfico de hachís: se estructura de forma jerárquica, tanto según el tipo estándar como regional, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural, aunque también familiar y de especialización. Todos los grupos dividen sus tareas, y lo hacen en función de todos los criterios posibles, resaltando la accesibilidad de recursos y de contactos; esto suele influir sobre su estructura. Si emplean medios complejos para la consecución de sus objetivos, estos pueden ser de cualquier tipo: informático, tecnológico, entre otros. Más de la mitad de los grupos se dedican también a otras actividades ilegales, como el tráfico de cocaína y robos con fuerza. Suelen traspasar fronteras para el desarrollo de su actividad delictiva.
- Tráfico de cocaína: presenta diversos tipos de estructura, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural, aunque también familiar y de especialización. Los criterios para la

división de tareas son diversos, especialmente la accesibilidad de contactos y de recursos; esto suele influir en su estructura. Si emplean medios complejos para el desarrollo de sus actividades delictivas, estos pueden ser de todo tipo: informático, tecnológico, entre otros. Si se dedican a más actividades delictivas, estas suelen ser el blanqueo de capitales y el tráfico de drogas. Todos los grupos traspasan fronteras para el desarrollo de su actividad delictiva.

- Tráfico de vehículos: la mitad de los grupos presentan una estructura en red, aunque también es frecuente la jerárquica estándar y regional, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural, pero también familiar y de especialización. Los criterios para la división de sus tareas son principalmente la accesibilidad de contactos y de recursos, y en menos frecuencia el nivel de conocimiento de los miembros; esto suele afectar su estructura. La mitad de los grupos emplean medios complejos de tipo tecnológico para llevar a cabo sus actividades ilegales. Suelen dedicarse a más de una actividad principal, pues compaginan sus delitos con otros, como el tráfico de droga o hurtos y robos. Todos los grupos traspasan fronteras para el desarrollo de su actividad delictiva.
- Blanqueo de capitales: presentan una estructura de tipo jerárquica regional, aunque hay grupos de jerárquica en racimos, y la naturaleza de los vínculos es únicamente étnico-cultural y familiar. Todos los grupos dividen sus tareas según criterios de experiencia y accesibilidad de contactos, y esto afecta su estructura. Si se dedican a más de una actividad, estas suelen ser robos con fuerza y receptación.
- Falsificación de monedas: poseen una estructura en red, y en menor proporción también hay jerárquica estándar, y la naturaleza de los vínculos es familiar y de especialización. Todos los grupos dividen sus tareas según diversos criterios, principalmente accesibilidad de los recursos y de contactos, y esto siempre afecta su estructura. Alrededor de la mitad de los grupos emplean medios complejos de tipo informático y tecnológico para la consecución de sus objetivos. Todos los grupos traspasan fronteras para el desarrollo de su actividad delictiva.
- Trata de personas con fines de explotación sexual: se estructuran según la clasificación

“otros” y jerárquica regional, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural, familiar y de especialización. La división de tareas se lleva a cabo a partir de criterios heterogéneos, pero se destaca la accesibilidad de contactos. Pueden emplear medios complejos de tipo no identificado para la consecución de sus objetivos. Si se dedican a más de una actividad, esta suele ser el tráfico de drogas o de vehículos, así como los robos con fuerza.

- Tráfico de inmigrantes: la mitad de los grupos se estructuran según el tipo de jerárquica regional, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural, aunque también familiar. Todos los grupos dividen sus tareas con el criterio mayoritario de la accesibilidad de recursos, aunque también según el conocimiento y la experiencia, y esto suele influir sobre su estructura. Además, solo emplean medios complejos de tipo informático y traspasan fronteras para el desarrollo de sus actividades delictivas.
- Estafa: todos los grupos se estructuran en red, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural, aunque también familiar y de especialización. La división de tareas se lleva a cabo en función del conocimiento y la experiencia de sus miembros, y suele afectar su estructura. La mitad de los grupos emplean medios complejos de tipo tecnológico y traspasan fronteras para la consecución de sus objetivos.
- Robos con intimidación: todos los grupos se organizan según otras estructuras no identificadas, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural y familiar, aunque también de especialización. Dividen sus tareas según criterios de experiencia de sus miembros, entre otros. Además, la mitad de los grupos emplean medios complejos de tipo no identificado para realizar sus actividades delictivas, y se dedican a más de una operación ilegal, pues comparten la principal con robos con fuerza y blanqueo de capitales, y secundarias, como el tráfico de hachís.
- Amenazas y coacciones: todos los grupos se estructuran según el tipo de jerárquica regional, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural, aunque también familiar. Además, emplean medios complejos para llevar a cabo sus actividades.
- Delitos contra Hacienda: todos los grupos se estructuran en red, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural y familiar. Además, todas las organizaciones dividen sus tareas según el conocimiento de sus miembros y la accesibilidad de recursos, y esto afecta su estructura. Siempre emplean medios complejos de tipo informático para la consecución de sus objetivos, y traspasan fronteras para el desarrollo de su actividad delictiva.
- Falsificación de tarjetas: todos los grupos presentan una estructura jerárquica regional, y la naturaleza de los vínculos es únicamente étnico-cultural. La división de tareas se lleva a cabo en función del conocimiento de sus miembros, la accesibilidad de recursos y su experiencia, y esto influye sobre su estructura. Además, todos emplean medios informáticos y tecnológicos, y traspasan fronteras para el desarrollo de sus actividades delictivas.
- Hurtos: todos los grupos presentan una estructura no clasificada, y la naturaleza de los vínculos es principalmente étnico-cultural y de especialización.
- Drogas sintéticas: todos los grupos se estructuran en red, y la naturaleza de los vínculos es únicamente étnico-cultural. Además, dividen las tareas siguiendo criterios de accesibilidad de recursos, contactos y experiencia. Esto siempre afecta su estructura. Todos los grupos traspasan fronteras para el desarrollo de su actividad delictiva.
- Contrabando: todos los grupos se estructuran en red, y la naturaleza de los vínculos es únicamente étnico-cultural. Dividen sus tareas en función de criterios no clasificados, y esto siempre afecta su estructura. Siempre se dedican a otras actividades delictivas: amenazas y coacciones, y detenciones ilegales/secuestros. Todos los grupos se dedican, además, a amenazas y coacciones y al contrabando.

## Conclusiones

Los resultados nos han permitido discriminar tres actividades principales con datos concluyentes: robos con fuerza (N = 24), tráfico de hachís (N = 9) y tráfico de cocaína (N = 8).

La organización delictiva se aborda en el presente estudio a partir de ocho variables que guardan relación con la manera de organizarse para desarrollar sus actividades, por lo que emplear el tipo de actividad criminal como variable discriminante puede ofrecer información muy útil.

Las estructuras sobre las que se pueden organizar los grupos criminales se han clasificado en seis: jerárquica estándar, jerárquica regional, jerárquica en racimos, en red, de grupo central y otros. Según los datos de la muestra, no parece que correspondan a ningún tipo de actividad delictiva en concreto; es decir, la variable actividad principal no discrimina el tipo de estructura, salvo en los grupos dedicados al tráfico de hachís, donde predominan las estructuras de tipo jerárquica estándar y jerárquica regional. Además, resalta el porcentaje significativo de tipos de estructuras no clasificadas –identificados en la recogida de datos como “otros”–, que en el tráfico de cocaína llega a suponer la mitad de las operaciones analizadas.

La naturaleza de los vínculos de los miembros de grupos criminales es mayoritariamente de tipo étnico/cultural, aunque también familiar –teniendo en cuenta que pueden darse dos o más criterios de forma simultánea, y en este caso están muy relacionados.

En cambio, los grupos dedicados a robos con fuerza emplean criterios más bien heterogéneos; resalta el de especialización, es decir, los sujetos se han comprometido en actividades donde destacan habilidades, experiencia u otras capacidades particulares.

La división de tareas es una variable muy habitual, y esto suele llevar aparejada una importante influencia en la manera de estructurar la organización. Los criterios más frecuentes son de accesibilidad de recursos y de disposición de contactos en los traficantes de hachís y cocaína, y de experiencia en los integrantes de grupos de robos con fuerza.

El empleo de medios complejos es superior en los grupos dedicados a los robos con fuerza, preferiblemente de tipo tecnológico, mientras que en el tráfico de drogas se emplean por igual informáticos y tecnológicos.

Una variable de especial importancia es la dedicación a más de una actividad principal, que aparece



en la mayoría de las actividades delictivas analizadas. Las organizaciones criminales suelen compatibilizar su actividad principal con el tráfico de drogas y los robos con fuerza. Datos que no avalan el perfil del Ministerio del Interior sobre los grupos “especializados en una sola actividad”.

Es habitual que las organizaciones criminales traspasen las fronteras (Gómez-Céspedes, 2010) – según nuestra muestra, en especial europeas, africanas y americanas–, y el desarrollo de su actividad principal se ve claramente influido por la propia actividad; es decir, la dispersión de países en la cadena de gestión presenta diferencias en torno a los países de origen, tránsito y destino, según la actividad que desarrolle la organización criminal. En relación con el origen, el tráfico de cocaína se centra más en países de América Latina, como Colombia, Brasil o México, y del sur de Europa, como Grecia e Italia, mientras que en los robos con fuerza se distribuye por países de Europa Central, como Alemania, Hungría y Rumania; por último, los traficantes de hachís comienzan sus actividades en países más disgregados, como Holanda, Marruecos y Francia.

Estos datos son de especial interés, pues Naciones Unidas (2009), en su guía SOCTA (Serious and Organized Crime Threat Assessments) de lucha contra las organizaciones criminales, presta una especial atención al elemento transnacional, pues define a los grupos criminales organizados a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), debido a la especial complejidad que presentan los grupos que traspasan fronteras para desarrollar actividades ilegales en diferentes escenarios. Esta guía SOCTA marca un nuevo ciclo policial de la Europol, que comienza en el 2013 y durará cuatro años.

## Referencias

Anarte B., E. (1997). Conjeturas sobre la criminalidad organizada. En Ferré Olivé, J. C. y Anarte Borralló, E. (1999). *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*, Huelva, pp. 56 y ss.

Bassiouni, M. & Vetere, E. (1998). Towards Understanding Organized Crime and its Transnational Manifestations. En Bassiouni, M. & Vetere E. *Organized Crime: A Compilation of U. N. Documents, 1975-1998*, New York.

Cancio M., M. (2011). *Delitos de organización: criminalidad organizada común y delitos de terrorismo*.

De la Corte, L. & Giménez-Salinas, A. (2010). *Crimen.org: evolución y claves de la delincuencia organizada*, pp. 28 y ss.

De la Cuesta A., J. L. (2001). El Derecho Penal ante la criminalidad organizada: nuevos retos y límites. En F. Gutiérrez-Alviz C. & M. Valcárcel L. (Dir.) *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada*, Sevilla, pp. 85-123.

Garrido, V., Stangeland, P. & Redondo, S. (1999). *Principios de criminología*, Valencia, pp. 647 y ss.

Gómez-Céspedes, A. (2010). *Conducting organized-crime research in Spain: An appraisal of the pros and cons*. Research Conference on Organised Crime, 2010.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (1994). *Problemas y peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo*, E/CONF. 88/2, pp. 23 y ss.

Pradel, J. (1988) Relación general. Los sistemas penales frente al reto del crimen organizado. En *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé. Section III. Procès pénal. Colloque Préparatoire de Guadalajara (México)*, *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 70, 3-4, p. 701 (trad. J. L. de la Cuesta).

# Consideraciones en torno a la seguridad y la política criminal en Venezuela\*

*Considerations around security and criminal policy in Venezuela*

*Considerações com relação a segurança e a política criminal na Venezuela*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2012/08/12 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/18

**Luisa Leal**

Doctora en Ciencias Humanas.  
Profesora Titular. Investigadora del Instituto de Criminología "Dra. Lolita Aniyar de Castro",  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia.  
Maracaibo, Venezuela.  
suarezlealluisaleal@gmail.com

**Adela García**

Magíster en Ciencias Penales y Criminológicas.  
Profesora Agregada. Investigadora Asociada del Instituto de Criminología "Dra. Lolita Aniyar de Castro",  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia.  
Maracaibo, Venezuela.  
adelagarcia3@gmail.com

**Para citar este artículo:** Leal, L. & García, A. (2013). Consideraciones en torno a la seguridad y la política criminal en Venezuela. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 49-66

## RESUMEN

Este artículo plantea las implicaciones que el tema de la seguridad tiene en el desarrollo de modelos de control social exclusionista, tomando en cuenta que la seguridad, concebida como gestión de riesgos, constituye una racionalidad que se ha implantado en el eje central de la política criminal de la sociedad globalizada. Igualmente, se identifican algunos aspectos problemáticos de las políticas públicas sobre seguridad en Venezuela. Se presentan algunas reflexiones que pueden contribuir a la

delimitación de modelos alternativos en concordancia con valores democráticos para la convivencia social, cuyo punto de partida sea una interpretación de no criminalizar los conflictos, en el marco de los principios y garantías constitucionales. El diseño de investigación responde a una metodología basada en la observación documental. Para la revisión y análisis de los indicadores que reflejan el contexto sociopolítico venezolano, se tomaron datos de fuentes secundarias.

## PALABRAS CLAVE

Medidas de seguridad, política criminal, control social, comunidad, víctima (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

\* El artículo forma parte del proyecto de investigación "La seguridad en el contexto venezolano actual". Registro CONDES CH-0080-11.

## ABSTRACT

This article exposes the implications of the security issue in the development of exclusionist social control models, taking into account that security, where conceived as risk management, constitutes a rationality having been implemented in the central axis of the globalized society's criminal policy. Likewise, some problem facing public policies on security in Venezuela are identified. Reflections likely to help delimit alternative models in harmony with

democratic values for social coexistence are offered, the starting point of which would be an interpretation not leading to criminalize the conflicts within the framework of principles and constitutional guarantees. The design of this research pertains to a methodology based on documentary methodology. For the review and analysis of indicators reflecting the Venezuelan sociopolitical context, data from secondary sources were collected.

## KEY WORDS

Security measures, criminal policy, social control, community, victim (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

Esse artigo explica as implicações que o tema da segurança tem no desenvolvimento de modelos de controle social de exclusão, levando em conta que a segurança, concebida como o gerenciamento de riscos, constitui uma racionalidade que tem sido implantada no eixo central da política criminal da sociedade globalizada. Igualmente, identificam-se alguns aspectos problemáticos das políticas públicas de segurança na Venezuela. Apresentam-se algumas reflexões que podem contribuir para

a delimitação de modelos alternativos de acordo com os valores democráticos para a convivência social, cujo ponto de partida é uma interpretação de não criminalizar o conflito, no âmbito dos princípios e garantias constitucionais. O projeto da pesquisa responde a uma metodologia baseada na observação documental. Para a revisão e a análise dos indicadores que refletem o contexto sócio-político venezuelano, dados de fontes secundárias foram tomados.

## PALAVRAS - CHAVE

Medidas de segurança, política criminal, controle social, comunidade, vítima (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

En el ámbito global, las tendencias de la política criminal contemporánea, denominadas políticas de seguridad, pueden caracterizarse principalmente por un desplazamiento del centro del interés, desde las causas del delito hacia la seguridad de los ciudadanos como víctimas reales o potenciales.

De acuerdo con gran parte de la teoría sociológica (Garland, 2005), este fenómeno es expresión de la debacle del Estado de Bienestar ocurrido a partir de 1970, cuyas políticas habían sido desarrolladas con la idea de la corrección/resocialización, que se deriva directamente de las funciones asignadas al ente público como principal (casi único) responsable del castigo y asistencia al delincuente.

Los cambios en la economía y en la estructura social posmodernos<sup>1</sup> (vid. Gómez, 2007) han supuesto, igualmente, giros importantes en materia de política criminal, en particular; como una de las consecuencias del dismantelamiento del Estado de bienestar, las estrategias se dirigen al involucramiento de sectores de la población en el control delictivo, atención institucionalizada de las víctimas y su participación en la resolución de los conflictos.

La provisión de la seguridad, entendida como un estado de no vulnerabilidad frente a hechos que atenten contra bienes y derechos, pero en particular como un sentimiento fundado en el miedo a la ocurrencia delictiva, fomentado por procesos de comunicación (micro y macro), se asume como una necesidad apremiante de gran parte de la población, que se convierte en un problema gestionable no solo por el Estado, sino también por los entes privados, quienes están convocados a involucrarse en minimizar aquellas situaciones de riesgo que supone la vulnerabilidad frente a la violencia derivada del delito.

Así, la seguridad pasa de ser un problema que refleja un estatus jurídico-material de la sociedad, cuyas inconsistencias en el tejido social suponían la intervención del Estado, bajo la premisa de la distribución social equitativa de bienes y garantía de derechos, a ser un asunto de mera gestión de riesgos, con lo que adquiere un sentido instrumental. A par-

tir de esto se ha instalado una lógica impuesta por las disciplinas economicistas o de administración de empresas, que de alguna manera extrae el carácter ético de las estrategias político-criminales.

El discurso que acompaña estas tendencias también implica un replanteo de las teorías criminológicas y jurídicas penales, que pretenden elaborar un piso científico que justifique la expansión del control punitivo de los problemas sociales, lo que ha generado mayores espacios de represión e intervención del Estado en la esfera íntima de los particulares. Pero además, en muchos aspectos, este replanteo da lugar al desconocimiento o relajamiento de garantías ciudadanas que afectan los postulados del Estado de Derecho democrático.

En este trabajo se cuestionan los avances punitivos derivados de lo anterior, haciendo un replanteamiento con base en las propuestas alternativas de Modelos Integrales de Seguridad. Asimismo, se indaga acerca de las expresiones que esta concepción securitaria del control social tiene en el ámbito nacional venezolano.

## 1. Planteamiento del problema

El derecho penal en su función política más relevante, como definidor de la intervención pública de la desviación, viene experimentando una serie de replanteamientos por cuanto, en lugar de dictar los lineamientos de la intervención, se ha adaptado a los dictámenes de los teóricos del “manejo del riesgo”, lo que ha rebasado, necesariamente, los límites jurídicos y axiológicos que justifican la potestad punitiva.

Al respecto, observa Díez (2005, p. 5):

A las nuevas técnicas delictivas, a los obstáculos para determinar los riesgos no permitidos, y a la trabajosa individualización de responsabilidades, se ha de contraponer una actualización de los instrumentos punitivos; ello implica reconsiderar o flexibilizar el sistema de imputación de responsabilidad de garantías individuales vigente, lo que se ha de hacer en función de la necesidad político-criminal de mejorar la efectividad en la persecución y encausamiento penales.

En el plano real avanza la escalada represiva, las cárceles de máxima seguridad, la retipificación

<sup>1</sup> En general, los expertos ubican el inicio de estos cambios en la década de 1980, con la avanzada del modelo económico neoliberal y el neoconservadurismo moral impuesto en los gobiernos de Thatcher y Reagan, en Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente.

de conductas cada vez más casuísticas (delitos especiales contra mujeres, contra niños, contra la privacidad informática, de seguridad laboral, contra el terrorismo), que calman las ansiedades colectivas, pero que no resultan idóneas para resolver los conflictos, ni satisfacer las concretas necesidades humanas; porque, como dirían los exponentes de la Prevención Situacional, uno de los problemas de las técnicas de vigilancia y prevención es el “traslado del riesgo” o “desplazamiento del delito” e incluso “modificaciones del blanco al que va dirigida la conducta delictiva”, y es que la reconstrucción de los problemas sociales, en términos de su criminalización, crea nuevos y quizá mayores problemas asociados a la reproducción del conflicto que inevitablemente alimentan una espiral de violencia social.

El derecho penal positivo (y también buena parte de la dogmática) viene desconociendo el principio de última razón y el principio de legalidad de los delitos, por lo que las penas han quedado prácticamente reducidas a una simple exigencia de ley vigente. Así, el predominio de delitos de mera actividad sobre los de resultado material, los de peligro frente a los de lesión y, en general, la imprecisión en la descripción de las conductas delictivas, facilitan la anticipación del momento de la intervención punitiva, en conjunto con la excepcionalidad de los procesos judiciales implementada en la investigación de hechos punibles, en el juicio propiamente y en la ejecución penal, de manera especial para hechos vinculados al tráfico de estupefacientes, terrorismo y otros delitos asociados a la delincuencia organizada.

Tales prácticas responden a criterios de eficiencia asignados al sistema penal, fundamentadas en nuevas interpretaciones de la desviación, que surgen como contraparte al paradigma resocializador/correccionalista, y que niegan los condicionamientos sociales o económicos de la criminalidad y, por

tanto, cualquier efecto integrador de la sanción penal. De esta manera se establecen formas punitivas basadas en la prevención situacional o meramente instrumental, a través de estrategias segregativas.

En respuesta a estos criterios de arbitrariedad subyacentes en las nuevas maneras de interpretar la violencia social, la discusión criminológica se propone formas alternativas de resolución de conflictos más allá de la simple mediación, al otorgar una dimensión axiológica-política al concepto de seguridad que profundice en una adecuada interpretación de los problemas sociales, derivando de ello los modelos de control social.

## 2. Método

Se trata de un trabajo de tipo documental-descriptivo, basado en contenidos teóricos de orden penal-criminológico. Aquí se pretende abordar el problema de la seguridad como eje central de la política criminal en la sociedad global, y las implicaciones que esta tiene en el desarrollo de los modelos de control social.

La investigación también se propuso estudiar los aspectos problemáticos que caracterizan las políticas públicas sobre la seguridad en Venezuela, y para ello tomó aspectos jurídico-penales, los programas de prevención y el funcionamiento del sistema de justicia penal. El período de estudio abarca desde el año 2001 al 2011, con algunos datos del 2012. Finalmente, sobre el análisis criminológico de los aspectos anteriores, se formularon algunos criterios que pueden contribuir a la delimitación de políticas de prevención, en concordancia con la profundización de valores democráticos para la convivencia social y el respeto de los derechos humanos.



Es importante resaltar que los datos sobre las políticas de seguridad en Venezuela y del funcionamiento de las instituciones de control, de los indicadores de derechos humanos y el problema criminal en Venezuela fueron tomados de fuentes secundarias. Fundamentalmente, de datos aportados por los Informes sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, de la ONG Provea y de revisión hemerográfica. Esto en virtud de la política de confidencialidad que ha mantenido el Ejecutivo Nacional en el país desde el año 2005, que ha impedido recolectar datos de manera directa.

### 3. Marco teórico

#### 3.1. Democracia y sistema penal

El derecho penal ha sido sometido a fuertes críticas, provenientes tanto del sector conservador como del sector progresista del pensamiento penal-criminológico, las cuales se han orientado hacia su deslegitimación, sea porque no haya cumplido con las funciones declaradas para controlar el problema delictivo, sea por facilitar desbordamientos represivos en su carácter legitimador de la violencia institucional que reproduce las desigualdades sociales.

De estos sectores han surgido posiciones radicales, como el abolicionismo, que propone la sustitución del derecho penal por un sistema alternativo de soluciones de conflictos, o, en el otro extremo, las corrientes neorrealistas y las sistémicas, que se basan en los criterios de “cero tolerancia” y la retribución o neutralización negativa como fin de la pena. Una propuesta más céntrica y de mayor solidez científica y política es la que proviene de la Teoría del Garantismo Penal, que tiene como premisa fundamental la intervención mínima del sistema penal en los conflictos sociales, y que se asienta en el programa de la Constitución y en los tratados internacionales de los derechos humanos.

De acuerdo con la propuesta de la teoría jurídica del garantismo, la noción de Estado de Derecho (en términos sintetizados) alude a dos dimensiones: la política y la jurídica. La primera se relaciona con un sistema de gobierno basado en la voluntad de la mayoría, y la segunda, con la forma y contenido que se asumen dentro de un grupo social en cuanto a la fijación de las reglas comunes de convivencia, y muy especialmente con el establecimiento de límites al

ejercicio del poder público frente a los derechos y libertades de los individuos.

Este último aspecto de la dimensión jurídica<sup>2</sup> es lo que se conoce como garantías, cuya función primordial es la salvaguarda del individuo de la arbitrariedad del Estado, lo que supone un orden político-social sometido a los ciudadanos (con todos sus derechos) y en procura de la satisfacción de sus necesidades existenciales.

De aquí que la justificación del derecho penal y los fundamentos sobre los fines de la pena en un Estado democrático solo puedan ser sostenidos bajo la correspondencia axiológica con el garantismo jurídico, que permite delimitar propiamente las facultades sancionadoras asignadas al Estado y, al mismo tiempo, diseñar formas de intervención susceptibles de satisfacer las expectativas de igualdad y libertad plasmadas en el pacto constitucional, que involucra la garantía de seguridad de los ciudadanos, en razón de la pacificación de los conflictos, a través del desarrollo de políticas sociales y la intervención punitiva sometida a los principios regulatorios del derecho penal.

El anterior planteamiento merece la atención en dos aspectos importantes: en primer lugar, en el establecimiento de una teoría de los fines y funciones de la pena consistente con los principios que se consagran en la Constitución, y en la definición de una noción de seguridad que trascienda las connotaciones meramente represivas de orden público y defensa social, ya que el dato histórico demuestra que estas solo han fundamentado la reducción de espacios de libertad de los individuos y, por consiguiente, para expandir los ámbitos de intervención punitiva<sup>3</sup>.

#### 3.2. Seguridad

De acuerdo con Baratta (2001), se ha sostenido que la seguridad es una necesidad humana, así como una función general del sistema jurídico; sin embargo, en ambos sentidos carece de contenido propio. En el primero, porque está sujeta a un sistema de necesidades básicas o reales, y en el segundo,

<sup>2</sup> La disección de la democracia en dos dimensiones ha sido establecida por Ferrajoli (1997), quien designa una dimensión política y una sustancial.

<sup>3</sup> Al respecto, vid. Zaffaroni et al. (2000).

porque está sometida a un sistema de derechos y, por tanto, es accesoria.

Desde este punto de vista, se afirma que la seguridad, como derecho accesorio, es producto de una construcción jurídica constitucional superpuesta a la idea del consenso, que no podría tener ni legitimidad ni validez si se sustenta en una selección de derechos o de individuos plausibles de su disfrute pleno.

En tal sentido, el criterio de seguridad derivado del pacto constitucional es aquel que implica la legítima demanda de seguridad de todos los derechos para la totalidad de los individuos mediante mecanismos que garanticen su efectividad.

Desde esta concepción se ha estructurado el Modelo de Seguridad Integral de los Derechos, que resalta como funciones del sistema jurídico el establecimiento de condiciones para el desarrollo humano, gestionando la convivencia social.

Contraria a la anterior concepción, y conforme a criterios eficientes de la intervención punitiva, la seguridad se entiende como una situación de bienestar asociada a la minimización de los riesgos o condiciones de vulnerabilidad de los individuos, especialmente frente a la violencia delincencial.

En tanto se trata de controlar los riesgos, se observa una proliferación de dispositivos de vigilancia, desarrollo tecnológico de mecanismos y privatización de servicios de seguridad (Romero et al., 2008; Gómez, 2007). Igualmente, opera una reducción de las políticas de orden social y se aumentan las políticas de seguridad de orden reactivo (Larrandart, 2006; Bolaños, 2006; Rosales, 2010).

Se instala una racionalidad fundada en el miedo, alimentada por la inmediatez de la información, sobre todo por la cobertura mediática de sucesos de orden trágico, que, entre otros factores<sup>4</sup>, acrecientan nuevas demandas de intervención. La reinserción del desviado va perdiendo interés a nivel jurídico, y se concibe la pena como un aseguramiento basado en el llamado “utilitarismo no solidario”.

4 Entre los cuales se destaca la pérdida de confianza en la eficiencia del sistema de administración de justicia y de la función resocializadora de la pena. Vid. Gómez, 2007.

Dado que dar satisfacción a los sentimientos de seguridad es lo importante, se verifica una expansión del ámbito de protección del sistema jurídico. Esto afianza el carácter simbólico de la ley penal y crea la falsa expectativa de que a medida que existan leyes duras contra la delincuencia, en esa medida se minimizarán los riesgos, haciendo creer que la autoridad mediará oportunamente (Sánchez, 2007; Díez, 2005; Gómez, 2007).

Asimismo, se plantea flexibilizar los límites de la intervención penal del Estado, expresados tradicionalmente en los sistemas de garantías que se desprenden de la consagración de los derechos individuales civiles y políticos con jerarquía constitucional. Ello, en particular, con el objetivo de privilegiar la persecución y el castigo de los transgresores y satisfacer la legítima demanda de las víctimas. Esto privilegia también la confianza en el sistema jurídico por parte de la población.

Estas tendencias, que algunos denominan el Modelo Autoritario Bienestarista (Díez, 2005), han ganado terreno debido al fracaso del paradigma resocializador/correccionalista/integrador<sup>5</sup>, que entre otros aspectos ha generado una idea de indulgencia e ineficiencia del Estado en su función de garantizar la paz social.

Así, desde la idea de que nada funciona, surge el criterio de asignarle a la pena un sentido meramente neutralizante bajo la idea de un utilitarismo no solidario.

Ejemplo de ello son las teorías actuariales, que explican el delito no como un síntoma o indicador de privaciones sociales, sino como producto de una elección racional y libre que debe ser castigada con rigor, por esto las víctimas son las que deben merecer la atención del sistema y no el delincuente. Dado que el delito es una opción racional, lo que se impone es la reducción que el delincuente pueda tener para encontrar la ocasión de cometer el delito, calculando los riesgos y determinando los factores que lo propician, con el propósito de incidir en ellos y reducir las oportunidades.

5 Garland (2005) distingue tres ideas que contrastan la ideología resocializadora del welfarismo: la de la perversidad, que sostiene que la resocialización no rehabilita sino que reproduce la delincuencia; la de la futilidad, que sostiene que es inútil para corregir al delincuente, y la del peligro, que cuestiona la legitimidad de la resocialización en tanto compromete los derechos individuales y el Estado de Derecho.

Paralelamente, surgen otras teorías que retoman la idea del delincuente como un ser distinto, anormal, perverso y peligroso. Fundamentan la delincuencia a partir de arquetipos asociados a sectores marginales de la población como portadores del riesgo del delito.

### 3.3. El Modelo de Seguridad Integral

Desde las posturas del garantismo y corrientes progresistas de la criminología, se distinguen una serie de lineamientos básicos encaminados a orientar el Modelo de Seguridad Integral (Larrandart, 2006), los cuales suponen la política criminal acorde con los fines del Estado de Derecho democrático:

1. La justicia penal no es un instrumento para resolver problemas sociales. De aquí que considerar la conflictividad social, como presupuestos para configurar conductas delictivas sin tomar en cuenta las bases materiales que la generan o la realidad fenomenológica que da lugar a gran parte del problema delictivo, constituye lo que Baratta (1998) denomina “barbarización de los conflictos”, lo que genera una distorsión en la distribución del estatus criminal en la sociedad. Por tanto, es necesario reducir la respuesta penal frente al conflicto social.
- b. La política criminal debe adaptarse a los presupuestos políticos y axiológicos del Estado de Derecho (no al contrario): es importante reconocer, por parte de las instancias de toma de decisiones en materia de políticas públicas, que no es posible diseñar propuestas fuera del ámbito constitucional y fundamentalmente que desconozcan derechos humanos básicos, como el principio de judicialidad y estricta legalidad de los delitos y las penas.
- c. El sistema de administración de justicia debe funcionar de una manera orgánica al definir los objetivos y operatividad de la política criminal, articulando las actividades de las distintas agencias involucradas. Dirigiéndola de modo fundamental hacia dos aspectos: derechos y garantías relacionados con el acceso efectivo a la justicia y aquellos que entran en riesgo ante la intervención punitiva del Estado (Rosales, 2010).
4. Certeza de la justicia y de la pena: la impunidad es un problema que ataca la legitimidad de cual-

quier Estado; es importante mantener la institucionalidad, mediante la aplicación oportuna de las leyes en la mediación frente al conflicto penal y en lo relacionado con situaciones de violación de derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad.

- e. La inversión en políticas preventivas de forma articulada genera mayores beneficios sociales que la inversión en el aparato punitivo. Por tanto, las políticas públicas deben centrarse en la prevención, entendida esta como el desarrollo de políticas que generen procesos de integración social y de desarrollo humano.

## 4. Resultados

### 4.1. El contexto venezolano

A partir de 1999, el Ejecutivo Nacional ha diseñado una política expresamente dirigida “a dar acceso a los sectores populares a la renta petrolera a través de múltiples políticas sociales distributivas, formas de empleos públicos, acceso a mayores niveles de consumo, llegando a la administración directa por medio de diversos mecanismos de participación comunitaria” (Virtuoso, 2008, p. 464).

Dentro de esta lógica se presentó el “Proyecto Educativo Nacional”, orientado a formar la cultura de la participación ciudadana y la solidaridad social. Una de sus herramientas fue el Proyecto de Escuelas Bolivarianas, cuya filosofía se centra en enseñar para la vida y el trabajo. Estos lineamientos, plasmados en la Agenda Social 2000, fueron retomados igualmente en el Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007.

También se impulsaron políticas educativas para erradicar el analfabetismo de adultos mediante las denominadas Misiones, ampliadas para la escolarización primaria de adultos, media, técnica y profesional.

En cuanto a la situación laboral, los indicadores muestran para agosto de 1999 una tasa de ocupación del 85% y de desocupación del 15%. Se ubicaban en el sector formal el 47,3% de la fuerza laboral y el 52,7% en el informal. Para el mismo mes del 2008, la tasa de ocupación era de 92,9% y la de desocupación de 7,1%, lo cual implica una reducción del 7,9% (INE, 2010).

En relación con la pobreza, en el segundo semestre de 1998, el 50,4% de la población vivía en estado de pobreza y el 20,3% en pobreza extrema. Para el mismo período del 2007 se muestra una reducción significativa de ambas categorías, al pasar a 33,6% y 9,6%, respectivamente.

En cuanto a la desigualdad social, en 1998 el coeficiente Gini estaba ubicado en 48,65%, mientras que para el 2007 se ubicó en 42,11% (INE, 2010).

A pesar del avance en cuanto a los procesos de inclusión social, la seguridad continúa protagonizando los problemas de la ciudadanía. Desde el punto de vista subjetivo, relacionado con la percepción de la inseguridad, de acuerdo con la última Encuesta de Victimización realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el 2009, el 60% de la población califica la situación como “muy grave”, y 33,39% como “grave”, es decir, prácticamente la totalidad de los consultados (94,28%) califican la situación de inseguridad personal como crítica (INE, 2010).

Desde el punto de vista objetivo, relacionado con la ocurrencia real de delitos, los datos muestran un aumento sostenido de la criminalidad a partir del 2005. En el 2007 se conoció un total de 270.006 delitos, lo que equivale a una tasa de 969 delitos por cada 100.000 habitantes (Provea, 2008<sup>6</sup>). Es significativo el dato en cuanto a homicidios: en el 1998 se cometieron en el país 4.550 homicidios, y en el 2007 las cifras se elevaron a 13.157, lo que implica una tasa de 45 por 100.000 habitantes (Briceño, Ávila & Cardiel, 2009).

Para el 2009, los delitos contra la propiedad mantienen el predominio (52,9%) del total de los delitos registrados, pero porcentualmente han cedido espacio a los delitos contra las personas; en particular, los delitos contra la propiedad que se realizan con recurso a la violencia muestran un aumento (Provea, 2010). Así, mientras en 1990 los delitos contra las personas representaban el 16%, en el 2009 constituyen el 41,9%.

En relación con los homicidios, 13.985 casos se conocieron durante el 2009, que representan un

aparente descenso del 4,33% en el número de casos con respecto a los registrados en el 2008, lo que pareciera indicar una ruptura con el ascenso sostenido que revelaba la variable a escala nacional desde el año 2004 hasta el 2008 (Provea, 2010). Estos últimos datos se ven afectados porque los registros oficiales, a partir del 2009, no toman en cuenta las cifras de muertes violentas en las siguientes categorías: los decesos que se tipifican como “muertes en averiguación”, es decir, aquellos casos que aún se encuentran en la fase de investigación del proceso, que para el 2009 alcanzaron la cifra de 4.205, y los casos que se registran como “resistencia a la autoridad” y muertes ocasionadas por funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado, que ascienden en el citado año a 2.685 muertes. Lo que implica que, al agregar esas dos categorías, la tasa de homicidios muestra mayor incidencia. En los años siguientes (hasta la fecha de elaboración de este artículo) se ha mantenido la misma metodología, situación que muestra un incremento de la tasa de víctimas producto de las referidas categorías.

De acuerdo con las cifras oficiales (Documento de la Gran Misión a Toda Vida, 2012), la tasa de este delito para el 2011 era de 50 por cada 100.000 habitantes, y según Moreno (2013), el 2012 se cerró con 21.692 casos de homicidios, lo que indica un aumento sostenido en esta categoría. Todo ello sugiere un ambiente de violencia social en expansión en el país.

## 4.2. La política criminal en Venezuela (2001-2012)

### 4.2.1. Planes de intervención

Los planes de seguridad implementados por el gobierno venezolano, dirigidos a la criminalidad de tipo convencional, han sido diseñados, en su mayoría, bajo la figura de “operativos”, que por su propia definición se trata de intervenciones a corto plazo y, en igual medida, “de corto alcance y durabilidad” (Provea, 2009, p. 349).

Sin embargo, se identificaron algunos planes elaborados con criterios de seguridad integral, como “El Plan Estratégico de Prevención de la Violencia y la Consolidación de la Convivencia” (2001-2003), cuyo objetivo estuvo orientado “a la disminución de la violencia por medio de la capacitación, organización y promoción de la cultura de paz y el fortale-

6 La mayoría de los datos sobre la situación e indicadores de derechos humanos y problema criminal en Venezuela han sido tomados de los informes presentados por la organización no gubernamental Programa de Educación Acción sobre Derechos Humanos (Provea), debido a la imposibilidad de acceder directamente a la información en las distintas instituciones oficiales.

cimiento de los factores de protección individual y comunitaria”. Este mismo plan contempló, dentro de sus líneas de acción, el plan piloto “Organización para la Participación Comunitaria. Casa de la Ciudadanía”, inaugurado a finales de septiembre del 2001.

A partir de octubre del 2004 es activado el “Plan Integral Nacional de Seguridad Ciudadana”, el cual consistió fundamentalmente en fijar puntos de control en sectores considerados de alto riesgo y en la realización de jornadas de prevención integral en la comunidad, en las que se ofrecieron servicios de salud, jurídicos, deportivos y sociales. Este plan estaba integrado por organismos militares (Guardia Nacional) en coordinación con otros cuerpos de seguridad, por la Dirección de Prevención del Delito, adscrita al Ministerio de Interior, y con la participación de la comunidad.

Estos planes tienen como característica común que la mayoría de sus objetivos están definidos de manera vaga e inconsistente; por otra parte, si bien tocan aspectos para estimular la participación ciudadana, de acuerdo con el principio de corresponsabilidad señalado en el marco jurídico institucional (Constitucional Nacional, Ley de Participación Ciudadana, Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007), se trata de intervenciones diseñadas y dirigidas desde el gobierno central, donde la participación ciudadana está limitada a la transmisión de información, haciendo labores de “inteligencia social”, lo que coadyuva a la manipulación de la información, la puesta en peligro de la vida e integridad de los informantes y el desarrollo de una cultura de vigilancia entre los habitantes del sector intervenido (Pérez & Núñez, 2008). Asimismo, la falta de mecanismos de evaluación no ha permitido conocer los resultados obtenidos, lo que evidencia que no tuvieron un impacto relevante, dado el avance de los índices de violencia y el predominio de tácticas policiales disuasivas, en las estrategias preventivas desarrolladas en el país.

Así, se observa una abundante presencia de operativos policiales, se contabilizaron un total de 90 para el 2006, con diversos grados de intervención, generalmente orientados a atender una coyuntura en términos de tiempo o demanda muy puntuales, en espacios focalizados (Provea, 2006).

En el 2007 se anunciaron un conjunto de medidas, adelantadas por el Ejecutivo Nacional, que involucraron alcaldías y gobernaciones: “un total de 63 intervenciones fueron contabilizadas, marco en el

que una vez más prevalecen los operativos (47,62%), seguidos de los proyectos (23,83%) como iniciativas de corto alcance, con objetivos muy delimitados, generalmente de breve ejecución” (Provea, 2007).

Siguiendo a Provea, para el período 2008 las formas de intervenir en el problema de la seguridad se caracterizaron por privilegiar los operativos policiales (con un 76,77% del total de las intervenciones), seguidos de planes y talleres (cada categoría acumula el 8,33% de las intervenciones), y 6,66% se refieren a proyectos y programas. Esto evidencia una vez más que los operativos y acciones a corto plazo, desarticulados y reactivos, concentran una parte importante de los recursos y esfuerzos institucionales.

El “Plan Integral de Prevención y Seguridad Ciudadana” fue creado en el 2009, con el propósito de: constituir el Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, de conformar el Sistema Integrado de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional, de transformar los cuerpos de policía estatales y municipales, de transformar el sistema de justicia penal y otras reformas legislativas, de enfrentar el narcotráfico y prevenir el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y, finalmente, de transformar el sistema penitenciario.

El Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, creado por decreto presidencial el 17-03-09 para diseñar y coordinar las políticas de seguridad, encabezado por la Vicepresidencia de la República, involucra 17 instituciones del Estado, las Misiones Sociales, organizaciones no gubernamentales, sectores universitarios y organizaciones de la sociedad civil.

En marzo del 2010 se creó un marco organizativo para concentrar todos los planes de seguridad, denominado DIBISE, el cual se enfoca en las entidades donde se concentra el 75% de los delitos registrados en el país. Cuenta con la participación de la Guardia Nacional, policías estatales y municipales, el CICPC, SAIME y la Oficina Nacional Antidrogas; el Ministerio Público, Poder Judicial, entre otros. Si bien este plan combina estrategias multiagenciales, los resultados se dirigen fundamentalmente a la participación policial (Provea, 2010).

Entre sus objetivos se encuentran: el desarme de la población, el combate del microtráfico de drogas en los barrios, el control de la venta de alcohol, detección de la violencia escolar, mejoramiento de la capacidad de investigación e incremento de la vigi-

lancia y patrullaje. La implementación de este dispositivo se mantiene para el 2012.

Asimismo, el gobierno venezolano creó en el 2011 la Comisión Presidencial para el Desarme, que entre sus propósitos están, en primer lugar, incentivar a la población para lograr entregas masivas de armas ilegales, la prohibición de comercializar armas de fuego por un año (a partir de junio del 2012), el inicio de un proceso de registro de las armas legales, un proceso de control y supervisión de los parques de armas policiales, y el control y marcaje de municiones.

Al mismo tiempo, en enero del 2012 se anunció la creación de la “Gran Misión Seguridad”, la que, pocos meses después, fue ampliada como la “Gran Misión a Toda Vida Venezuela”. Este plan se define como una política integral que combina la prevención con el control penal ajustado a derecho. Los aspectos de este gran plan abarcan seis vértices: Prevención integral y convivencia solidaria, Fortalecimiento de los órganos de seguridad ciudadana, Transformación del sistema de justicia penal y creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, Modernización del sistema penitenciario, Sistema Nacional de Atención a las víctimas de violencia y Creación y socialización del conocimiento para la convivencia y la seguridad ciudadana.

#### 4.2.2. Legislación

En 1999 se inició una reforma legislativa, que dio paso a importantes avances en la administración de justicia, principalmente en la celeridad procesal y el descongestionamiento de las cárceles, al imponerse una política judicial de sustitución de la pena privativa de libertad y alternativas al cumplimiento de pena, a partir de la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal.

Sin embargo, la agudización de la percepción sobre el incremento de la criminalidad, la prevalencia de una cultura judicial inquisitiva (Delgado, 2000) y la falta de disposición presupuestaria para garantizar la funcionalidad de las nuevas instituciones procesales, degeneraron en una serie de reformas del instrumento adjetivo, que desvirtuaron su talante garantista e incidieron negativamente en la problemática penitenciaria, debido a las restricciones para el otorgamiento de medidas de prelibertad y alternativas a la prisión.

Asimismo, en el 2012 se promulga, por vía de Decreto Presidencial, un nuevo Código Procesal, que de acuerdo con lo expuesto por el Ejecutivo Nacional, con total anuencia del poder judicial, se propone la agilización de la justicia penal, al introducir un proceso especial llevado por tribunales municipales para delitos cuya pena no exceda de ocho (8) años de prisión, hecho que acelera la sustanciación del juicio y prevé una sanción de trabajo comunitario.

Por otra parte, existe un marco legal punitivo extenso y disperso, que se caracteriza por mayores criterios de criminalización y el privilegio del encierro como estrategia punitiva. Verbigracia, Ley sobre hurto y robo de vehículos (2000), Ley especial contra delitos informáticos (2001), Ley contra la corrupción (2003, sustituye la Ley de salvaguarda del patrimonio público de 1983), Ley contra el secuestro y la extorsión (2009), Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (2007), Reforma de la Ley orgánica para la protección de niños, niñas y adolescentes (2007), Reforma de la Ley orgánica de drogas (2010), Ley de instituciones del sector bancario (2010), Ley para la defensa de las personas en el acceso a bienes y servicios (2010), Ley de protección a la fauna doméstica libre y en cautiverio (2010), Ley penal del ambiente (reforma 2012), Ley orgánica contra la delincuencia organizada y financiamiento al terrorismo (2012), entre otras, que muestran, como característica principal del orden jurídico penal venezolano, la dispersión, con un Código Penal desmembrado con sus progresivas derogaciones, sin una reforma estructural, sumado a una variada legislación recogida en distintos cuerpos legales (Leal & García, 2008).

#### 4.2.3. Situación penitenciaria

En el Informe Anual de Gestión, presentado por el Ministro del Interior ante la Asamblea Nacional (febrero, 2011), se expuso que en Venezuela existen 34 instituciones penitenciarias que albergan una población de 44.520 personas, y según la Dirección de Rehabilitación y Custodia del Recluso, adscrita a ese ministerio, la sobrepoblación carcelaria ha excedido entre un 30% y 40% la capacidad de los centros penitenciarios en los últimos diez años. Para septiembre del 2011, la población reclusa asciende a 50.000 personas, con una tasa de encarcelamiento de 170 por cada 100.000 habitantes, lo que demuestra un ascenso del 19% con respecto al año 2010 (Provea, 2011).

En cuanto a las condiciones materiales, los recintos carcelarios se caracterizan por el deterioro de su infraestructura, que, entre otros factores, genera pésimas condiciones sanitarias, lo cual indica la falta de garantías mínimas de vida. Los programas de trabajo y educación son escasos y no prevén mecanismos de incorporación masiva para la población de reclusos. Igualmente, no existe una política de planes culturales o deportivos para la inversión del tiempo libre, por lo que existen altos niveles de ocio (Vid. Provea, 2011).

En relación con el hacinamiento, se observa sobrepoblación carcelaria en la mayoría de los establecimientos, que en algunos casos supera su capacidad hasta en un 144%. Situación que se presenta también en los centros de tratamiento no institucional, donde se cumple el beneficio de Régimen Abierto en las cárceles y en las sedes policiales (Provea, 2010). De acuerdo con los datos del 2011, la capacidad instalada de los centros penitenciarios cubre unas 18.515 plazas<sup>7</sup>, frente a una población de 50.000 reclusos, lo que indica un hacinamiento del 170% (Provea, 2011).

Las acciones del Ejecutivo para mejorar la situación del hacinamiento penitenciario estuvieron centradas en el Plan de Humanización Penitenciaria, desarrollado por la Dirección de Servicios Penitenciarios adscritos al Ministerio de Interior, en cuyo cronograma de acciones se había previsto generar, en el período 2006-2011, la construcción de diez nuevas comunidades penitenciarias, diez centros penitenciarios de producción socialista y cinco ampliaciones, que supondrían la creación de 13.000 nuevas plazas a nivel nacional. Sin embargo, hasta el 2011 no se logró alcanzar sino el 21% de la meta estimada por el mencionado Plan de Humanización (solo se crearon 2.700 plazas de las 13.000 proyectadas, Provea, 2011).

Uno de los factores que más inciden en el problema del hacinamiento es el retardo procesal. Según los datos estadísticos oficiales, para diciembre del 2010, el 66% de la población reclusa estaba en condición de procesada, y de ese porcentaje, la mayoría (59%) se encontraba apenas en espera de la audiencia preliminar (Diagnóstico Sociodemográfico de la Población Penitenciaria, 2010. Ministerio de Interior y Justicia).

En este sentido, si bien el ordenamiento jurídico nacional prevé una serie de mecanismos alternativos a la privación de libertad y a la prisión preventiva, en la práctica se privilegia la reclusión, aun en los casos en los cuales puede ser procedente una medida alternativa:

Otro dato de interés que ofrece el diagnóstico de 2010 se relaciona con el tiempo de condena, que en 44,8% va desde los cinco hasta los doce años, mientras 16% de la población ha sido sentenciada con penas de tres a cinco años y 13% con penas menores a los tres años de prisión. En estos dos últimos casos (29% de la población penada) se hubiese podido estudiar el otorgamiento de una fórmula alternativa a la privación de libertad (Provea, 2011, p. 376).

En relación con el derecho a la vida y a la integridad personal, para el 2005 se había determinado que el 71% de las muertes y el 49% de los heridos de la población reclusa correspondían al uso de armas de fuego. Esta tendencia violenta se mantiene para los siguientes años, sin la implementación de un plan de desarme efectivo. El 2007 cerró con 498 muertes violentas y 1.023 personas heridas; de enero a octubre del 2008, se registraron 360 muertes y 692 personas heridas (Provea, 2011, p. 344). Solo en el primer semestre del 2011 se producen por armas de fuego las siguientes cifras: 309 muertes y 836 personas heridas, es decir, un aumento del 28 y 46%, respectivamente, comparado con todo el año anterior (Provea, 2011).

Otro aspecto de la situación penitenciaria es la manifestación continua de protestas de los reclusos y familiares, que exigen mejoras en las condiciones de encarcelamiento y celeridad en el otorgamiento de medidas de prelibertad, las huelgas de hambre y otros conflictos, como motines y secuestro de familiares.

Un factor escandaloso de la situación carcelaria en Venezuela es la ausencia o ineficiencia de las autoridades penitenciarias para mantener el control interno, que ha generado un fenómeno en el que se establecen acuerdos informales con los líderes autogenerados de los establecimientos. A partir de estos acuerdos se accede a ciertos privilegios, como la suspensión de las requisas y el pase diario de lista y número, introducción de armas, permiso para la pernocta de familiares, entre otras situaciones. Es decir, se ha entregado virtualmente el orden interno a líderes negativos autogenerados, quienes lo

7 En ese año se instalaron 750 nuevas plazas, por vía de la ampliación y recuperación de quince recintos penitenciarios.

ejercen de forma evidente a través de métodos violentos y coactivos, que dejan a la población reclusa desamparada, hecho que va en contra del precepto constitucional que obliga al Estado a garantizar el derecho a la vida, en especial de las personas privadas de la libertad. Esta situación, por otra parte, desencadena actividades delictivas, dentro como fuera de los muros carcelarios.

En lo que respecta a la organización del sistema penitenciario, su órgano rector fue, hasta julio del 2011, el Ministerio de Relaciones de Interior y Justicia. El 26 julio del 2011, por decreto presidencial, se oficializó el Ministerio para los Servicios Penitenciarios, medida que fue tomada como respuesta a la situación crítica de violencia carcelaria en el país.

A partir de su creación, su titular anunció una serie de medidas para atacar tres puntos álgidos: el retardo procesal, la reestructuración de la infraestructura de las cárceles y, finalmente, atacar el ocio (El Nacional, 8 de marzo de 2012). Sin embargo, las constantes manifestaciones de violencia se han extendido a casi todos los penales de país (148 presos murieron en las prisiones en los primeros 100 días de gestión).

#### 4.2.4. Marco institucional

En cuanto al Sistema de Administración de Justicia, siguiendo los datos de Provea (2010), se observan los siguientes obstáculos:

- Una fuerte influencia del Poder Ejecutivo en las actuaciones del Poder Judicial, que se evidencia en decisiones que fortalecen las instancias de poder en detrimento de la ciudadanía (en el período 2007-2008, de 83 recursos interpuestos por actores civiles en contra de organismos del Estado, el 96% fueron desestimados o declarados sin lugar<sup>8</sup>).
- El retardo procesal es uno de los problemas más significativos. Este se observa en todas las jurisdicciones, pero donde se presentan serias lesiones a los derechos humanos es en materia penal, en la cual existe más de un 60% de procesados

8 Esta tendencia afecta gravemente el Estado de Derecho, al considerar que algunas de estas decisiones suponen limitaciones a derechos civiles y políticos, como el caso de inhabilitaciones políticas realizadas por la autoridad administrativa y casos de antejuicio de mérito para altos funcionarios.

en relación con la población reclusa a nivel nacional.

- A pesar de ciertos esfuerzos desarrollados por parte del Tribunal Supremo de Justicia y la Fiscalía General de la República (esta última con un promedio de 4.000 casos para cada una de las 600 fiscalías existentes), en el diseño de estrategias para mejorar el acceso a los órganos de justicia, como los tribunales móviles, la creación de fiscalías municipales y la implementación de un sistema automatizado para facilitar el conocimiento del curso de las denuncias presentadas, el problema es persistente.

Es de observar que en julio del 2012, el Ejecutivo Nacional toma una serie de medidas encaminadas al mejoramiento institucional para la administración de justicia penal, entre las que se encuentra la promulgación de la ley que regula y limita la actividad del Cuerpo de Investigaciones Científicas y Criminológicas<sup>9</sup> y un nuevo instrumento adjetivo.

#### 4.2.5. Institución policial

En abril del 2006 se creó la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol), con el propósito de hacer un estudio que permitiera realizar un diagnóstico sobre el cual formular un modelo policial estandarizado y democrático. Dicha comisión presentó un informe y al mismo tiempo estructuró un proyecto de ley (Gabaldón, 2008).

De acuerdo con el referido informe, la Policía venezolana se caracteriza:

por una sobredimensión de los servicios policiales, marcado signo militarista de la estructura, cultura y tácticas de los mismos, bajo nivel de profesionalización, alto grado de dependencia política, pobre desempeño y alto coeficiente de uso de la fuerza física contra los ciudadanos (Antillano, 2009).

Para el momento de la presentación del citado documento (2007) existían en Venezuela 116.000 funcionarios, distribuidos en 126 organizaciones distintas: 24 estatales, 99 municipales y 3 nacionales (CICPC, DISIP y GN), que se distribuyen de manera

9 Es de advertir que la promulgación de esta ley estuvo motivada por graves violaciones de derechos humanos realizadas por este cuerpo.

desigual por el territorio, en tanto que su asignación responde a factores arbitrarios y no a criterios de tasa poblacional, necesidades de atención o volumen de delitos. Siguiendo a Antillano, la creación o ampliación de los cuerpos policiales en Venezuela ha constituido un recurso simbólico para el afianzamiento del poder. De tal forma que, en lugar de orientarse a los problemas de seguridad, se ha enfocado a afirmar y negociar distintos espacios de poder.

El 26 de febrero del 2008 se promulga el decreto, con rango, valor y fuerza, de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional para regular la estructura, organización y prácticas de los diferentes cuerpos policiales, así como la creación de un cuerpo con competencia nacional; en general, con la filosofía de la policía como un servicio público, su profesionalización, burocratización y la regulación del uso de la fuerza y otras tácticas que puedan garantizar la eficiencia y el apego a la legalidad del desempeño policial. Igualmente, se crea la Universidad Experimental de la Seguridad, encargada de la formación de los nuevos funcionarios policiales, de investigación criminalística y de custodia penitenciaria.

En el año 2010, la instancia asesora del Ministerio de Interior, Consejo General de Policía, desarrolló un conjunto de resoluciones ministeriales que complementan la normativa del servicio de policía. Específicamente en estas resoluciones se proponen regulaciones que de manera directa tienen incidencia en la garantía del derecho a la vida y el establecimiento de responsabilidades frente a violaciones de este derecho por parte de los cuerpos policiales. Algunas de estas resoluciones son:

- Resolución Ministerial No. 85, en la que se establecen las “Normas y principios para la atención de víctimas del delito y/o abuso policial” y se crea la Oficina de Atención a la Víctima en los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos.
- Resolución Ministerial No. 88, en la que se prevén las “Normas y principios para el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial por parte de los funcionarios de los Cuerpos de Policía en sus diversos ámbitos territoriales”.
- Resolución Ministerial No. 136, “Normas sobre la integración, organización y funcionamiento de los Consejos Disciplinarios del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás cuerpos de policía estatales y municipales”.

También es importante resaltar la creación de los Comités Ciudadanos de Control Policial, como mecanismo que ejerce un control externo del desempeño policial, así como la conformación del Foro de Aliados, en el cual pueden participar un conjunto de instituciones, de organizaciones comunitarias y de ONG, que buscan favorecer el conocimiento y la evaluación colectiva de la función policial (Provea, 2011, p. 415).

A pesar de las iniciativas que promueven los espacios de participación ciudadana y la vinculación de la institución policial con la comunidad, resulta paradójico el comportamiento de los cuerpos de seguridad en relación con el derecho a la vida. En este sentido se advierte un aumento sostenido, desde el 2005, de las violaciones al derecho a la vida, que de acuerdo con Provea presenta una tasa total de al menos 73 muertes por cada 100.000 habitantes, como resultado de muertes por averiguación y de enfrentamientos con la autoridad. Así, entre septiembre del 2010 y octubre del 2011, el CICPC se muestra como el cuerpo de seguridad que más frecuentemente ha sido señalado como responsable de las violaciones al derecho a la vida, seguido de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas y la Policía Nacional (Provea, 2011).

## 5. Discusión

En relación con la garantía de seguridad, el texto constitucional, en su artículo 55, prevé lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por la ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial.

Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionario policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.



Según los términos antes transcritos, el Estado venezolano se encuentra en la obligación de generar políticas que garanticen la protección, frente a situaciones de amenaza, vulnerabilidad o riesgo, de las personas, de sus derechos y de sus bienes, conforme a un criterio genérico de respeto a la dignidad y derechos de todos los individuos.

En este sentido, es posible inferir que la noción de “seguridad ciudadana” ha sido constitucionalmente establecida como el libre desenvolvimiento de la persona en el disfrute pacífico de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Por tanto, la legítima obligación de intervención del Estado estaría determinada por las alteraciones a aquellos presupuestos.

Ahora bien, en materia de intervención penal esto supone, además, la sujeción al principio de legalidad, en el que las hipótesis de amenaza, riesgo o vulnerabilidad están previstas como conductas delictivas, de acuerdo con la sistematización de la tipicidad y la antijuridicidad y el principio de judicialidad expresado en el derecho al debido proceso. Interesa resaltar en este punto los fundamentos constitucionales que justifican la intervención punitiva del Estado, que en última instancia constituyen las referencias axiológicas que darían contenido a la idea de seguridad. Acorde con los movimientos internacionales de derechos humanos se antepone el concepto de seguridad ciudadana al de orden público, congruente con un criterio de orden que resulte de una voluntad colectiva interpretada por las normas, no circunscrito únicamente a la prevención y persecución del delito, sino orientado a promover la salvaguarda de todos los derechos humanos.

Coincidiendo con los datos aportados por Provea (2001-2011), se han identificado varios núcleos problemáticos en materia de diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad en el contexto venezolano, hecho que contrasta con los criterios humanistas planteados anteriormente, a saber:

En primer lugar, en las políticas de seguridad se destacan estrategias de carácter reactivo, con escasa participación ciudadana, por encima de estrategias democráticas y preventivas. En la ejecución de estos planes se observa “la militarización de los espacios de socialización”, es decir, presencia de militares en zonas seleccionadas para el control situacional, en algunos casos con rasgos inconstitucionales, como la práctica de detenciones ilegales,

allanamientos, establecimiento indiscriminado de puntos de control, entre otras.

En segundo lugar, una clara ineficiencia del Sistema de Justicia Penal, relacionado con la inoperancia del sistema conformado por los cuerpos policiales, el Ministerio Público y los tribunales de jurisdicción penal, que produce un alto índice de impunidad (10% de casos definitivamente resueltos), caracterizado por una falta de registros expeditos de los hechos delictivos en general, lo que redundará en una débil instrucción de los expedientes.

Al respecto se afirma que: “entre las consecuencias más graves de la impunidad está el estímulo a disposiciones autoritarias y revanchistas en parte de la población y entre las autoridades, lo que se ve reflejado en el aumento de los linchamientos y de la violencia policial”<sup>10</sup> (Provea, 2011, p. 305).

Uno de los factores relevantes que limitan la seguridad ciudadana en el país es el descontrol policial (violencia, corrupción y desconfianza ciudadana). No obstante el esfuerzo legislativo por infundir cierta racionalidad a la función policial, hasta el momento el abuso de la fuerza por parte de estos organismos se evidencia en las prácticas cotidianas, que corresponden a los patrones de tortura, castigos degradantes, heridos y ejecuciones extrajudiciales. En relación con el derecho a la vida, Núñez (2007) afirma que en los últimos años, mientras aumentan las muertes realizadas por las fuerzas públicas, disminuyen las violaciones a los derechos de integridad física y libertad, lo que muestra la letalidad del patrón de violaciones.

Los costos políticos de cualquier programa que intente marcar distancia con las perversiones del “eficientismo” de la seguridad pueden ser altos, y posiblemente las instancias de criminalización nacionales no estén dispuestas a aceptarlo, asumiendo siempre el discurso de la emergencia, que conduce a implementar medidas también de emergencia, que, como diría Pegoraro, alimentan la seguridad de la inseguridad (2001).

Como se dijo *ut supra*, en julio del 2012 el Ejecutivo Nacional anunció un gran plan de seguridad, que supone una visión humanista e integradora del problema de la seguridad, que replantea los mecanismos de control social.

## Conclusiones

Frente al problema de la inseguridad asociada a la ocurrencia delincinencial, no se ha tenido una respuesta categórica en términos de planes sostenidos y coherentes en las políticas gubernamentales.

La visión oficialista sobre el tema de la seguridad apela a los factores sociales de la violencia, como el consumo de alcohol y drogas, y propone superar los modelos represivos de intervención policial o militar. Se habla también “de una visión integral de la seguridad producto de los valores, fundamentada en los derechos humanos y en la participación ciudadana” (discurso en la conformación del Consejo Nacional de Seguridad, 21-02-08).

Sin embargo, un rasgo distintivo de la actual gestión ha sido la alta presencia de militares en los cargos de mayor responsabilidad y el predominio de estrategias policiales en la atención del problema.

El sistema de administración de justicia se encuentra colapsado y no se han desarrollado mecanismos alternativos de resolución de conflictos<sup>11</sup>, que puedan encauzar las distintas controversias de una forma más expedita. Contrariamente, la congestión de las instancias tradicionales de la administración de justicia, en especial la penal, ha llegado a un punto en que es materialmente imposible garantizar el acceso a sus órganos en términos de tutela efectiva de derechos e intereses.

La sobrepoblación carcelaria indica la preeminencia de un modelo de ejecución penal basado en la pena privativa de libertad, es decir, en el uso indiscriminado de la prisión como estrategia de control social, en detrimento de lo previsto en la Constitución Nacional, que establece la preferencia de

10 En el período 2009-2010 se revela un aumento de los linchamientos, con respecto al período 2008-2009, del 58,23%, y los intentos de linchamiento se cuadruplican, al pasar de 10 a 42. Se destaca, igualmente, que las muertes producidas por los cuerpos policiales, tipificadas como muertes en averiguación, han aumentado a una tasa interanual del 3% desde el 2008, y las producidas por enfrentamientos con la autoridad se han incrementado a una tasa interanual del 20% (Provea, 2011, p. 300).

11 Frente al problema de la inseguridad (sea en su dimensión subjetiva u objetiva), se ha observado el incremento de mecanismos dirigidos a la autoprotección por iniciativas privadas, que abarcan tanto acciones legales como al margen de la ley. Vid. Romero et al., 2008. Es de recordar que al momento de la finalización de este artículo se promulgaron una serie de medidas encaminadas a las alternativas de resolución de conflictos.

formas no reclusorias para la intervención punitiva (art. 272, C. N.).

Los avances jurídicos de “modernización” del sistema penal en Venezuela no han logrado superar las tendencias ideológicas de la defensa social y sus consecuencias de máxima intervención punitiva del control social, a pesar del abundante discurso sobre derechos humanos, al que se apela constantemente.

Asimismo, existe un marco legal punitivo extenso y disperso, que se caracteriza por mayores criterios de criminalización y el privilegio del encierro como estrategia punitiva.

A partir de esta descripción general, se puede afirmar que el modelo de control social venezolano es ambiguo, porque presenta una acción declarativa de principios democráticos y humanistas, tanto en el discurso oficial como en la justificación de los planes implementados; sin embargo, las estrategias concretas de política criminal siguen apegadas a las “formas duras de ley y orden”, que se implementan de forma desarticulada e intermitente, escasamente evaluadas y con una tendencia al desconocimiento de las garantías ciudadanas, compatible con las manifestaciones globales y neoliberales del control social.

El giro conceptual derivado del garantismo jurídico implica que el derecho penal, como limitador del poder punitivo, debería regular toda política que suponga intervención del Estado en el control de la libertad ambulatoria y el libre desenvolvimiento de la personalidad. Sin embargo, en términos generales, las políticas relativas al problema criminal son dependientes de un concepto de seguridad que se elabora sobre el discurso de la emergencia, que criminaliza grupos como portadores de riesgo, depaupera condiciones de vida a través de constantes procesos violatorios de derechos humanos a los sectores menos favorecidos, amplía los niveles de violencia social y crea nuevos espacios para el delito, donde se involucran los organismos policiales.

Desde esta perspectiva, la delimitación conceptual y política del alcance jurídico y material de la seguridad debe circunscribirse a los criterios constitucionales, considerando a todos los individuos que se encuentren dentro de una determinada jurisdicción como sujetos de derecho, con la posibilidad cierta de ver satisfechas sus necesidades y derechos fundamentales (Baratta, 2001), de tal forma que no se entienda la seguridad como aquella situación de

protección vinculada únicamente a la ocurrencia de delincuencia, sino de todas aquellas situaciones que supongan la exposición a la violencia estructural.

Además, es necesario despenalizar la seguridad y entenderla más allá de los procesos del control penal. Tal como lo plantea Rosales (2010, p. 86), “quizás como una consecuencia de haber comprendido la incapacidad intrínseca y demostrada de los sistemas penales contemporáneos para abordar racionalmente la conflictividad humana más dura, que es la penal, y proveer de manera efectiva seguridad para los derechos”.

En tal sentido, la propuesta de que la función pública punitiva no puede estructurarse al margen de “una política integral” de derechos fundamentales, no implicaría asignarle a la política criminal un campo de acción con límites indeterminados, sino, por el contrario, exige la no reconstrucción del conflicto social mediante procesos de criminalización y minimizar la violencia punitiva (Leal & García, 2005).

En síntesis, en la propuesta de las Políticas Integrales de Seguridad se impone, como premisa necesaria, una diferenciación entre la relación delitos-seguridad y la relación derechos-seguridad, en aras de crear nuevos ámbitos de lo público, que impulsen la convivencia social y garanticen el mantenimiento de la gobernabilidad democrática.

## Referencias

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial*, No. 36860. Caracas, Venezuela.

Antillano, A. (2007). Qué son las Políticas de Seguridad. *Revista Capítulo Criminológico*, vol. 35 (Nº 2), abril-junio, pp. 145-177. ICLAC.

Antillano, A. (2009). Abriendo la Caja Negra. Características y funciones latentes de la Policía venezolana. *Revista Capítulo Criminológico*, vol. 37 (Nº 1), enero-marzo. ICLAC.

Baratta, A. (1998). La política criminal y el derecho penal de la Constitución. Nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias sociales. *Revista Capítulo Criminológico*, vol. 26 (No 2), pp. 9-48. ICLAC.

- Baratta, A. (2001). Seguridad. *Revista Capítulo Criminológico*, vol. 29 (No 2), junio, pp. 1-24. ICLAC.
- Böhm, M. L. & Gutiérrez, M. (Comp.) (2007). *Políticas de seguridad. Peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Bolaños, M. (2006). Política criminal, técnica legislativa y reforma del código penal venezolano. *Revista CENIPEC*, vol. II (No 25), pp.193-222.
- Briceño L., R., Ávila, O. & Camardiell, A. (Eds). (2009). *Inseguridad y violencia en Venezuela. Informe 2008* (1ª ed.). LACSO. Venezuela: Editorial Alfa.
- Chávez F., H. (2008). Discurso emitido en Cadena Nacional en la Conformación del Consejo Nacional de Seguridad (21-02-08).
- Diario El Nacional (2011). Caracas, 8 de noviembre, p. 10.
- Delgado, F. (2000). Reforma penal y cultura legal en Venezuela. Un acercamiento cualitativo. *Revista Capítulo Criminológico*, vol. 28 (Nº 4), pp. 1-38.
- Díez R., J. L. (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. No. 7. 1, pp. 1-37.
- Ferrajoli, L. (1997). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Editorial Trotta.
- Gabaldón, L. G. (2008). Policía, participación ciudadana y contraloría social dentro del Proyecto de Ley de Policía Nacional y del Servicio de Policía. *Revista SIC. Seguridad Ciudadana, Comunidad, Estado*, marzo/año LXXI/Nº 702.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gómez M., V. (2007). Cultura del control, sociedad del riesgo y política criminal en Política criminal y reforma penal. Montevideo-Buenos Aires: Edisofer.
- Instituto Nacional de Estadística (2010). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana (ENVPSC, 2009). Caracas, mayo de 2010.
- Larrandart, L. (2006). Política Criminal y Estado de Derecho. Tolerancia Cero. *Revista Capítulo Criminológico*, vol. 34 (No 2), pp. 161-200. ICLAC.
- Leal, L. & García, A. (2005). "Criminología crítica y garantismo penal". *Revista Capítulo Criminológico*, vol. 33 (4), pp. 429-444. ICLAC. Maracaibo, Venezuela: Ediciones Astrodata.
- Leal, L. & García, A. (Comp.) (2008). "El modelo de ejecución penal venezolano". En *Modernización y reforma del control social formal en Venezuela. Especial referencia al modelo de ejecución penal* (pp. 38-104). Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela: Ediciones Astrodata.
- Ministerio del Poder Popular de Interior y Justicia (2010). "Diagnóstico sociodemográfico de la población penitenciaria".
- Ministerio del Poder Popular de Interior y Justicia (febrero 2011). Informe anual de gestión presentado a la Asamblea Nacional por el ministro Tarek El Aisami.
- Moreno, A. Diario El Nacional, Caracas, 5 de febrero del 2013.
- Noticiero Globovisión, 9 de mayo del 2012.
- Núñez, G. (2007). Violencia policial y derecho a la vida. Aproximación al estudio del comportamiento del sistema penal venezolano. *Revista Espacio Abierto*, vol. 16 (Nº 3), pp. 513-540.
- Pérez, N. & Núñez, G. (2008). Participación comunitaria en la prevención del delito. Experiencias recientes en el área metropolitana de Caracas. *Revista SIC*, año LXXI/Nº 702.
- Pegoraro, J. (2001). Inseguridad y violencia en el marco del control social. *Revista Espacio Abierto*, vol. 10 (Nº 3), pp. 349-372.
- Programa Venezolano de Educación - Acción en Derechos Humanos. Provea (2006). Informe anual. Septiembre 2005-Octubre 2006, Septiembre 2007-Octubre 2008, 2009-2010 y 2010-2011. Caracas, Venezuela.
- Gran Misión a Toda Vida Venezuela. Propuesta sometida a consulta popular. Consultado 10 de octubre 2012. <http://GMATVV.gob.ve>.

Rosales, E. (2010). Sistema penal, seguridad ciudadana y policía en las metrópolis (Venezuela y el contexto regional). *Revista Espacio Abierto*, vol.19 (No 2).

Romero, A. et al. (2008). *Peor el remedio... El impacto de las respuestas de la población a la violencia delincencial en la convivencia ciudadana* (1ª ed.). elaleph.com. Buenos Aires, Argentina.

Sánchez S., A. (Coord.) (2007). *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*. México: Editorial Porrúa.

Virtuoso, J. (2008). El discurso político del presidente Chávez. *Revista SIC*, Centro Gumilla, diciembre, año LXXI, N° 710. Caracas, Venezuela.

Zaffaroni, R. et al. (2000). *Tratado de Derecho Penal*. Parte general. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.

# La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano

*The closure of the Federal Public Security Secretariat: another “turn of the screw” in the Security Policy of the Mexican State*

*O desaparecimento da Secretaria de Segurança Pública Federal: outro “passo adiante” na Política de Segurança do Estado mexicano*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/18 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/21

**Eduardo López-Betancourt**

Doctor en Derecho, en Historia y en Pedagogía.  
Catedrático, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.  
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.  
México D.F., México  
elb@unam.mx

**Roberto Fonseca-Luján**

Licenciado en Derecho.  
Profesor de asignatura, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.  
México D.F., México  
rfonsecal@derecho.unam.mx

**Para citar este artículo:** López B., E. & Fonseca L., R. (2013). La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 67-79.

## RESUMEN

Se describen las modificaciones en las instituciones federales de seguridad pública realizadas en México durante el período 2000-2013. El análisis de estos cambios institucionales permite apreciar una falta de continuidad en la política pública en la materia, la toma de decisiones de acuerdo con posiciones partidistas y la primacía de una

estrategia represiva. Se concluye haciendo hincapié en la necesidad de consolidar una política de seguridad que privilegie la planeación a largo plazo con sustento científico, las acciones de prevención del delito, el fortalecimiento de las instituciones locales y la vigencia de los derechos humanos, según el enfoque de la seguridad ciudadana.

## PALABRAS CLAVE

Policía, cuerpos de seguridad, política criminal, prevención del delito, sistema policial (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## ABSTRACT

Amendments in the federal public security institutions carried out in Mexico during the 2000-2013 period are described. The analysis of these institutional changes reveals lack of continuity in public policy with respect to this matter, as well as in decision-making according to party-oriented positions, and the primacy of a repressive strategy.

Conclusions emphasize the need to consolidate a security policy that gives privileges to long-term planning based on scientific support, as well as crime prevention actions, the invigoration of local institutions and the full enjoyment of human rights pursuant to the citizen security approach.

## KEY WORDS

Police, security forces, criminal policy, crime prevention, police system (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

Descrevem-se as alterações nas instituições federais de segurança pública feitas no México durante o período de 2000-2013. A análise dessas mudanças institucionais permite apreciar a falta de continuidade nas políticas públicas na matéria, tomada de decisão com base em posições partidárias e a primazia de uma estratégia repres-

siva. Conclui-se, enfatizando a necessidade de consolidar uma política de segurança que privilegie o planejamento de longo prazo com suporte científico, as ações de prevenção da criminalidade, o reforço das instituições locais e a observância dos direitos humanos, de acordo com o foco da segurança dos cidadãos.

## PALAVRAS - CHAVE

Polícia, organismos de segurança, política criminal, prevenção da criminalidade, sistema policial (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

Poco antes de tomar posesión, el presidente electo en México para el período 2012-2018, Enrique Peña Nieto, anunció una amplia agenda de modificaciones a las instituciones federales encargadas de las labores de seguridad. Entre estas, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), que en buena medida había sido considerada un órgano medular en la estrategia de combate a la delincuencia de los dos gobiernos anteriores.

La propuesta apareció ante la ciudadanía como otra “vuelta de tuerca”, un giro inesperado más en una historia –que ya empieza a alargarse demasiado– de reformas y contrarreformas en materia de seguridad pública. Además de identificar las razones que llevaron a que el gobierno entrante tomara esa decisión, investigar el proceso institucional seguido desde la creación de la SSP en el 2000, hasta su desaparición doce años después, aporta luz sobre algunos defectos en el diseño de la política de seguridad del Estado mexicano que requieren ser corregidos en el futuro. Asimismo, permite identificar los puntos que deben priorizarse, para hacer más eficaces las labores de prevención del delito y terminar el tránsito hacia un modelo de seguridad ciudadana, democrática y comprometida con garantizar la vigencia de los derechos humanos.

### 1. Doce años de la SSP (2000-2012)

La creación de la SSP, con la publicación el 30 de noviembre del 2000 de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, representó un paso más en un prolongado proceso de reformas al marco jurídico de las instituciones encargadas de las funciones de seguridad pública a nivel federal, proceso que se inició con la creación de la Coordinación Federal de Seguridad Pública en el año 1993, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995 y la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 (Ramos López, 2002, pp. 17-20).

De acuerdo con sus impulsores, la creación de la SSP respondía a las necesidades de actualizar, modernizar y aumentar el control de las instituciones de seguridad pública del país, incorporando criterios de atención especializada y profesionalismo, y siguiendo la estrategia general de atribuir a una sola estructura orgánica las labores de diseño de la

política de combate al crimen, inteligencia para la prevención del delito, administración de los establecimientos carcelarios federales y mando sobre los cuerpos policíacos federales, principalmente. Con la creación de esta nueva estructura administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo, se superaría la duplicidad y dispersión de funciones, se sumarían los esfuerzos y recursos destinados a esas tareas y además se lograría desvincular la función policial de las coyunturas de orden político, al transferir su mando, que anteriormente correspondía a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), encargada de conducir la política interior (Cámara de Diputados, 2000).

La creación de la SSP se acompañó por otras modificaciones estructurales, entre las que destacó la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en el 2001, cuerpo que sustituyó a la Policía Judicial Federal, dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR). En su conjunto, la amplia reforma inscribió a México en el contexto de otras reformas policiales llevadas a cabo en países latinoamericanos, que en términos generales intentaban también crear fuerzas especializadas guiadas por principios de servicio público, con criterios de calidad más amplios y profesionalismo (Frühling, 2005). La creación de la SSP pareció una propuesta pertinente para atender dos deficiencias que, al igual que a México, habían aquejado a otros países de la región: la difícil consolidación de un liderazgo democrático efectivo en la materia y la falta de coordinación interinstitucional entre los múltiples niveles de gobierno que venían cumpliendo roles no cooperativos e incluso contradictorios (Organización de Estados Americanos [OEA], 2008, p. 33).

Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), el desempeño del nuevo aparato institucional no cumplió del todo con las expectativas. Por un lado, mostró poca efectividad en la contención de la actividad delictiva del fuero federal: las cifras se mantuvieron constantes durante los primeros años del mandato, para luego aumentar sensiblemente en el 2006 (vid. tabla 1). Por otro lado, la SSP no asumió el liderazgo esperado como institución al frente de las acciones del gobierno federal en materia de seguridad pública. Su papel se vio opacado por la progresiva intervención de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada, concretamente al tráfico de narcóticos (delitos contra la salud).

La persecución de esa actividad ilícita se perfiló como la prioridad institucional. Ante la debilidad de las instituciones civiles, que se vieron paulatinamen-

te rebasadas por el recrudecimiento de la violencia asociado al narcotráfico y la mayor visibilidad de estas organizaciones delictivas, el gobierno federal optó por reforzar la tendencia a “militarizar” las labores de combate al crimen organizado (Treviño, Salgado & Kuri, 2006, p. 21). De este modo, con los militares patrullando calles en el país y el número de homicidios relacionados con el narcotráfico empezando a elevarse (alrededor de tres mil setecientas víctimas entre el 2005 y el 2006), la eficacia del nuevo modelo institucional, encabezado por la SSP, fue duramente cuestionada (tabla 1).

Durante el período de Felipe Calderón (2006-2012) se intensificó el proceso de militarización de las funciones de seguridad pública –el discurso oficial defendió la idea de que se estaba librando una auténtica “guerra” contra el crimen organizado–, y se impulsaron reformas a las instituciones de justicia penal<sup>1</sup> y seguridad. Al comienzo de su mandato, la

administración federal señaló que unas de las causas principales del avance de la delincuencia organizada habían sido los defectos de las fuerzas policiales del país, entre ellos la corrupción, la debilidad y la falta de coordinación entre los diferentes cuerpos. El Plan Nacional de Desarrollo propuso como estrategia para atender ese último problema la unificación de mandos a nivel federal y la constitución de una coordinación central de todas las corporaciones policiales del país –alrededor de 1.600 entre policías estatales y municipales–, con el fin de conformar un “frente único contra la delincuencia” (Presidencia de la República, 2007, p. 77).

Con ese propósito, al inicio del período se unificaron de facto la PFP (dependiente de la SSP) y la AFI (dependiente de la PGR), al designarse como titular de ambas instituciones a una misma persona. Sin embargo, esta “unión” de las fuerzas policíacas federales no fue respaldada por el Congreso de la Unión, y en el 2009 se reestructuraron ambos cuerpos, transformando a la PFP en Policía Federal, con facultades de investigación, y a la AFI en Policía Federal Ministerial, quedando solo la primera al mando de la SSP. Ese mismo año se expidió una nueva ley del SNSP, que además de mejorar el marco de coordinación y la distribución de competencias entre las instancias de seguridad de los tres niveles de gobierno, estableció un plan de formación y profesionalización policial, una academia y el Centro Nacional de Certificación y Evaluación del personal.

1 En el 2008 se publicó una amplia reforma al marco constitucional de las instituciones de justicia penal, para transitar hacia un modelo de enjuiciamiento acusatorio y oral. Si bien ello no es tema de este artículo, es oportuno señalar que en el conjunto de esta reforma se amplió, en el artículo 21 de la Constitución Política del país, la definición de “seguridad pública”, como “función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”, y se estableció que las instituciones de seguridad pública deberán regir su actuación por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

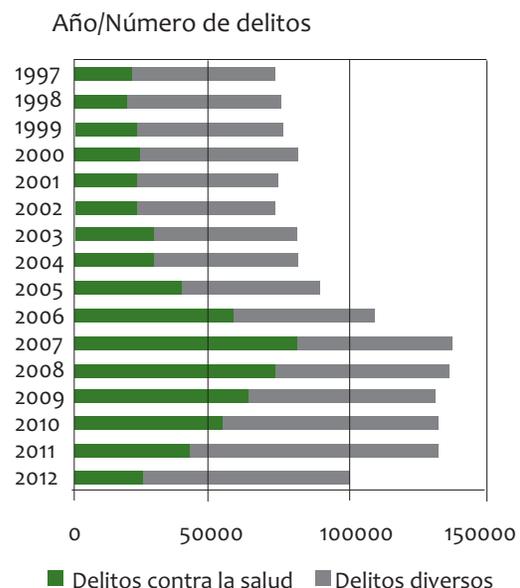
Tabla 1. Delitos del fuero federal, total nacional (1997-2012)<sup>(a)</sup>

AÑO	DELITOS CONTRA LA SALUD	DELITOS DIVERSOS	TOTAL
1997	21.071	52.842	73.913
1998	19.629	55.237	74.866
1999	23.156	53.013	76.169
2000	24.212	57.569	81.781
2001	23.232	50.881	74.113
2002	23.588	50.215	73.803
2003	28.645	52.585	81.230
2004	28.715	52.824	81.539
2005	38.903	50.627	89.530
2006	58.066	51.563	109.629
2007	81.419	55.798	137.289
2008	73.222	62.869	136.091
2009	63.404	68.178	131.582
2010	55.122	77.105	132.227
2011	42.747	90.298	133.045
2012 <sup>(b)</sup>	25.121	74.711	99.832

(a) Se refiere al número de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas.

(b) Cifras preliminares al mes de septiembre.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



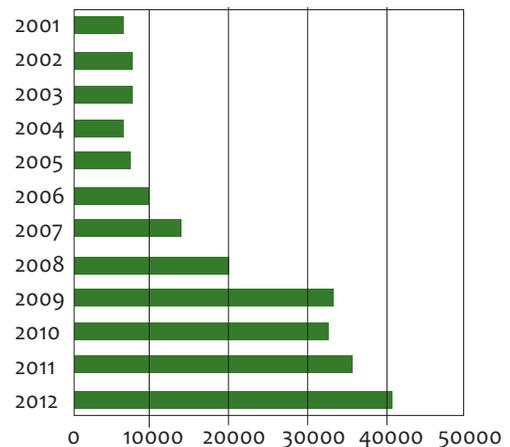
La propuesta de unificación de mandos policíacos volvió a presentarse formalmente por el Ejecutivo en el 2010, mediante una iniciativa de reforma constitucional que planteaba otorgar a las policías estatales el mando sobre las municipales, con la posibilidad de que la Policía Federal asumiera, a su vez, el mando y la conducción de las policías estatales. Es decir, se buscaba establecer una “cadena de mando”, al frente de la cual estuviera la autoridad federal (Montes, 2011, p. 54). La propuesta no tuvo eco en el Congreso.

En este contexto, desde el comienzo de su período, el gobierno de Felipe Calderón buscó conso-

lidar a la SSP, con la perspectiva de que fuera esta institución la que asumiera ese mando único sobre las fuerzas de seguridad en el país. La institución creció a ritmo constante, tanto en recursos humanos como en presupuesto asignado. Para el 2012 había cuadruplicado su presupuesto y duplicado su personal respecto a las cifras del 2006 (vid. tablas 2 y 3). Se realizó también una fuerte inversión en infraestructura tecnológica e inteligencia. En el 2007 se puso en marcha el proyecto denominado “Plataforma México”, un sistema de información con múltiples bases de datos criminales, al que se interconectaron instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno en el país.

**Tabla 2. Presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública (2001-2012)**

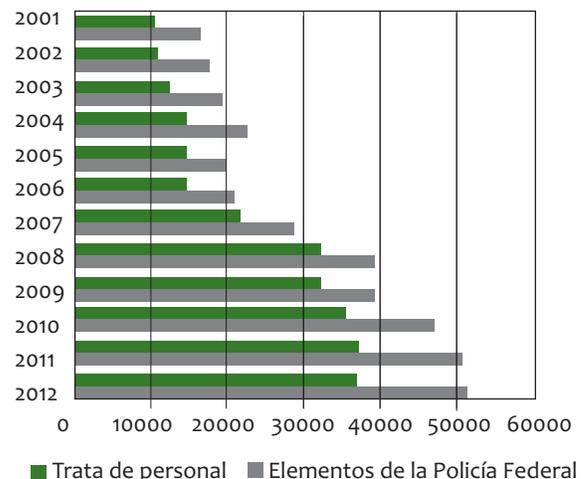
AÑO	PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DEL PRESUPUESTO FEDERAL	MONTO EN MILLONES DE PESOS MEXICANOS
2001	0,46	6.350
2002	0,50	7.320
2003	0,46	7.067
2004	0,39	6.462
2005	0,38	7.036
2006	0,46	9.274
2007	0,60	13.664
2008	0,76	19.711
2009	1,08	32.916
2010	1,02	32.437
2011	1,03	35.519
2012	1,09	40.536



Fuente: Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

**Tabla 3. Recursos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública (2001-2012)**

AÑO	TOTAL	ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL
2001	16.305	10.241
2002	17.248	10.830
2003	19.174	12.535
2004	22.336	14.415
2005	19.768	11.756
2006	20.919	12.907
2007	28.825	21.761
2008	39.302	31.936
2009	39.353	32.264
2010	46.949	35.464
2011	50.573	36.995
2012 (a)	51.518	36.940



(a) Cifras preliminares al mes de junio.

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2012. Anexo estadístico

Entre las acciones y resultados obtenidos durante el período 2006-2012, de acuerdo con la rendición de cuentas de la institución, destacaron la puesta en marcha de una nueva estrategia penitenciaria enfocada a superar gradualmente la problemática de los centros de reclusión (sobrepoblación, falta de control y equipos de seguridad, deficiencias en infraestructura y en espacios adecuados para aplicar los programas de reinserción social); la implementación de programas de prevención social orientados por investigaciones documentales sobre el fenómeno socio-delictivo (diagnósticos documentales, estudios especializados y metodologías); la capacitación especializada a elementos policíacos; el fortalecimiento del sistema integral de atención a víctimas, y el desarrollo de sistemas de información y comunicaciones para el análisis e inteligencia policial (Secretaría de Seguridad Pública, 2012). Asimismo, la administración federal publicitó diversos logros, relativos a la detención de líderes de organizaciones delictivas.

No obstante lo anterior, es posible afirmar que los mayores aciertos de la SSP se limitaron a su diseño y planeación institucional: un esquema con programas de vanguardia, muy bien puesto en los documentos jurídicos, pero que escasamente demostró su eficacia en las calles, donde la comisión de delitos del orden federal se mantuvo muy por encima de las cifras del sexenio anterior (vid. tabla 1). La SSP siguió viéndose opacada por la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado, además de que la falta de respaldo legislativo a las propuestas de centralización del mando policial impidió que consolidara su liderazgo como institución civil al frente de la estrategia de seguridad del Estado.

A lo anterior se sumaron las sucesivas crisis de credibilidad generadas por acusaciones de corrupción e infiltración del crimen organizado en sus filas, los escándalos por errores graves en la gestión<sup>2</sup>, y especialmente el incremento desmesurado de la

2 Como ejemplos de alcance internacional: el caso de la ciudadana francesa Florence Cassez, quien fue detenida en el 2005 acusada de complicidad en el delito de secuestro y sometida a juicio sin respeto al debido proceso, según fue luego resuelto en el 2012 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En segundo lugar, el caso ‘Tres Marias’ –localidad al sur de la ciudad de México–, en agosto del 2012, cuando agentes de la CIA estadounidense que viajaban en una camioneta blindada fueron interceptados y atacados por policías federales, sin que se haya aclarado la causa. Además, la balacera ocurrida en el aeropuerto internacional de la ciudad de México en junio del 2012, en la que estuvieron involucrados policías federales coludidos con una red de narcotráfico.

violencia criminal, que dejó un saldo de setenta mil homicidios relacionados con la delincuencia organizada –según múltiples fuentes periodísticas– durante el período 2006-2012. De ahí que, al finalizar el sexenio de Felipe Calderón, gran parte del costo político de la “guerra” calificada como fallida haya recaído en esa institución, identificada con el proyecto de seguridad de los dos gobiernos del Partido Acción Nacional.

Poco antes de tomar posesión, el presidente electo Enrique Peña Nieto propuso desaparecer la SSP y transferir sus atribuciones a la SEGOB. La “vuelta de tuerca” sin duda resultó sorpresiva, pues en principio significaba dar marcha atrás a una década de ajustes estructurales y regresar al esquema institucional del año 2000. El proyecto pareció obedecer más a la voluntariedad política que a una justificación estratégica: la institución estaba identificada con el anterior partido político en el poder, de modo que al suprimirla, el nuevo gobierno a cargo del Partido Revolucionario Institucional mandaba un claro mensaje de que la anterior administración había hecho las cosas muy mal, al grado de ser necesario rearmar la estructura encargada de la seguridad. No obstante ese carácter voluntarioso de la decisión, el descrédito de la SSP era tal que ningún especialista se opuso seriamente a su desaparición.

## 2. La nueva estructura institucional (2013-2018)

El 2 de enero del 2013 se publicó el Decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el cual desaparece la SSP y todas sus atribuciones en materia de prevención del delito, el mando de la Policía Federal y de la dirección del sistema penitenciario federal se transfieren a la SEGOB; en concreto, a la Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional y al Comisionado Nacional de Seguridad.

Según la escueta justificación presentada en la iniciativa que dio origen a esta reforma, el traslado de funciones a la SEGOB tiene el propósito general de reforzar y facilitar la coordinación de los esfuerzos de seguridad llevados a cabo por los distintos niveles de gobierno, en el entendido de que la seguridad es “un tema sustancial para la gobernabilidad” (Cámara de Diputados, 2012). Puede entenderse que la intención es que la SEGOB, brazo derecho del titular del Ejecutivo, aproveche su liderazgo

político tradicional para desempeñar con mayor eficacia la tarea de coordinar a las distintas instancias de seguridad.

De este modo, la decisión se relaciona con la distribución de poder en la administración pública federal. Mientras en el año 2000 la creación de la SSP buscó separar los asuntos de seguridad y policía de la agenda política interior, restándole poder precisamente a la SEGOB, ahora, en el 2013, al devolver atribuciones a esa dependencia, el principal riesgo que se corre es la posibilidad de caer en retrocesos autoritarios: que la SEGOB, al tener bajo su mando a la Policía Federal, opere como brazo armado del Ejecutivo, alejándose todavía más del modelo democrático de seguridad que se reclama en el país. Como han opinado diversos analistas, el único modo de evitar esa situación pasa por los mecanismos externos de control. Se requieren instrumentos de supervisión estrictos y continuar con el proceso de profesionalización policiaca desarrollado en los últimos años (Chabat, 2012).

Además de la reestructuración administrativa mencionada, el gobierno entrante impulsará una nueva reforma policial en todos los niveles. Las policías municipales se convertirán en “policías de proximidad”, para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, y las policías estatales asumirán todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se creará una “Gendarmería Nacional”, como un cuerpo de control territorial sobre todo el país. Las reformas legislativas correspondientes se presentarán en el

primer semestre del 2013, con la perspectiva de que empiecen a implementarse en el segundo semestre (Peña, Zambrano, Díaz & Madero, 2012).

Así las cosas, el proyecto policial del nuevo gobierno integrará dos grandes líneas de acción. En principio, seguirá la estrategia de concentrar las funciones de seguridad en las entidades federativas, con la coordinación central a cargo de la SEGOB, en el marco del SNSP –en el cual participan los gobernadores de las entidades–. Es un proyecto que recuerda la propuesta de unificación de mandos policiacos que promoviera sin éxito Felipe Calderón, aunque con otros matices. No se prevé expresamente que la cadena de mando culmine en la autoridad federal, pero sí se abre la posibilidad de que los cuerpos al mando de la SEGOB refuercen las tareas policiales estatales cuando así lo soliciten las autoridades de ese orden. Respecto a la actual militarización del país, el presidente Peña Nieto ha declarado que el Ejército y la Marina continuarán realizando las labores de combate al crimen organizado, en tanto concluye el proceso de reestructuración de las policías (Presidencia de la República, 2012). La nueva Gendarmería Nacional, cuerpo de policía civil pero con tintes castrenses, que contará en su inicio con diez mil elementos, contribuirá a esa sustitución paulatina de las fuerzas armadas.

En segundo lugar, en el ámbito local se buscará atender otra gran deficiencia de las fuerzas de seguridad mexicanas: la distancia entre las policías y la ciudadanía, reflejada en la falta de confianza hacia aquellas. La transformación generalizada de las policías municipales en policías de proximidad o de



barrio, emulando modelos implementados en otros países, buscará vincular los elementos policíacos con la comunidad. Estos cuerpos se encargarán de atender las necesidades primarias de la ciudadanía en materia de seguridad, entendida en un sentido amplio (faltas administrativas, asistencia, problemas de convivencia), dejando la atención de los asuntos de relevancia penal a las policías estatales. Es preciso señalar que se trata de un esquema que ya funciona en el Distrito Federal –capital del país– desde el 2004, y que también apareció en la agenda de propuestas del anterior gobierno federal, aunque sin implementarse de manera generalizada, como ahora se propone.

En complemento a la reestructuración institucional, se ha planteado vigorizar la política de prevención a través de programas sociales focalizados en los municipios con más violencia del país. Se habla de un nuevo sistema de seguridad social universal, programas de combate a la pobreza, escuelas de tiempo completo, programas de empleo para jóvenes y de la recuperación de espacios públicos en las comunidades (Peña et al., 2012).

De este modo, el sexenio comienza con una nueva lista de reformas en materia de seguridad. México sigue inmerso en el proceso de “mudanzas institucionales” y redefinición de facultades, que vivieron diversos países latinoamericanos en las pasadas dos décadas (OEA, 2008, pp. 33 y 34), sin encontrar todavía el esquema institucional acorde con las necesidades de la población y los graves problemas de criminalidad que la aquejan. Es responsabilidad de los mexicanos vigilar que esta política de seguridad del gobierno entrante se ponga en marcha y no quede solamente en una respuesta aparente al problema para obtener efectos políticos inmediatos; que no sea otra “solución simbólica a través del discurso del derecho” (Sánchez, 2007, p. 203).

### 3. Temas pendientes en la agenda de seguridad

El somero recorrido anterior por los cambios a las instituciones de seguridad pública en México, durante estos primeros años del siglo XXI, permite apreciar los vaivenes trans-sexenales y la falta de continuidad entre proyectos, especialmente cuando los mismos se han identificado con posiciones partidistas. En diversas ocasiones se ha señalado en el país que uno de los graves defectos del diseño

institucional es que los temas de seguridad y justicia suelen subordinarse a cuestiones partidarias, electorales y aun solo personales. Las políticas públicas y sus instrumentos de aplicación están frecuentemente influenciadas por intereses de partido (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] & Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional [IIDC], 2011).

Así las cosas, es indispensable superar la politización de la estrategia de seguridad y avanzar hacia la consolidación de un proyecto compartido. Esto requiere, evidentemente, un compromiso de todos los actores políticos y sociales. En este apartado comentamos algunas reflexiones sobre el tema de seguridad, relacionadas con el proceso estudiado. Se rescatan ideas vertidas en múltiples foros académicos. Si bien algunas de estas líneas de trabajo aparecen también en la agenda institucional, es necesario enfatizarlas y que cobren mayor relevancia.

#### a) Menos “vueltas de tuerca” y más planeación a largo plazo

El caso de la SSP estudiado en este artículo ilustra de manera clara a qué nos referimos en este punto: la solución “estrella” planteada por una administración al problema de la inseguridad, simplemente fue considerada como una causa más del problema para la siguiente. Muchas decisiones fundamentales en materia de seguridad se han venido tomando de manera inconexa y precipitada, por improvisación o intuiciones de los encargados de la administración, o según una lógica de puro ensayo y error. Aun cuando las decisiones así tomadas puedan llevar la mejor intención, es la población la que sufre las consecuencias cuando las intuiciones fallan.

Asimismo, predomina una gestión con tendencia al espectáculo, según la cual lo que hacen falta son grandes acciones sin precedentes, rotundas – la “declaración de guerra” frontal contra el narco hecha por Felipe Calderón, por ejemplo–, en detrimento de las cadenas de acciones respaldadas en diagnósticos previos y una metodología de planeación rigurosa.

La criminología contemporánea ha mostrado que esas acciones espectaculares suelen ser ineficaces. El incremento de la delincuencia acaecido en México no ha sido un fenómeno espontáneo, sino paulatino y multifactorial. En consecuencia, la políti-

ca pública para atender ese conflicto debe superar la dinámica de las “grandes reformas”, herencia del populismo, y entrar de lleno en una etapa de programas de actuación medidos e integrales, con evaluaciones en plazos fijos. Una secuencia de acciones en múltiples ámbitos y con proyección en el tiempo, probablemente generará menos bonos políticos inmediatos para el gobierno en turno, pero a la larga la respaldarán sus resultados.

En esa línea, los encargados de diseñar e implementar las políticas públicas de seguridad deben aprovechar el amplio conocimiento científico generado sobre el tema. Hasta ahora, el soporte teórico y conceptual de las decisiones gubernamentales ha sido escaso. Es necesario vincular la toma de decisiones con la información de calidad y los marcos metodológicos generados por la academia y por diversos profesionales (UNAM & IIDC, 2011).

Del mismo modo, las reformas a la policía deben intensificar esa vinculación entre fuerzas de seguridad y conocimiento científico. La institución policiaca debe dejar atrás las prácticas tradicionales y adecuarse a la contemporánea sociedad globalizada de la información y del conocimiento. En México se requiere transitar hacia el nuevo “paradigma basado en la ciencia”, con una policía que respalde su labor en la ciencia, que vincule el conocimiento científico con su práctica y el desarrollo profesional permanente, con una educación policiaca profesional de nivel universitario y un porcentaje del presupuesto comprometido con la labor de investigación según metodologías rigurosas (Bello-Montes, 2012, p. 141).

## b) Coordinación de fuerzas no es lo mismo que centralización

Según se mencionó con anterioridad, la diversidad de cuerpos policiacos en México ha sido vista como un defecto estructural, en la medida en que ha dificultado la coordinación e impedido respuestas rápidas de las instituciones. Al respecto, es necesario distinguir entre la coordinación necesaria y la centralización de mandos, que ha sido una propuesta constante en la agenda federal de reformas institucionales.

Es innegable que en la última década las instituciones locales han resultado insuficientes para hacer frente a la delincuencia organizada de alcance transnacional. Hay un desequilibrio entre los recursos

de que disponen los cuerpos policiacos municipales y la fuerza alcanzada por la criminalidad. Los cuerpos municipales han sido también los más vulnerables frente a la gran influencia corruptora de esta delincuencia. Ante esta situación, la respuesta de la administración federal ha sido proponer la concentración: quitar atribuciones a los municipios y centralizar las funciones policiacas para enfrentar el problema con toda la fuerza del Estado.

Esa subordinación de los cuerpos locales al poder central puede ser una estrategia pertinente si se asume que la criminalidad se ha convertido en un problema de “seguridad nacional”. Sin embargo, resulta alejada de una idea de la seguridad pública como “seguridad ciudadana”, que recomienda privilegiar el fortalecimiento de las instituciones de seguridad en el nivel local, ámbito natural donde los ciudadanos desarrollan su vida y ejercen sus derechos.

De este modo, es esencial fortalecer a los gobiernos locales si realmente se quiere atender la problemática de forma efectiva y con el uso adecuado de recursos. Las administraciones locales deben tener atribuciones y recursos adecuados para el desarrollo de sus políticas de seguridad pública (OEA, 2008, pp. 58 y 69). Es necesario reforzar el municipio, y no eliminar sus capacidades; es en ese ámbito donde se podrá reconstruir el tejido social, primer frente de solución a los problemas actuales. Las relaciones entre los niveles de gobierno deben seguir la lógica de la cooperación, la coordinación y la subsidiariedad (UNAM & IIDC, 2011), no la del control centralizado.

## c) Seguridad como vigencia de todos los derechos

Sigue pendiente aclarar conceptos en la agenda pública y determinar qué requiere el gobierno y qué la ciudadanía, cuando están exigiendo “seguridad”. En principio, es conveniente señalar que la noción de “seguridad pública” se incorporó por primera vez al texto constitucional en el año de 1983, con una reforma que atribuyó a los municipios esta labor, con carácter de “servicio público”. En 1994, una nueva reforma redefinió la seguridad pública como una “función pública” a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios.

Esa inclusión en sitios distintos de la noción de seguridad pública abrió un debate sobre su naturaleza jurídica, si era una función o un servicio público, según distinguen los administrativistas (Fernández, 2007, p. 81; Zarazúa, 2009, p. 510). Hoy se considera mayoritariamente que se trata de una función pública, y como tal es una actividad esencial del Estado; aunque ello no ha sido óbice para que se “privatice”, en la proliferación de los servicios de seguridad a cargo de particulares. De una o de otra manera, no se ha generalizado la vinculación conceptual entre seguridad y derechos humanos que hoy se reclama.

La estrategia institucional seguida hasta ahora, en especial en la medida extrema de la militarización, ha circunscrito la noción de seguridad al combate del crimen, particularmente el crimen organizado, identificado como un problema de seguridad nacional que compromete al Estado en su conjunto. Desde esa postura, se ha olvidado que la “seguridad” como una reclamación aislada no tiene sentido en un Estado democrático, si no es considerada como un marco que posibilita y garantiza el ejercicio del conjunto de derechos fundamentales.

La estrategia del gobierno saliente generó un incremento drástico en las violaciones graves a derechos humanos. Existen casos documentados del uso sistemático de la tortura por parte de las fuerzas de seguridad, así como de la participación de policías y soldados en numerosas desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales (Human Rights Watch, 2011). Estas situaciones extremas, en las cuales la exigencia de “seguridad” se vuelve justificación para vulnerar derechos humanos, deben investigarse y sancionarse, y evitarse por completo en el futuro.

La noción de seguridad no debe agotarse en la prevención y represión del fenómeno delictivo. Múltiples voces han coincidido en afirmar que es erróneo separar la demanda de seguridad pública de la exigencia de preservar los derechos fundamentales. No basta con que no existan amenazas a los bienes y derechos de cada individuo; es necesario contar con condiciones que garanticen el desarrollo de cada persona a través del ejercicio de todos sus derechos (García, 2002; López & Fonseca, 2011; Pavarini, 2006).

Sin duda, los recursos son escasos y las necesidades de la población muchas. Ante eso, es preferible, como ha propuesto Waller (2007), destinar más recursos a la prevención que a la represión: “pagar

para alejar a los jóvenes de la delincuencia, no para mantenerlos tras las rejas”. Hay evidencia de que la propensión de los jóvenes a la delincuencia aumenta debido a los hechos vividos, como un núcleo familiar pobre y malas experiencias escolares. Desde esta base, los altos recursos destinados a policía, jueces, prisiones y represión pueden canalizarse paulatinamente a inversión en estrategias sociales, salud pública, educación, capacitación para el trabajo, atención a la juventud en riesgo, prevención de la violencia contra mujeres y niños a través de mejores empleos y apoyos a los hijos de madres de pocos recursos (pp. 51 y 66).

No se trata de caer de nuevo en el facilismo de identificar pobreza con delincuencia, sino de generalizar el goce de los derechos sociales. En países latinoamericanos, la preservación de la seguridad está estrechamente vinculada a la superación de la desigualdad social y la marginación. La reconstrucción del tejido social será un proceso lento, que solo podrá alcanzarse, como bien señala Azaola (2009), “en la medida en que logren acortarse las distancias entre los distintos sectores y logren ampliarse las oportunidades y mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población” (p. 34).

La política debe ser integral, transversal y multifactorial. Se ha puesto énfasis en la necesidad de invertir más recursos en programas tendientes a la generalización de los derechos sociales, como mecanismo idóneo de prevención de cierto tipo de delincuencia que puede considerarse vinculada a la marginación social; pero eso no implica la desatención de las políticas de prevención y control de otros delitos, especialmente los de naturaleza económica. Al lado de la criminalidad violenta se padece también la delincuencia de cuello blanco y la criminalidad de oficina: la corrupción; fenómenos que también afectan de manera grave a la sociedad y requieren mecanismos específicos de prevención.

En este último renglón es preciso comentar que ha faltado en México una política efectiva de combate al lavado de dinero, más allá de la tipificación de la conducta en los ordenamientos penales. Se ha llegado a calcular que el 10% del sistema financiero mexicano opera con dinero proveniente del narcotráfico; no obstante, del 2006 al 2010 solo se dictaron cincuenta y tres sentencias por este delito (UNAM & IIDC, 2011).

No fue sino hasta octubre del 2012 que se publicó una ley federal en la cual se establecen medidas

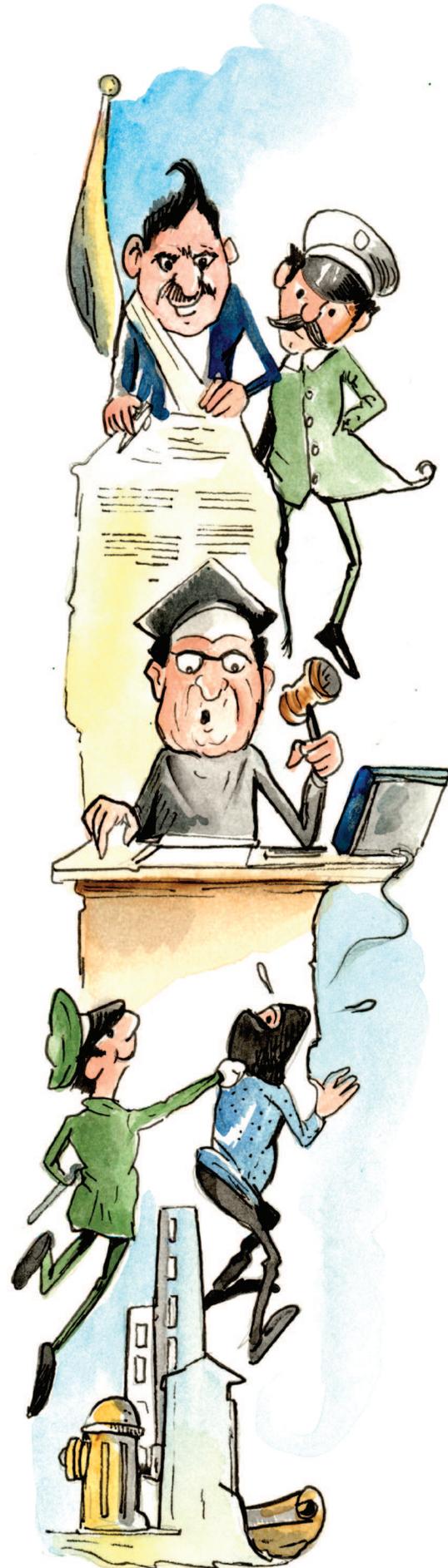
y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que puedan involucrar la utilización de recursos de procedencia ilícita. Estas medidas toman la forma principal de “deberes” asignados a diversos agentes económicos y financieros. Se ha importado así el esquema político-criminal que transfiere deberes gubernamentales de policía y de vigilancia a las entidades financieras y a diversos agentes económicos que intervienen en múltiples sectores mercantiles que se consideran “riesgosos” o “vulnerables” al lavado.

#### d) Procuración e impartición de justicia

Se ha señalado la importancia de vincular las labores de seguridad pública con políticas sociales tendientes a disminuir la marginación, la violencia y otros factores criminógenos, y a privilegiar el gasto en prevención frente a represión. Además, es evidente que cuando fallan los mecanismos de prevención, se necesita contar con instituciones de justicia penal óptimas, que garanticen la reparación del daño a las víctimas y generen confianza sobre la estabilidad del orden social, con la imposición de una sanción en apego al debido proceso.

No es posible hablar de seguridad sin mencionar el tema de la impunidad. Desde hace diez años, los índices de impunidad en México han permanecido estables: solo uno de cada cien delitos cometidos recibe una sanción (Centro de Investigación para el Desarrollo, 2011, p. 15). No puede haber prevención general –ni especial– en el contexto penal, cuando las sanciones sencillamente no se aplican.

La reforma al sistema de justicia penal –cuyo plazo de implementación se cumple en el 2016– buscará revertir esa situación negativa. Existe gran confianza entre los operadores jurídicos del país, en el sentido de que el nuevo proceso penal acusatorio, basado en los principios de oralidad, publicidad, transparencia y celeridad, permitirá crear las condiciones mínimas para que la sociedad recupere la confianza y la seguridad en torno al buen accionar de su administración de justicia (Benavente & Pastana, 2011). Si bien se tiene confianza en el nuevo modelo, se reconoce también que no se trata de una solución mágica: su consolidación será lenta y sus resultados tardarán en presentarse. Su éxito dependerá del compromiso de sumar esfuerzos y la dedicación de todos los involucrados.



Asimismo, hay propuestas de unificación legislativa en toda la República en materia penal y procesal penal, que si logran llevarse adelante y crear consensos democráticos, podrán resultar de gran utilidad.

## Comentario final

En el discurso, tanto la creación como la desaparición de la SSP se justificaron apelando a las mismas necesidades generales: modernizar y actualizar el diseño institucional, mejorar la coordinación entre las instituciones de seguridad de los distintos niveles de gobierno, hacer más eficaz la labor de combate y prevención de la delincuencia. Sin embargo, las razones que en cada momento llevaron a privilegiar un modelo institucional obedecieron a posiciones de partido: en el 2000, el Partido Acción Nacional quiso establecer un “nuevo” esquema, que lo distinguiera de la gestión anterior, y a comienzos del 2013, al regresar al poder el Partido Revolucionario Institucional, buscó “reprobar” a la administración anterior dando marcha atrás a su proyecto institucional.

Según se ha insistido en el cuerpo de este artículo, resulta criticable que el diseño institucional y la política de seguridad pública en México se vean influenciados por posiciones partidistas de esa índole. La criminalidad es un fenómeno que no distingue colores de partido y, del mismo modo, su atención debe mantenerse al margen de estos. Asimismo, si la delincuencia es un problema multifactorial, debe consolidarse el diseño de una política de seguridad integral, multifactorial y transversal. Estos planteamientos son la ratificación de las diversas voces que tanto en México como en el contexto internacional han recomendado “objetivar” la política pública de seguridad, en el sentido de vincularla estrechamente con el conocimiento aportado por la ciencia social.

Además, en este artículo se han revisado líneas de acción acordes con el paradigma de la seguridad ciudadana, que deben atenderse prioritariamente: fortalecer las instituciones locales de seguridad, respetar de forma irrestricta los derechos humanos y aumentar el gasto en políticas sociales, dada la gran desigualdad que priva en México. La futura evaluación que se haga de la gestión en seguridad de la administración entrante deberá considerar, además de los resultados derivados de la estricta labor de policía, los avances que se den en esos renglones.

Un último señalamiento, con relación a las reformas y contrarreformas al marco jurídico. Indudable-

mente, seguirá siendo necesario efectuar ajustes normativos pertinentes para posibilitar el óptimo desempeño de las instituciones en los temas tratados en este artículo. Sin embargo, debe tenerse claro que el derecho no dará solución al problema: la delincuencia nunca se ha visto disminuida por decreto legislativo. Una buena ley es apenas el primer paso, solo es el marco que permitirá la acción.

## Referencias

Azaola, E. (2009). *Crimen, castigo y violencias en México* (2ª ed.). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Bello-Montes, C. (2012). Nuevos desafíos de los cuerpos policiales en un mundo globalizado. *Criminalidad*, 54 (2), 133-147.

Benavente C., H. & Pastrana B., J. D. (2011). Seguridad pública, proceso penal acusatorio y juicio oral. *Argumentos*, 24 (66), 277-313.

Cámara de Diputados (2000, 9 de noviembre). Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca. *Diario de los debates*, I (24), 2310-2328. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

Cámara de Diputados (2012, 15 de noviembre). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado José Sergio Manzur Quiroga y suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM. *Gaceta Parlamentaria*, XV (3646-III), 3-25. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

Chabat, J. (2012, 19 de noviembre). ¿Por qué desaparece la SSP? *El Universal*. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/11/61474.php>.

Centro de Investigación para el Desarrollo (2011). *Números rojos del sistema penal*. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: [http://www.cidac.org/esp/cont/publicaciones/N\\_meros\\_Rojos\\_del\\_Sistema\\_Penal.php](http://www.cidac.org/esp/cont/publicaciones/N_meros_Rojos_del_Sistema_Penal.php).

- Fernández R., J. (2007). Reflexiones en torno a la seguridad. En G. Cisneros F., J. Fernández R. & M. A. López O. (Coords.). *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (pp. 73-99). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Frühling, H. (2005). La reforma de la policía y el proceso de democratización. En H. Frühling & J. S. Tulchin (Eds.). *Crimen y violencia en América Latina: Seguridad ciudadana, Democracia y Estado* (pp. 29-62). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- García R., S. (2002). En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito–. En P. J. Peñalosa & M. A. Garza S. (Coords.). *Los desafíos de la seguridad pública en México* (pp. 81-98). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Human Rights Watch (2011). *Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” en México* [versión electrónica]. EUA: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.
- López B., E. & Fonseca L., R. (2011). Seguridad y derechos humanos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXI (256), 147-172.
- Montes N., C. E. (2011). El mando único de la policía, su posible organización en México. *Pluralidad y consenso*, 14, 49-55.
- Organización de Estados Americanos (2008). *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*. (2ª ed.) [versión electrónica]. Washington: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>.
- Pavarini, M. (2006). Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad. En *Seguridad Pública: Tres puntos de vista convergentes* (pp. 11-109). México: Ediciones Coyoacán, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia.
- Peña N., E., Zambrano G., J., Díaz S., M. C. & Madero M., G. (2012). *Pacto por México*. México. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://pactopor-mexico.org/acuerdos/>.
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf).
- Presidencia de la República (2012, 17 de diciembre). *Creación de la Gendarmería Nacional*. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.presidencia.gob.mx/creacion-de-la-gendarmeria-nacional/>.
- Ramos L., J. (2002). La creación de la Secretaría de Seguridad Pública. *Revista de Administración Pública: La administración de la seguridad pública y las policías en México*, 106, 17-30.
- Sánchez S., A. (2007). Políticas públicas en materia de “seguridad”, en la “sociedad del riesgo”. En G. Cisneros F., J. Fernández R. & M. A. López O. (Coords.). *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (pp. 193-220). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Seguridad Pública (2012). *Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012: Etapa 1* [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172114//archivo>.
- Treviño L., E., Salgado, J. & Kuri C., A. (2006). *Acciones y retos en materia de seguridad pública: Hacia la rendición de cuentas* [versión electrónica]. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.fundar.org.mx/en/files/hl9qo779ih4kp9h.pdf>.
- Universidad Nacional Autónoma de México & Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (2011). *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia: Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia* [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: [http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta\\_Seguridad\\_y\\_Justicia\\_en\\_Democracia.pdf](http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf).
- Waller, I. (2007). *Menos represión. Más seguridad: verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. (pp. 51 y 66). México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.
- Zarazúa M., A. (2009). ¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a la de un servicio público? El caso de México. En D. Cienfuegos S. & L. G. Rodríguez L. (Coords.). *Actualidad de los servicios públicos en México* (pp. 481-512). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



# Tratamiento de la delincuencia organizada en España: en particular, tras la reforma penal del 2010

*Treatment of organized crime in Spain: particularly, after the 2010 criminal reform*

*Tratamento do crime organizado na Espanha: em particular, após a reforma penal de 2010*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/17 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/26

José Luis De la Cuesta-Arzamendi \*

Doctor en Derecho.  
Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP-IAPL).  
Director del Instituto Vasco de Criminología. Universidad del País Vasco (UPV/EHU),  
San Sebastián, España.  
ivac-krei@ehu.es

**Para citar este artículo:** De la Cuesta A., J. L. (2013). Tratamiento de la delincuencia organizada en España: en particular, tras la reforma penal del 2010. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 81-98.

## RESUMEN

La reforma operada por la Ley Orgánica 5/2010 en el Código Penal español ha supuesto, en relación con la delincuencia organizada, una completa reestructuración de los tipos penales relativos a las organizaciones y grupos criminales, con lo que se supera la insatisfactoria situación anterior de ausencia de un concepto penal de organización criminal, que aparece ya legalmente establecido. No pocos son los problemas técnicos que suscita la nueva regulación, tanto en lo que se refiere a la extensión de los tipos penales como por el solapamiento de estos con otras modalidades delictivas y actos punibles (v. gr., los delitos de asociación ilícita), que continúan vigentes. Los defec-

tos de técnica legislativa se extienden, igualmente, al campo de las sanciones y demás consecuencias jurídicas del delito, respecto de las que se confirma la tendencia endurecedora del ordenamiento jurídico español, el cual también se caracteriza por la progresiva introducción de regulaciones procesales específicas, dirigidas a favorecer la persecución penal. La presente contribución pasa revista a esta nueva situación normativa, que se analiza en la línea de la dogmática jurídico-penal, al poner de relieve sus contradicciones e insuficiencias desde el prisma político-criminal en un área de la mayor importancia criminológica y para la seguridad de los ciudadanos..

## PALABRAS CLAVE

Delincuencia organizada, reforma penal, delito, Código Penal, ordenamiento jurídico (fuente: Tesauro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

\* Investigador principal, Grupo GICCAS (GIC 07/39; Gobierno Vasco, IT-383-071); miembro de la UFI 11/05, UPV/EHU.

## ABSTRACT

The reform operated in the Spanish Criminal Code by Organic Act (“Ley Orgánica”) 5/2010 has meant full restructuring of the criminal types relating to delinquent organizations and groups. This has put an end to the previous unsatisfactory situation lacking a serious concept of criminal organization now appearing to be legally established. But many are the technical problems arising from the new regulation in both extension and overlapping of the criminal types with other delinquent modalities and punitive actions (i. e., criminal association or conspiracy). Likewise, the legislative technique flaws

spill over to the sanction field and other juridical consequences of crime with respect to which the hardening trend of the Spanish legal system is confirmed, as characterized in addition by the gradual introduction of specific procedural regulations aiming at favoring criminal persecution. The current contribution reviews this new normative situation which is being analyzed following the same line of the legal-criminal dogma by highlighting its contradictions and insufficiencies from the political-criminal prism in an area of paramount importance to criminology and citizen security.

## KEY WORDS

Organized crime, criminal reform, offense, Criminal Code, legal system (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

A reforma operada pela Ley Orgánica 5/2010 no Código Penal espanhol tem considerado, em relação ao crime organizado, uma completa reestruturação das organizações e tipos penais de grupos criminosos, que ultrapassa a situação insatisfatória da ausência de um conceito de organização criminosa, que aparecem como legalmente estabelecidos. Não são poucos os problemas técnicos provocados pelo novo regulamento, tanto no que diz respeito à extensão dos tipos penais quanto pelo solapamento com outras modalidades criminosas e atos puníveis (v. gr., os delitos de associação ilícita), que continuam em vigor. Os defeitos de técnica legislativa se estendem,

igualmente, para o campo de sanções e outras consequências jurídicas do crime, respeito daquelas que se confirma a tendência endurecedora do ordenamento jurídico espanhol, que também é caracterizada pela introdução progressiva dos regulamentos processuais específicos, destinados a favorecer o processo penal. A presente contribuição inspeciona essa nova situação regulamentar, analisada na linha dogmática jurídica, para o destaque das suas contradições e deficiências do prisma político-criminal em uma área da criminologia da maior importância e para a segurança dos cidadãos.

## PALAVRAS - CHAVE

Crime organizado, reforma penal, crime, Código Penal, sistema legal (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Concentrada la atención legislativa fundamental en la lucha contra el terrorismo, durante largo tiempo la delincuencia organizada no recibió en España, ni a nivel policial, el primer nivel de prioridad. Solo de modo relativamente reciente el legislador ha comenzado a desplegar instrumentos específicos para la lucha contra este fenómeno, que no deja de presentar “en el plano político-criminal” una intensa “carga emocional” (Cancio, 2008, p. 391). En efecto, es al final de la década de los 80, y como resultado de la presión internacional relativa al tráfico de drogas y al blanqueo (Garzón, 1997, p. 48), que se adoptan las primeras reformas penales y procesales (De la Cuesta, 2004, pp. 795 y ss.), muy a menudo importadas del campo de la lucha contra el terrorismo (Iglesias, 1999, p. 124), forma organizada que, a pesar de su proximidad en no pocos puntos (Castillo, Picca & Beristain, 1993, p. 493), desde un prisma criminológico y jurídico (Bassiouni, 1998, pp. 5-9; García, 1998, p. 23) conviene distinguir de la delincuencia organizada con ánimo de lucro.

## I. Concepto legal

Ciertamente, aun cuando el Código Penal siempre haya tipificado las asociaciones ilícitas creadas con el propósito de la comisión de hechos delictivos, y la pertenencia a una organización criminal se haya ido convirtiendo, de manera creciente (críticamente, Suárez, 2005, pp. 1.775 y ss.), en una agravación específica de ciertos delitos graves y menos graves<sup>1</sup>, la adopción de una definición legal positiva de la delincuencia organizada tuvo que esperar largo tiempo (Sánchez, 2005, p. 27 y ss.).

Como variante de las asociaciones ilícitas (arts. 515 y 519), las organizaciones criminales fueron tradicionalmente asimiladas a estructuras grupales duraderas (De la Cuesta, 2006, p. 384), nota a la que la jurisprudencia añadió de forma inmediata como elementos definitorios: la pluralidad de personas, el carácter permanente, la división de tareas (y cierta jerarquización), la finalidad delictiva y, en ocasiones, el uso de armas (Bueno, 1999, p. 80). El concepto jurisprudencial dominante<sup>2</sup> identificó la organización

con una estructura de bienes y de personas con funciones diversas en el seno de un plan criminal, que tienen por meta la obtención de ganancias (y/o eventualmente de poder), y esto sirvió de criterio para la imprescindible distinción entre participación (y/o integración) en organizaciones ilícitas y los actos preparatorios (en particular, la conspiración) punibles en determinados delitos (De la Cuesta, 2001, p. 114).

## 1. El artículo 282 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

En 1999 se introdujo en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Ley 5/1999) el art. 282 bis, dirigida al “perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves” y llamada a regular la intervención de los agentes encubiertos. Conforme al art. 282 bis –y en el marco de su campo de aplicación específico: en principio, tan solo la intervención de agentes encubiertos (Sánchez, 2001, p. 665)–, la noción de “delincuencia organizada” se vinculó a una lista de infracciones penales determinadas<sup>3</sup>, dependiendo de tres elementos: estructural, final y temporal (Anarte, 1999, p. 31). El concepto se recondujo, a la postre, a la actividad de al menos tres personas asociadas con el fin de cometer, de manera permanente o repetida, una o varias de las infracciones recogidas por la lista cerrada legalmente establecida (De la Cuesta, 2006, p. 383).

## 2. La Ley Orgánica 5/2010: organizaciones y grupos criminales

En lo que concierne a la materia penal, las transformaciones más importantes en la regulación en vigor en materia de criminalidad organizada han tenido lugar con la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio (BOE, 23 de junio del 2010) (Faraldo, 2012).

Aduciendo (como en otros ámbitos) la necesidad de respeto e implementación de los compromisos internacionales y europeos, la reforma ha trasladado el tratamiento de las estructuras criminales organizadas del marco en el que se encontraban tradicionalmente –las asociaciones ilícitas; esto es,

1 El art. 13 del Código Penal distingue entre los delitos graves (pena de prisión superior a cinco años), los menos graves y las infracciones leves o faltas.

2 Pues la jurisprudencia ha mantenido también otros conceptos, en particular en materia de drogas (Gallego, 1999, p. 184).

3 Vid. infra, IV.3.

entre las infracciones cometidas con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución (título XXI; arts. 515 y ss.)— al título XXII (infracciones contra el orden público), donde han quedado ubicadas en el nuevo capítulo VI, precediendo a las infracciones relativas a las organizaciones y grupos terroristas (nuevo capítulo VII).

Siguiendo a la Decisión Marco 2008/841/JAI de 24 de octubre, del Consejo de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada<sup>4</sup>, la reforma introduce por primera vez en el Código Penal una “definición auténtica” (Faraldo, 2012, p. 34) de “organización criminal”, a la que se añade la de “grupo criminal”, tratando así de cubrir las diferentes modalidades (muy heterogéneas) de actividad criminal organizada o en grupo. Con todo, la indeterminación es grande y complejos los problemas de delimitación del ámbito propio de aplicación de la nueva regulación, tanto con el de las asociaciones ilícitas (Faraldo, 2012, p. 97 y ss.)<sup>5</sup>, como con las formas preparatorias (en particular, la conspiración)<sup>6</sup> punibles en el caso de ciertas infracciones particulares habitualmente cometidas por la delincuencia organizada.

La organización criminal se define, “a los efectos de este Código”, en el primer párrafo del nuevo art. 570 bis, como “la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos, así como de llevar a cabo la perpetración reiterada de faltas”.

Por su parte, el art. 570 ter indica que, también “a los efectos de este Código”, por grupo criminal ha de entenderse “la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos o la comisión concertada y reiterada de faltas”.

4 Vid. también la Decisión del Consejo de la Unión Europea 2004/579/CE de 29 de abril, relativa a la conclusión, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

5 Para algunas propuestas en orden a su distinción, García, 2011, p. 1.705 y ss.; García del Blanco, 2009, p. 560 y ss.; Sánchez, 2011, p. 1.794.

6 Lo que se agrava particularmente en el caso del grupo organizado, respecto del que no es fácil de establecer líneas claras de discriminación; Faraldo, 2012, p. 115. Con todo, García & Lamarca, 2010, p. 511.

Las penas —anteriormente de prisión (2-4 años), multa e inhabilitación especial para los jefes o fundadores; prisión (1-3 años) y multa para los miembros activos y colaboradores (también susceptibles de inhabilitación) (arts. 517 y 518)— pasan a ser con la reforma las siguientes<sup>7</sup>:

Por lo que respecta a las *organizaciones criminales*:

- Los promotores, fundadores, organizadores, coordinadores o dirigentes: prisión de tres a seis años, que se eleva a prisión de cuatro a ocho años si la meta u objeto de la organización es la comisión de delitos graves;
- Los participantes activos en la organización, los integrantes<sup>8</sup> o los colaboradores económicos o de otra suerte: prisión de uno a tres años, que se eleva a prisión de dos a cinco años si el fin u objeto de la organización es la comisión de delitos graves.

\* Las penas se imponen en su mitad superior si la organización:

- a. Se integra por “un elevado número de personas”.
- b. Dispone de armas o instrumentos peligrosos.
- c. Dispone de medios tecnológicos de comunicación o de transporte avanzados, que por su propia naturaleza resultan particularmente aptos para facilitar la ejecución de los delitos o la impunidad de los culpables.

En caso de concurrencia de dos o más de las circunstancias anteriores, se eleva la pena en un grado.

Las penas resultantes se imponen, además, en su mitad superior si se trata de delitos contra la vida o la integridad de las personas, libertad, libertad e indemnidad sexuales o trata de seres humanos.

7 Las disposiciones penales en materia de organizaciones criminales y grupos criminales son aplicables a toda organización o grupo criminal que cometa un acto penalmente relevante en España, incluso si han sido creadas, tienen su sede o desarrollan su actividad en el extranjero (art. 570 quáter 3).

8 Desde el prisma de “los principios de lesividad y de intervención mínima” se critica con razón la opción legislativa “del castigo de la integración no activa”. Roperó, 2007, p. 927. Vid. también Faraldo, 2012, p. 270 y 280.

- \* En el caso de los *grupos criminales*, los que los constituyan, integren o financien son castigados
  - si el fin es cometer infracciones contra la vida o la integridad de las personas, la libertad, la libertad e indemnidad sexuales o trata de seres humanos,
    - con pena de prisión de dos a cuatro años, cuando se refiera a la comisión de uno (o varios) delitos graves;
    - con pena de uno a tres años de prisión, cuando se trata de cometer delitos menos graves;
  - si el objeto es la comisión de cualquier otro delito grave: de seis meses a dos años de prisión.
  - si se persigue la comisión de uno o más delitos diferentes de los específicamente mencionados o la perpetración reiterada de faltas: prisión de tres meses a un año<sup>9</sup>.

En el supuesto de integración de un elevado número de personas o de disposición de armas o de instrumentos peligrosos o de medios tecnológicos avanzados de comunicación o de transporte, que por su propia naturaleza resultan particularmente susceptibles de facilitar la ejecución de los delitos o asegurar la impunidad de los culpables, las penas se imponen en su mitad superior, aplicándose las penas superiores en grado de concurrir dos o más de las circunstancias mencionadas.

Además, el nuevo art. 570 quáter ordena a los jueces la imposición de:

- la disolución de la organización o del grupo y, en su caso, las “consecuencias” previstas por el artículo 31 bis (responsabilidad penal de las personas jurídicas);
- la pena de inhabilitación especial respecto de todas las actividades económicas o contratos que tengan relación con la actividad de la organización o grupo criminal o con su actuación en el seno de estos, con una duración superior entre seis y veinte años a la de la pena de prisión impuesta, en proporción a: la gra-

<sup>9</sup> Ahora bien, en el caso de comisión reiterada de faltas, la pena deberá aplicarse en su mitad inferior, salvo cuando se trate de la falta de hurto, del art. 623.1.



vedad de la infracción, el número de hechos cometidos y las circunstancias concurrentes.

Es de subrayar que la introducción del nuevo capítulo VI no se ha visto acompañada por la derogación del art. 515.1, el cual tipifica como asociaciones ilícitas “las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión, así como las que tengan por objeto cometer o promover la comisión de faltas de forma organizada, coordinada y reiterada”. Pues bien, las nuevas incriminaciones no solo no ponen freno a la indeterminación derivada del contenido del art. 515.1, que sigue caracterizado por su “desafortunada redacción” (Faraldo, 2012, p. 32) y excesiva “amplitud típica” (Brandariz, 2008, p. 728), sino que, solapándose de forma amplia con este, generan inmediatamente complejos problemas de deslinde y discriminación con la antigua disciplina de las asociaciones ilícitas, la cual deberá ser ya solo considerada con carácter subsidiario, siendo solo aplicable si no lo son los arts. 570 bis y 570 ter.

### 3. Los tipos de la parte especial

La falta de una regulación general relativa a la delincuencia organizada había llevado en España a la introducción de previsiones específicas agravatorias de las penas (Serrano-Piedecabras, 2007, p. 767 y ss.), por medio de reformas puntuales<sup>10</sup>, y solo para determinadas infracciones. Siguiendo el ejemplo del tráfico de drogas –el cual incorporó ya en 1983 la cualificación relativa a la pertenencia a una organización dedicada al tráfico de drogas (o el hecho de ser el jefe, administrador o su responsable, incluso si se trata de una organización solo parcial o transitoriamente dedicada al mismo)–, acabaron insertándose en diversos pasajes del Código incriminaciones agravatorias muy diversas entre sí<sup>11</sup>, aunque inspiradas todas ellas por el mismo propósito: impedir “cualquier contacto social” (Anarte, 1999, p. 52) con esas estructuras dirigidas a la comisión de delitos<sup>12</sup>

10 A menudo impuestas por exigencias de las instancias internacionales o europeas. De la Cuesta, 2006, pp. 383 y ss.

11 Críticamente, Suárez, 2005, p. 1.779 y ss.

12 En plural, “varios delitos”. Zúñiga, 2009, p. 52; en el mismo sentido, respecto del art. 570 bis, Sánchez, 2011, p. 1.926. Ahora bien, no faltan autores que, a partir del tenor literal de la reforma y sin perjuicio de criticar la opción del legislador, indican que esta exigencia no se mantiene respecto del grupo criminal. Martell & Quintero, 2010, p. 364. Vid., con todo, Faraldo, 2012, p. 117; García, 2011, p. 1.705 y ss.

que agrupamos comúnmente con el término de delincuencia organizada.

La reforma del 2010 no ha puesto fin a esta desordenada técnica. Por el contrario, mantiene igualmente la mayoría de las disposiciones anteriores y añade a la lista nuevas infracciones penales, que pueden verse agravadas por la pertenencia del culpable a una organización delictiva.

En efecto, antes de la reforma, la pertenencia a una organización criminal constituía un supuesto cualificado, en particular, para los delitos de prostitución y corrupción de menores (art. 187.3), la pornografía infantil y de incapaces (art. 189.3 e), las infracciones contra la propiedad intelectual (art. 271 c) o industrial (art. 276 c), el blanqueo (art. 302), el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas (art. 318 bis 5)<sup>13</sup>, estragos (art. 348.3: solo los directores, administrador o responsables de la organización) y el tráfico de drogas (arts. 369.1.2; art. 370.2: solo los jefes, administradores y responsables; art. 371.2); por otra parte, la existencia de una estructura organizativa se preveía también como circunstancia cualificativa de la responsabilidad criminal en la defraudación fiscal (art. 305 II b) y a la seguridad social (art. 307 II b).

Tras la reforma no ha desaparecido ninguna de estas agravaciones específicas; muy al contrario, al conjunto de ellas se han añadido otras nuevas en materia de trata de seres humanos (art. 177 bis.6), la determinación –mediante violencia, intimidación, engaño o abuso de superioridad– a la prostitución de personas adultas y, en particular, de menores o incapaces (art. 188.4 b), así como en el nuevo art. 369 bis, en materia de tráfico de drogas (art. 369 bis)<sup>14</sup>. Por otra parte, y en lo concerniente a los atentados a la indemnidad sexual de menores de 13 años (art. 183.4 f), el acceso sin autorización a programas informáticos (art. 197.8), los daños informáticos (art. 264.3.1) y la falsificación de tarjetas de crédito o de cheques de viaje (art. 399 bis.1), la agravación resulta igualmente aplicable cuando los hechos se cometan “en el seno” o “en el marco” de una organización o de un grupo criminal dedicados a estas actividades delictivas.

13 Art. 318 bis 4 a partir de la reforma del 2010.

14 Se ha perdido, además, en este punto la anterior referencia explícita a las organizaciones y asociaciones incluso de carácter transitorio, pues el art. 369 bis habla ya solamente de pertenecer a una organización criminal.

Ciertamente, entre las infracciones anteriores se encuentran muchas de las infracciones “típicas” (Bueno, 1999, p. 71 y ss.; Sánchez, 2005, p. 124 y ss.; Van den Wyngaert, 1999, p. 60 y ss.) de la delincuencia organizada<sup>15</sup>. Pero no todas las modalidades de tráfico resultan incluidas: el legislador ha olvidado, e. g., insertar en la lista el nuevo –y cada vez más extendido– delito de tráfico de órganos: art. 156 bis. De otro lado, la comparación con la lista de infracciones del art. 282 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal pone de relieve importantes ausencias, entre ellas atentados contra los bienes jurídicos de carácter más personal. Por lo que se refiere a la denominada “enfermedad mortal de las democracias” (Szabo, 2001, p. 43), la corrupción (enriquecida en el 2010 con la tipificación de la corrupción en el sector privado), aun cuando a través de las nuevas previsiones en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas (art. 31 bis y 33.7) podrá también responderse a los hechos imputables a la entidad, su ligazón estrecha (y criminológicamente probada) con la delincuencia organizada debería haber aconsejado un tratamiento similar.

La existencia de agravaciones específicas basadas en la pertenencia al grupo criminal –que resulta también incriminado por los nuevos arts. 570 bis y 570 ter– aumenta las incertidumbres en cuanto a la determinación de la ley penal aplicable. Para resolver los conflictos de normas, el art. 570 quáter establece que si los hechos resultan punibles a través de otro artículo del Código Penal, la regla que se debe observar será la del art. 8.4: esta, prevista para los conflictos de normas planteados en situación de alternatividad, ordena la aplicación preferente del precepto penal más grave, pero solo en aquellos supuestos en que no sirvan los criterios de especialidad, subsidiaridad y consunción.

#### 4. Valoración

Aunque discutida por los autores por su alejamiento del bien jurídico protegido (Sánchez, 2001, p. 678; Silva, 2004, p. 1.081) y por el riesgo de “hipertrofia de la respuesta penal” (Quintero, 1999: 181), la introducción de una incriminación específica de la pertenencia en materia de delincuencia organizada, de manera adicional a la tipificación de la colabora-

ción o apoyo, fue admitida como una necesidad por el XVI Congreso Internacional de Derecho Penal, a la vista de las dificultades a las que se enfrentan la mayoría de los sistemas para la extensión de las penas de la autoría a quienes, sin ocuparse de su ejecución directa e inmediata, organizan u ordenan la comisión de un delito (Weigend, 1997: 495). Una incriminación de esta suerte, siempre que respete los principios de legalidad y de proporcionalidad y se construya con base en las nociones de daño (o peligro real) y de culpabilidad<sup>16</sup>, parece, en efecto, preferible a la extensión del campo de aplicación de formas preparatorias como la conspiración, que el art. 17.3 CP identifica con el acuerdo de voluntades sobre un plan de acción completo, viable y terminado, orientado a la comisión de un mismo acto y acompañado de la firme decisión de llevarlo a cabo.

En todo caso, en el Derecho penal español –donde el castigo de los actos preparatorios continúa siendo excepcional y se reserva solo para los delitos graves y menos graves señalados de forma específica por la Ley– se sigue una concepción estricta en materia de autoría. El debate dogmático, que admite la consideración como autor de quien realiza la parte intelectual del tipo penal (Joshi, 1995, p. 678), ha buscado por supuesto fórmulas que permitan extender la calificación de autor mediato a quienes se encuentran a la cabeza de “aparatos organizados de poder”, fuertemente jerarquizados y cuyos ejecutores inmediatos son fácilmente intercambiables (Roxin, 1998, p. 61); por su parte, merece destacarse la propuesta de Muñoz (2001, p. 510), quien entiende que, a pesar de la falta de ejecución material por su parte, los dirigentes de la delincuencia organizada rellenan las exigencias de los coautores, contemplados por el artículo 28 del Código Penal (críticamente, Díez, 1996, p. 225). Pues bien, aun cuando en ciertas infracciones (en particular, el tráfico de drogas o el blanqueo), el tenor literal de la incriminación permita considerar por igual como autores a cuantos hayan contribuido de modo significativo a la realización del delito (de manera directa e indirecta, hasta de forma intelectual o moral) (De Figueiredo, 1999, p. 100), en general, el Código obliga a distinguir a los autores de los cómplices (art. 29); en todo caso, el art. 28, junto a los (co-)autores directos y mediatos o indirectos, ordena que “también serán considerados autores” (párrafo II) los inductores y los coope-

15 Corrupción, fraudes, tráfico ilícito, contrabando, blanqueo... Ottenhof, 1997, p. 51.

16 *Revue Internationale de Droit Pénal*, 70, 1999, p. 874. Vid., también, De la Cuesta & Blanco (eds.), 2009, p. 189 y ss.

radores necesarios, los cuales recibirán, por tanto, las penas previstas para el autor (art. 61).

La reforma del 2010 no solo no mejora este estado de cosas, sino que agrava su complejidad, en particular a partir de la nueva tipificación específica del grupo criminal, que no requiere conceptualmente (Carretero, 2011, p. 1.513; Martell & Quintero, 2010, p. 360; Sánchez, 2011, p. 1.926 y ss.) esa estructura y estabilidad, hasta temporal<sup>17</sup>, que deberían resultar necesarias para hablar de organización.

## II. Comiso, consecuencias accesorias y responsabilidad penal de las personas jurídicas

En materia de sanciones, la reforma del 2010 sigue la tendencia ya observada respecto de la delincuencia organizada (y del terrorismo) (De la Cuesta, 2006, p. 387), de agravación creciente de las respuestas penales.

### 1. La cuestión de la confiscación o comiso

El comiso –fundamental para la privación de las ganancias, instrumento de primer orden en la lucha contra el crimen organizado– perdió ya en el nuevo Código Penal de 1995 su tradicional naturaleza de pena, reivindicada por la doctrina (Vervaele, 1998, p. 67), pasando a convertirse en una “consecuencia accesoria” (título VI, libro I) aplicable a los instrumentos y productos<sup>18</sup> de la infracción objeto del proceso (y no a otras infracciones) (Bacigalupo, 2002, p. 82 y ss.). Pues bien, en el 2010 su regulación normativa ha sido nuevamente reformada para incluir una referencia específica a las infracciones cometidas en el marco de una organización o grupo criminal (o terrorista).

Además, aceptado en el 2003 el comiso “por equivalente”, así como la aplicación del comiso en caso de prueba de la situación patrimonial ilícita –incluso si no puede exigirse la responsabilidad penal debido a la concurrencia de una eximente o de una causa de extinción de esta–, en el 2010 se ha buscado asegurar, a través de la nueva modificación del art. 127, la trasposición al Derecho español de la Decisión Marco 2005/212/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005, relativa al comiso de los productos, instrumentos y bienes relativos al delito. Esta ordena al juez o tribunal extender el comiso a los efectos, bienes, instrumentos y ganancias provenientes de actividades delictivas cometidas en el marco de las organizaciones criminales (o terroristas), al considerar para estos efectos que provienen de la actividad delictiva todos aquellos elementos patrimoniales respecto de los que “un órgano judicial nacional, basándose en hechos concretos”, llegue al convencimiento de que su valor es “desproporcionado con respecto a los ingresos legales de la persona condenada”.

La regulación particular del comiso en materia de drogas<sup>19</sup> (originario de la reforma de 1988, la cual persiguió asegurar el comiso no solo de las sustancias, sino también de los equipos, materiales, vehículos, aeronaves y demás bienes, productos e instrumentos de la infracción) no se ha visto, sin embargo, afectada. Continúa, por consiguiente, en vigor el art. 374 (modificado en el 2003). Este admite el “comiso por equivalente” si el comiso directo de los instrumentos y ganancias derivados de la infracción se hace imposible, y autoriza a la Policía judicial encargada de la investigación y persecución del tráfico de drogas a utilizar de manera provisional (e incluso a vender en ciertas condiciones) los bienes decomisados, cuyo destino prioritario ha de ser hacer frente a la responsabilidad civil derivada del delito.

La reforma (disposición final primera, 3) ha introducido, finalmente, un nuevo art. 367 septies, relativo a los efectos, bienes, instrumentos y productos provenientes de actividades delictivas cometidas en el seno de una organización criminal, cuya localización, conservación, administración y realización son confiadas a la Oficina de Recuperación de Activos, que tiene la consideración de Policía judicial. La Oficina de Recuperación de Activos (o, a través

17 Lo que no debería identificarse con la duración indefinida; vid., sin embargo, Corcoy, Gómez & Besio, 2011, p. 114 y ss.

18 Conforme al criterio del Tribunal Supremo, incluso a las ganancias de actividades previas de los procesados, Choclán, 2001, p. 259.

19 En materia de blanqueo, el art. 301.5 reenvía simplemente al art. 127 en lo que concierne a los beneficios obtenidos. En cuanto al contrabando, vid. la Ley Orgánica 12/1995.

de esta, las unidades de Policía judicial encargadas de la persecución de la delincuencia organizada) puede ser autorizada judicialmente a utilizar de forma provisional los objetos decomisados (si se trata de objetos lícitos) en el marco del procedimiento y con las necesarias garantías. El producto de la realización de los efectos, bienes, instrumentos y ganancias podrá atribuirse también total o parcialmente de manera definitiva a la Oficina de Recuperación de Activos y a los órganos del ministerio público encargados de la persecución de las actividades de las organizaciones criminales.

El Plan Nacional de Drogas mantiene su condición de oficina de recuperación de activos en este ámbito. La constitución de un fondo especial con los productos del comiso se había previsto ya en 1995. La Ley 17/2003 ha destinado este fondo a la financiación de programas de prevención y asistencia en materia de toxicomanías, así como a la intensificación y mejora de la prevención, investigación, persecución y represión de las infracciones y a la cooperación internacional en la materia.

## 2. La nueva responsabilidad penal de las personas jurídicas

El reconocimiento de la posibilidad de responsabilidad penal de las personas jurídicas ha transformado también el sistema de consecuencias accesorias, introducido por el nuevo Código Penal de 1995 para las sociedades, empresas, fundaciones o asociaciones en caso de comisión de ciertas infracciones específicamente previstas (art. 129 CP), y cuya justificación se ha reforzado a partir de la constatación de la creciente “interconexión” (Zúñiga, 1999, p. 60) e instrumentalización de la personalidad jurídica de entidades y empresas por parte de la delincuencia organizada.

El régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas (De la Cuesta, 2012) se encuentra primordialmente regulado por los arts. 31 bis (criterios de imputación y circunstancias atenuantes) y 33.7 (penas aplicables).

La responsabilidad penal de las personas jurídicas<sup>20</sup> –independiente de la responsabilidad penal

eventual de las personas físicas y compatible, por consiguiente, con la responsabilidad penal de estas (art. 31 bis 3)– únicamente puede derivar de la comisión de determinadas infracciones penales:

- por parte de sus representantes legales y administradores de hecho o de derecho, actuando en nombre y por cuenta de ellas y en su provecho, o
- por aquellos que, sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas, han podido realizar los hechos, con ocasión del ejercicio de actividades sociales y por su cuenta y provecho, por falta del debido control atendidas las circunstancias concretas del caso.

El Código Penal, que no se ocupa de prever agravaciones particulares respecto de las personas jurídicas, restringe las posibilidades de atenuación de esta responsabilidad a la confesión de la infracción, la colaboración con la persecución, la reparación o disminución del daño y la adopción de medidas eficaces de cara a la prevención y detección de delitos futuros en el seno de la persona jurídica (art. 31 bis 4).

Las penas previstas (art. 33.7) son: multa; disolución; suspensión y/o clausura temporal (hasta por cinco años); prohibición temporal (hasta por quince años o definitiva) de realización de ciertas actividades; inhabilitación (hasta por quince años o definitiva) para la obtención de subvenciones y ayudas públicas o para la suscripción de contratos con las administraciones públicas o para disfrutar de beneficios fiscales o en cuanto a la seguridad social, e intervención judicial temporal (hasta por cinco años) para salvaguardar los derechos de los trabajadores o acreedores.

Regulada la responsabilidad penal de las personas jurídicas de la manera indicada, el contenido del art. 129 (consecuencias accesorias) ha quedado en lo sucesivo reservado para las empresas, organizaciones, grupos u otras clases de entidades o agrupaciones de personas que no tengan reco-

blicas de soberanía, administrativas o cuando se trate de sociedades mercantiles estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, salvo si son formas jurídicas creadas por sus promotores, fundadores, administradores o representantes para eludir una eventual responsabilidad penal (art. 31 bis 5). En cuanto a los partidos políticos y sindicatos, inicialmente inmunes a la posibilidad de responsabilidad penal, han sido eliminados de la lista por la Ley Orgánica 7/2012, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social (BOE núm. 312, 28 diciembre 2012).

20 De la que están excluidos: el Estado, las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, las organizaciones internacionales de derecho público, y aquellas otras que ejerzan potestades pú-

nocida una personalidad jurídica independiente. En caso de comisión de infracciones penales en su seno (y siempre que el Código Penal lo prevea de manera específica), el juez o tribunal podrá imponerles, motivadamente y por un periodo no superior a cinco años, junto con la suspensión de sus actividades, la clausura de locales y establecimientos o la intervención judicial, la prohibición de realización de actividades determinadas, incluso lícitas (hasta por quince años o definitiva) y la inhabilitación para la obtención de subvenciones y ayudas públicas o de beneficios fiscales o en relación con la seguridad social (hasta por cinco años). Se prevé, igualmente, la clausura provisional de locales o establecimientos, la suspensión de actividades sociales y la intervención judicial por parte del juez instructor. Lo que el Código no indica son los criterios de imposición y elección de las consecuencias accesorias, ni sus fines: en efecto, la reforma del 2010 ha eliminado la referencia anterior a la necesaria orientación de las “consecuencias accesorias” hacia la prevención de la continuidad en la actividad delictiva y sus efectos.

En todo caso, y como ya se ha visto, el art. 570 quáter 1, en cuanto a las organizaciones y grupos criminales, ordena a los jueces y tribunales imponer la disolución de la organización o grupo (¿ilegal?) y, en su caso, la aplicación de las “consecuencias” del art. 31 bis. El defecto de técnica legislativa es evidente: el art. 31 bis no se ocupa de las “consecuencias”, sino de los criterios de imputación. Por su parte, las “penas” para las personas jurídicas se recogen en el art. 33.7 y se distinguen formalmente de las llamadas “consecuencias accesorias”, reservadas para empresas, organizaciones, grupos u otras clases de entidades o agrupaciones sin personalidad jurídica propia y cuya sede regulatoria es el art. 129, como se acaba de explicar.

### 3. Determinación y ejecución de las penas

En aplicación del art. 78, cuando, debido a las reglas del art. 76.1 del Código Penal, la duración de la pena por cumplir resulte inferior a la mitad de la suma total de las penas impuestas, los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y el cálculo del tiempo para la libertad condicional deben ser realizados tomando como re-

ferencia la suma total de las penas impuestas<sup>21</sup>. Ahora bien, en caso de pronóstico individualizado favorable de reinserción social, se autoriza al Juez de Vigilancia a ordenar el regreso al régimen general de ejecución, siempre que los culpables de infracciones cometidas en el seno de organizaciones y grupos criminales hayan cumplido, para el acceso al tercer grado, 4/5 del límite temporal de ejecución y 7/8 en el caso de la libertad condicional; presupuestos del acceso tanto al tercer grado como a la libertad condicional (en la que no es aplicable la posibilidad de adelantamiento de la liberación condicional prevista como beneficio por el art. 91 CP) son, además –y en aplicación, respectivamente, del art. 72.6 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y del art. 90.1 III CP–, la reparación del daño, la presencia de signos inequívocos de abandono de los fines y medios delictivos y la colaboración activa con las autoridades<sup>22</sup>.

En cuanto a la ejecución penitenciaria (Mapelli, 1996, p. 53), los delitos graves cometidos en el seno de una organización o grupo criminal deben observar de forma obligatoria el llamado “periodo de seguridad” –ejecución de la mitad de la pena antes del acceso al tercer grado penitenciario– establecido ya en el 2003 (Acale, 2004: 356 ss.) para las penas de prisión de duración superior a cinco años, y sin posibilidad alguna de revisión (y retorno al régimen general de ejecución) por parte del Juez de Vigilancia (art. 36.2 III). Asimismo, la pertenencia a una organización criminal constituye un importante elemento en materia de clasificación penitenciaria de cara al destino a un establecimiento cerrado o un departamento especial (art. 102.5 c del Reglamento penitenciario de 1996). En el supuesto de relación con la delincuencia organizada internacional, se aplicará también el sistema FIES, lo que supone un régimen penitenciario todavía más restrictivo (Téllez, 1998, p. 119).

### 4. Tratamiento de la disociación

Es también frecuente, a nivel comparado, combinar penas duras y estrictas con la oferta de beneficios a los miembros de las organizaciones criminales

21 Todo ello al margen de la posible aplicación de la llamada “doctrina Parot” en los supuestos de concursos reales de delitos, que impide la refundición y obliga a la ejecución separada de cada una de las penas impuestas.

22 Que también puede tener, en su caso, efectos en el plano administrativo (e. g., respecto de la expulsión), Mayordomo, 2007, p. 285 ss.

que deciden separarse de la organización y colaborar con la justicia (Zaragoza, 2000, p. 88). Admitidas a nivel europeo (Musco, 1998, p. 35), a pesar de los problemas constitucionales y procesales que suscitan (Muñoz, 1996, p. 143), solo deberían aceptarse si, como señaló el XVI Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Penal<sup>23</sup>, su aplicación tiene lugar con respeto de los principios de legalidad, de control judicial y de proporcionalidad. Desde este prisma y dejando de lado la cuestión de los hechos aplicables, la cuestión más problemática es la de la confesión de los arrepentidos, que no debería ser nunca el único fundamento de una condena<sup>24</sup>.

De todos modos, introducida ya en los años 80 para el terrorismo, el Código Penal de 1995 incorporó también una fórmula similar para los delitos de tráfico de drogas (art. 376), al permitir a los jueces la imposición, motivada, de la pena inferior en uno o dos grados en caso de

- abandono voluntario de las actividades delictivas,
- y de colaboración activa con la autoridad o sus agentes
- bien para impedir la producción del delito
- bien para la obtención de pruebas decisivas
  - de cara a la identificación o captura de otros responsables
  - o con vistas a impedir la actuación o el desarrollo de organizaciones o asociaciones a las que perteneció o con las que colaboró.

Y en la misma línea, la reforma del 2010 ha insertado en el seno del capítulo VI una disposición similar relativa a las organizaciones y grupos criminales<sup>25</sup>, permitiendo la imposición razonada de la pena inferior en uno o dos grados si el sujeto (art. 570 *quáter* 4),

- habiendo abandonado voluntariamente las actividades delictivas,
- colabora activamente con la autoridad o sus agentes
- bien con vistas a la obtención de pruebas decisivas
  - para la identificación o captura de otros responsables
  - o para impedir la actuación o desarrollo de las organizaciones o grupos a los que haya pertenecido
- bien para impedir la perpetración de un delito grave o menos grave que se va a cometer a través de las citadas organizaciones o grupos.

### III. Algunos aspectos jurídico-procesales

La exigencia de apertura, en el seno del proceso penal, de portillos específicos y de algún modo excepcionales para el tratamiento jurídico de la delincuencia organizada, se ha justificado tanto en el plano nacional como internacional (Pradel, 1998, p. 652; Sánchez, 2005, p. 218 y ss.; Van den Wyngaert, 1999, pp. 70, 86, 102) por necesidades de eficacia.

Abstracción hecha de la orden de detención europea, aplicable a la pertenencia a una organización criminal y a las infracciones “típicas” de la criminalidad organizada (art. 9 Ley 3/2003, de 14 de marzo), sobre la orden de detención y entrega europeas (BOE 17 marzo 2003)<sup>26</sup> y de la competencia en materia de criminalidad organizada de la Audiencia Nacional (art. 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)

23 *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 70, 3-4, 1999, pp. 871, 878. Vid. también, De la Cuesta & Blanco (eds.), 2009, p. 189 ss.

24 *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 70, 3-4, 1999, pp. 871, 878. Vid. también en este sentido la doctrina del Tribunal Constitucional, considerando que esta prueba no debe tener valor probatorio total salvo si se ve corroborada por otras. Granados, 2001, p. 96 y ss.

25 Faraldo, 2012, p. 305 y ss. y la bibliografía ahí citada.

26 Conviene también señalar la ampliación de la competencia jurisdiccional española prevista para ciertas infracciones (en particular, el blanqueo o la corrupción de menores) y el hecho de que, desde 1999, en relación con la aplicación de la ley penal en el espacio la doble incriminación requerida generalmente por el principio de personalidad puede ser eludida si su exigencia no se considera necesaria en virtud de un instrumento internacional o de una decisión de una organización internacional de los que España sea parte. Blanco, 1999b, p. 39. Esta posibilidad, que puede resultar muy útil para la persecución de determinadas infracciones, no es admisible en las infracciones cometidas por internet (como, e. g., la distribución de pornografía infantil), respecto de las que solo el principio de jurisdicción universal no queda sujeto a la doble incriminación y puede permitir luchar contra los paraísos cibernéticos que sirven de cobertura a las conductas señaladas. Sánchez & Blanco, 2002, p. 182 ss.

(Jiménez, 2001, p. 355), un órgano judicial especializado con sede en Madrid, así como de los fiscales especiales (Choclán, 2001, p. 226; Jiménez, 2001, p. 337), en España estas demandas se han traducido principalmente, por orden cronológico, en la regulación de las entregas vigiladas, la protección de testigos y peritos, y el tratamiento de los agentes encubiertos (Esparza & Saiz, 2000, p. 245 y ss.; Molina, 2009; Zaragoza, 1999, p. 49 y ss.).

## 1. Entregas vigiladas

La autorización de las entregas vigiladas en materia de drogas es el objeto del art. 263 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, introducido a partir de los Acuerdos de Schengen. Debido a las críticas suscitadas en cuanto a la legitimidad de la provocación policial<sup>27</sup>, el artículo fue en primer término interpretado de manera muy restrictiva por parte de los tribunales (Granados, 2001, p. 77; Montero, 2000, p. 23). En todo caso, a partir de la Ley Orgánica 5/1999<sup>28</sup> las entregas vigiladas, bajo estricto seguimiento de las autoridades judiciales, podían también aplicarse en la persecución de la delincuencia organizada.

La reforma del 2010 ha añadido un nuevo párrafo al art. 263 bis, al autorizar la circulación o entrega vigilada de los equipos, materiales y sustancias mencionados por el art. 371 CP (tráfico de psicotrópicos) y del art. 310 (blanqueo), así como los bienes, materiales, objetos y especies animales y vegetales relativos a la protección de la flora y la fauna, falsificación de moneda, de tarjetas de crédito y cheques de viaje, tráfico y depósito de armas, municiones y explosivos (disposición final primera).

## 2. Protección de testigos y peritos

Siguiendo los modelos internacionales y comparados (García, 2001, p. 269), la Ley Orgánica 19/1994 introdujo también la protección de testigos y peritos que colaboren con las autoridades judiciales, tratando de mantener un equilibrio adecuado entre las exigencias de contradicción y de protección per-

sonal, particularmente en lo que concierne al testimonio anónimo, que la Ley regula más bien como testimonio "oculto", pues se debe comunicar el nombre de la persona protegida si una parte procesal lo solicita, exigiéndose también la ratificación del testimonio en la vista (Granados, 2001, p. 99). El alcance de las medidas de protección y de las personas protegidas (entre las que se encuentran los agentes encubiertos y los arrepentidos) ha provocado la crítica de los autores, que han señalado igualmente lagunas en lo que concierne a la fase procesal y a la asistencia internacional recíproca.

## 3. Los agentes encubiertos

En cuanto a los agentes encubiertos (Del Pozo, 2006, p. 267 y ss.), su actividad había sido aceptada por la jurisprudencia, salvo si se traducía en una incitación a la comisión de una nueva infracción (Pérez, 2000, p. 1.765). La regulación del art. 282 bis, reformada por la Ley Orgánica 5/1999 con objeto de asegurar el respeto del principio de proporcionalidad, fue con todo considerada insuficiente por los autores (Queralt, 1999, p. 91).

La reforma del 2010 ha modificado de nuevo el art. 282 bis, con vistas a la inserción de nuevas infracciones en la lista contenida en el 4º párrafo del artículo: tráfico ilícito de órganos humanos y trasplantes (art. 156 bis CP), secuestros (arts. 164-166 CP), trata de seres humanos (art. 177 bis CP), delitos relativos a la prostitución (arts. 187-189 CP), delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico (arts. 237, 243, 244, 248 y 301 CP), delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial (arts. 270 a 277 CP), delitos contra los derechos de los trabajadores (arts. 312-313 CP), delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (arts. 138 bis CP), tráfico de especies amenazadas de flora o fauna (arts. 332 y 334 CP), tráfico de materiales nucleares y elementos radioactivos (art. 345 CP), tráfico de estupefacientes y psicotrópicos (arts. 368 y 373 CP), falsificación de moneda (art. 386 CP) y de tarjetas de crédito o debido o cheques de viaje (art. 399 bis CP), tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos (arts. 566-568 CP), terrorismo (arts. 572-578 CP), delitos contra el patrimonio histórico (art. 2.1 de la Ley Orgánica 12/1995 de contrabando). La perplejidad es, con todo, importante, pues aun cuando en la nueva lista se encuentren los delitos de terrorismo (a partir de la reforma del 2010 recogidos ya en la sección II del capítulo VII), es palmaria

27 Vid., por contra, Guinarte, 1995, p. 29.

28 Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para mejorar la investigación en materia de tráfico de drogas, introduciendo diferentes medidas para combatir el crimen organizado. Gutiérrez-Alviz, 2001, p. 29.

la ausencia de las infracciones del capítulo VI (organizaciones y grupos criminales) y de la sección 1 del capítulo VII (organizaciones y grupos terroristas).

#### 4. Protección de datos y secreto bancario

Por otra parte, la legislación española conoce excepciones al secreto bancario y a la protección de datos en materia de prevención e investigación de las formas graves de delincuencia organizada (y de terrorismo) autorizadas por la Ley Orgánica 15/1999, reformada por la Ley 19/2003, relativa a los movimientos de capitales. Esta última modificó también el contenido de la Ley 19/1993 de prevención del blanqueo (Choclán, 2000, p. 16), aplicable en lo sucesivo al dinero proveniente no solo del tráfico de drogas, del terrorismo y de la delincuencia organizada, sino también a cualquier infracción castigada con más de tres años de prisión. La Ley regula, igualmente, la responsabilidad en caso de incumplimiento de los deberes de comunicación de las transacciones y operaciones y de colaboración en cuanto a la prevención y represión del blanqueo, una responsabilidad que puede llegar a ser, en determinados casos, de naturaleza penal (Blanco, 1999a).

#### 5. Inaplicabilidad del artículo 55.2 de la Constitución

En fin, si para luchar contra el terrorismo el art. 55.2 de la Constitución autoriza a hacer excepciones en cuanto a la vigilancia y detención de las personas, estas disposiciones específicas no son aplicables en lo relativo a la persecución de la delincuencia organizada. Por consiguiente, no son legítimos los ataques contra el secreto de las comunicaciones producidos en este ámbito, como declaró el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asunto *Prado Bugallo c. España*) el 18 de febrero del 2003.

#### Conclusiones

La reforma del 2010 ha permitido superar la insatisfactoria situación anterior de ausencia de un concepto legal de organización criminal, disponible en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, desde 1999, en lo concerniente a la intervención de los agentes encubiertos, pero que no resultaba en España directamente aplicable en el plano penal sustantivo.

El esfuerzo de aportación de un nuevo concepto legal se ha visto en el presente caso facilitado por



los textos internacionales y, sobre todo, europeos, cuya generosa amplitud, en el propio ámbito conceptual, la reforma claramente desborda, lo que no deja de merecer la crítica desde el prisma de los principios que han de inspirar al Derecho Penal.

A la censura anterior se añaden las referentes a la deficiente técnica seguida y sus resultados. Si las insuficiencias de la regulación anterior de las asociaciones ilícitas eran patentes y ampliamente justificada la demanda de revisión del tratamiento de la concurrencia delictiva, saltan a la vista en la regulación vigente, junto con otras cuestiones de no menor importancia, las incertidumbres en cuanto al alcance e integración armoniosa de las nuevas previsiones con las disposiciones anteriores, que curiosamente no han quedado derogadas, así como con las formas preparatorias punibles; de especial gravedad es en este sentido el supuesto de los grupos criminales, configurados como una “figura intermedia entre la codelinuencia y la organización criminal” (Faraldo, 2012, p. 105), pero que, desde su mismo tenor literal, manifiestan ya una evidente fuerza atractiva de lo que hasta ahora eran contribuciones preparatorias o accesorias de particulares hechos punibles. Frente a ello quedan sin tratar de manera adecuada otros destacados aspectos, como el fenómeno de las estructuras que, sin servir de simple tapadera de proyectos criminales auténticos, actúan de forma parcialmente ilícita...

La regulación se mantiene, en todo caso, en la línea de ese conjunto de disposiciones penales, de ejecución y, sobre todo de carácter procesal, aprobadas en las dos últimas décadas en España, caracterizada por una política penal de progresivo y claro endurecimiento y de apertura de nuevos espacios de intervención preventiva y represiva respecto de la delincuencia común, y ello a pesar de sus riesgos y efectos contraproducentes, y de que su pretendida eficacia resulte frecuentemente contradicha por la correspondiente evaluación criminológica.

## Referencias

Acale S., M. (2004). Terrorismo, delincuencia organizada y sistema de penas. En P. Faraldo C. (Dir.), *Nuevos retos del Derecho Penal en la era de la globalización* (pp. 341-380). Valencia: Tirant lo Blanch.

Anarte B., E. (1999). Conjeturas sobre la criminalidad organizada. En J. C. Ferré O. & E. Anarte B. (Eds.). *Delincuencia organizada, Aspectos penales,*

*procesales y criminológicos* (pp. 13-58). Huelva: Universidad de Huelva.

Bacigalupo, S. (2002). *Ganancias ilícitas y Derecho Penal*. Madrid.

Bassiouni, M. C. (1998). Criminalité organisée et terrorisme: pour une stratégie d'interventions efficaces. *Indice Penale*, 5-9.

Blanco C., I. (1999a). *Responsabilidad penal de los empleados de banca por el blanqueo de capitales*. Granada: Comares.

Blanco C., I. (1999b). Principales instrumentos internacionales (de Naciones Unidas y la Unión Europea) relativos al crimen organizado: la definición de la participación en una organización criminal y los problemas de aplicación de la Ley Penal en el espacio. En *Criminalidad organizada: reunión de la sección nacional española preparatoria del XVI Congreso de la AIDP en Budapest* (pp. 17-53). Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.

Brandariz G., J. A. (2008). Asociaciones y organizaciones criminales. Las disfunciones del art. 515.1º CP y la nueva reforma penal. En F. J. Álvarez G. (Dir.). *La adecuación del Derecho Penal Español al ordenamiento de la Unión Europea* (pp. 725-758). Valencia: Tirant lo Blanch.

Bueno A., F. (1999). Política judicial común en la lucha contra la criminalidad organizada. En J. C. Ferré O. & E. Anarte B. *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos* (pp. 59-84). Huelva: Universidad de Huelva.

Cancio M., M. (2008). El injusto en los delitos de organización: peligro y significado. En M. Cancio M. & L. Pozuelo P. (Coords.). *Política criminal en vanguardia. Inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada* (pp. 395-449). Cizur Menor: Thompson Civitas.

Carretero S., A. (2011). La organización y el grupo criminal en la reforma del Código Penal. *La Ley*, 1, 1511-1513.

Castillo B., E., Picca, G. & Beristain, A. (1993). Criminalidad organizada. *Cuadernos de Política Criminal*, 50, 493-512.

Corcoy, M., Gómez, V. & Besio, M. (2011). De las organizaciones y grupos criminales. En M. Corcoy

B. & S. Mir Puig (Dir.). *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 5/2010* (pp. 1113-1118). Valencia: Tirant lo Blanch.

Choclán M., J. A. (2000). *La organización criminal: tratamiento penal y procesal*. Madrid: Dykinson.

Choclán M., J. A. (2001). Criminalidad organizada. Concepto. La asociación ilícita. Problemas de autoría y participación. En C. Granados P. (Dir.). *La criminalidad organizada. Aspectos sustantivos, procesales y orgánicos* (pp. 215-268). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

De Figueiredo D., J. (1999). Autoría y participación en el dominio de la criminalidad organizada: el 'dominio' de la organización. En J. C. Ferré O. & E. Anarte B. (Eds.). *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos* (pp. 99-108). Huelva: Universidad de Huelva.

De la Cuesta, J. L. (2001). El derecho penal ante la criminalidad organizada: nuevos retos y límites. En F. Gutiérrez-Alviz C. & M. Valcarce L. (Dir.). *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada* (pp. 85-123). Sevilla: Universidad de Sevilla.

De la Cuesta, J. L. (2004). Organised Crime Control Policies in Spain: A 'Disorganised' Criminal Policy for 'Organised' Crime. En C. Fijnaut & L. Paoli. *Organized Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond* (pp. 795-821). Dordrecht: Springer.

De la Cuesta, J. L. (2006). La politique criminelle de l'Espagne en matière de crime organisé. En P. Zen-Ruffinen (Ed.). *Du Monde Pénal. Droit pénal, criminologie et Politique criminelle, police et exécution des sanctions, procédure pénale* (pp. 381-396). Mélanges en l'honneur de Pierre-Henri Bolle. Bâle: Helbing and Lichtenhahn pub.

De la Cuesta, J. L. (2012). Responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho español, *ReAIDP-eRIAPL*, A-01.

De la Cuesta, J. L. & Blanco C., I. (Eds.) (2009). *Resoluciones de los Congresos de la Asociación Internacional de Derecho Penal (1926-2009)*. Mercuès: ed. Erès.

Del Pozo P., M. (2006). El agente encubierto como medio de investigación de la delincuencia organizada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal española. *Criterio Jurídico* (Santiago de Cali), V. 6, 267-310.

Díez R., J. L. (1996). Una interpretación provisional del concepto de autor en el nuevo Código Penal. En *El sistema de responsabilidad en el nuevo Código Penal* (pp. 217-256). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Esparza L., I. & Saiz G., A. (2000). Derecho Procesal vs. criminalidad organizada. Instrumentos procesales específicos habilitados internamente para hacer frente a la criminalidad 'moderna'. *Revista Jurídica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa "Aequitas"*, Segunda época, 38-40, 245-269.

Faraldo C., P. (2012). *Asociaciones ilícitas y organizaciones criminales en el Código Penal Español*. Valencia: Tirant lo blanch.

Gallego S., I. (1999). *Los delitos de tráfico de drogas II. Un estudio analítico de los arts. 369, 370, 372, 374, 375, 377 y 378 del CP, y tratamientos jurisprudenciales*. Barcelona: J. M. Bosch editor.

García A., R. (2011). De las organizaciones y grupos criminales. En G. Quintero O. (Dir.). *Comentarios al Código Penal Español*, T. II (artículos 234 a DF 7ª). 6ª ed. (pp. 1696-1716). Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters.

García del Blanco, V. (2009). Criminalidad organizada: organizaciones y grupos criminales. En I. Ortiz de Urbina G. (Coord.). *Reforma penal 2010. Ley Orgánica 5/2010* (pp. 553-589). Madrid: Ediciones Francis Lefebvre.

García P., J. J. (2001). Criminalidad organizada y protección de testigos y peritos en el proceso penal español. En C. Granados P. (Dir.). *La criminalidad organizada. Aspectos sustantivos, procesales y orgánicos* (pp. 296-336). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

García R., N. (1998). Criminalidad organizada y tráfico de drogas. *Revista Penal*, 2, 23-34.

García R., N. & Lamarca P., C. (2010). Organizaciones y grupos criminales. En J. Álvarez G. & J. L. González C. (Dir.). *Comentarios a la reforma penal de 2012* (pp. 503-529). Valencia: Tirant lo Blanch.

Garzón, B. (1997). El tráfico de drogas como instrumento del crimen organizado. En B. Garzón y E. Megías. *Narco*. Alcira: Germania.

Granados P., C. (2001). Instrumentos procesales en la lucha contra el crimen organizado. Agente encubierto. Entrega vigilada. El arrepentido. Protección de testigos. Posición de la jurisprudencia. En C. Granados P. (Dir.). *La criminalidad organizada. Aspectos sustantivos, procesales y orgánicos* (pp. 71-112). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Guinarte C., G. (1995). La circulación o entrega vigilada de drogas. *Cuadernos de Política Criminal*, 55, 5-42.

Gutiérrez-Alviz C., F. (2001). Recientes iniciativas políticas, legales y académicas contra la criminalidad organizada. En F. Gutiérrez-Alviz C. & M. Valcarce L. (Dir.). *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada* (pp. 23-32). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Iglesias R., M. A. (1999). Panorámica comparativa sobre algunos problemas que presenta el fenómeno asociativo criminal en la actualidad. En C. Vattier F. (Coord.). *Las entidades sin fin de lucro: estudios y problemas* (pp. 95-126). Burgos: Caja de Burgos.

Jiménez V., C. (2001). Órganos especializados en relación con el crimen organizado. Audiencia Nacional. Fiscalía Especial. Policía judicial. En C. Granados P. (Dir.). *La criminalidad organizada. Aspectos sustantivos, procesales y orgánicos* (pp. 337-370). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Joshi J., U. (1995). Sobre el concepto de organización en el delito de tráfico de drogas en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 657-683.

Mapelli C., B. (1996). Problemas de la ejecución penal frente a la criminalidad organizada. En F. Gutiérrez-Alviz C. *La criminalidad organizada ante la justicia* (pp. 53-68). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Martell P., C. & Quintero G., D. (2010). De las organizaciones y grupos criminales, arts. 570 bis, 570 ter y 570 quáter CP. En G. Quintero O. (Dir.). *La Reforma Penal de 2010: Análisis y Comentarios* (pp. 357-368). Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters.

Mayordomo R., V. (2007). La pertenencia a una organización delictiva en el tráfico ilegal de personas. *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 21, 273-297.

Molina M., M. C. (2009). *Mecanismos de investigación policial: entrega vigilada y agente encubierto*. Barcelona: Bosch.

Montero A., J. (2000). La entrega vigilada de drogas y la apertura de paquetes postales internacionales. *Tribunales de Justicia: Revista española de derecho procesal*, 1, 21-36.

Muñoz C., F. (1996). Los arrepentidos en el caso de la criminalidad o delincuencia organizada. En F. Gutiérrez-Alviz C. *La criminalidad organizada ante la justicia* (pp. 143-156). Sevilla: Universidad de Sevilla.

Muñoz C., F. (2001). ¿Cómo imputar a título de autores a las personas que, sin realizar acciones ejecutivas, deciden la realización de un delito en el ámbito de la delincuencia organizada y empresarial? En J. Cerezo M. (Ed.). *Modernas tendencias en la ciencia del derecho penal y en la criminología* (pp. 501-531). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Musco, E. (1998). Los colaboradores de la justicia entre el pentitismo y la calumnia: problemas y perspectivas. *Revista Penal*, 2, 35-48.

Ottenhof, R. (1997). Le crime organisé: de la notion criminologique à la notion juridique. En *Criminalité organisée et ordre dans la société, Colloque d'Aix-en-Provence*, 5, 6, 7 junio 1996 (pp. 45-52). Aix-Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.

Pérez A., M. R. (2000). La provocación de la prueba, el agente provocador y el agente encubierto: la validez de la provocación de la prueba y del delito en la lucha contra la criminalidad organizada desde el sistema de pruebas prohibidas en el Derecho Penal y Procesal Penal. *La Ley*, 1, D-32, 1765-1797.

Pradel, J. (1998). Rapport général. Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé. *Revue Internationale de Droit Pénal*, 69, 3-4, 643-671.

Queralt J., J. J. (1999). Recientes novedades legislativas en materia de lucha contra la delincuencia organizada: LO 5/1999 de 14 enero. En *Criminalidad organizada: reunión de la sección nacional española preparatoria del XVI Congreso de la AIDP en Budapest* (pp. 125-136). Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.

- Quintero O., G. (1999). La criminalidad organizada y la función del delito de asociación ilícita. En J. C. Ferré Olivé y E. Anarte B. *Delincuencia organizada, Aspectos penales, procesales y criminológicos* (pp. 177-190). Huelva: Universidad de Huelva.
- Ropero C., J. (2007). ¿Es necesaria una reforma penal para resolver los problemas de atribución de responsabilidad y ‘justo’ castigo de la delincuencia organizada? *Estudios Penales y Criminológicos*, XXVII, 267-321.
- Roxin, C. (1998). Problemas de autoría y participación en la criminalidad organizada. *Revista Penal*, 2, 61-66.
- Sánchez G., I. (2001). Función político-criminal del delito de asociación para delinquir: desde el derecho penal político hasta la lucha contra el crimen organizado. En L. A. Arroyo Z. & I. Berdugo G. (Coords). *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam*, II (pp. 645-682). Cuenca: ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha; ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Sánchez G., I. (2005). *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*. Madrid: Dykinson.
- Sánchez G., I. (2011). Artículo 570 bis. Artículo 570 quáter. En M. Gómez T. (Dir.). *Comentarios al Código Penal*. 2ª ed. (pp. 1921-1929 y 1931-1936). Valladolid: Lex Nova.
- Sánchez G., I. & Blanco C., I. (2002). Problemas de Derecho Penal Internacional en la persecución de los delitos cometidos a través de internet. *Actualidad Penal*, 7, 165-192.
- Serrano-Piedecabras, J. R. (2007). Respuesta penal al crimen organizado en el Código penal español. En F. Pérez Á. (Ed.). *Universitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero* (pp. 765-790). Salamanca: ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Silva S., J. M. (2004). ¿“Pertenencia” o “Interacción”? Del delito de “pertenencia a una organización criminal” a la figura de la “participación a través de organización” en el delito. En E. Octavio de Toledo y Ubieto (Coord.). *Estudios penales en recuerdo del Profesor Ruiz Antón* (pp. 1069-1096). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Suárez G., C. J. (2005). Organización delictiva, comisión concertada u organizada. En M. Bajo Fernández, A. Jorge Barreiro y C. J. Suárez G. (Coords.). *Libro homenaje al Prof. Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo* (pp. 1771-1790). Madrid: Thompson-Civitas.
- Szabo, D. (2001). La corruption: aspects socio-culturels et études comparées des stratégies de prévention et de répression. *Annales Internationales de Criminologie*, 39, 1-2, 31-46.
- Téllez A., A. (1998). *Seguridad y disciplina penitenciaria. Un estudio jurídico*. Madrid: Edisofer.
- Van den Wyngaert, C. (1999). Rapport général. Les transformations du droit international pénal en réponse au défi de la criminalité organisée. *Revue Internationale de Droit Pénal*, 70, 1-2, 35-132.
- Vervaele, J. (1998). Las sanciones de confiscación: ¿un intruso en el Derecho Penal? *Revista Penal*, 2, 67-80.
- Weigend, T. (1997). Rapport général. Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé. *Revue Internationale de Droit Pénal*, 68, 3-4, 491-521.
- Zaragoza A., J. (1999). Cuestiones penales y procesales relacionadas con la delincuencia organizada. En *Estudios Jurídicos*. Ministerio Fiscal, VI, 11-83.
- Zaragoza A., J. (2000). Tratamiento penal y procesal de las organizaciones criminales en el derecho español. Especial referencia al tráfico ilegal de drogas. En *Delitos contra la salud pública y contrabando* (pp. 49-116). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Zúñiga R., L. (1999). Criminalidad de empresa, criminalidad organizada y modelos de imputación penal. En J. C. Ferré O. y E. Anarte B. (Eds.). *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos* (pp. 199-238). Huelva: Universidad de Huelva.
- Zúñiga R., L. (2009). *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal. Contribución a la determinación del injusto penal de organización criminal*. Granada: Comares.

### Listado normativo (orden cronológico)

Constitución española, de 27 de diciembre de 1978 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, 29 diciembre 1978).

Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 239, 5 octubre 1979).

Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 152, 27 junio 1983).

Ley Orgánica, 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 157, 2 julio 1985),

Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, 24 diciembre 1994).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 281, 24 noviembre 1995).

Ley Orgánica 12/1995, de Represión del Contrabando (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 297, 13 diciembre 1995).

Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 40, 15 febrero 1996).

Ley Orgánica 5/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 12, 14 enero 1999).

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 298, 14 diciembre 1999).

Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 65, 17 marzo 2003).

Ley 17/2003, de 29 de mayo, por la que se regula el Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 129, 30 mayo 2003).

Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 160, de 5 de julio de 2003).

Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 283, de 26 de noviembre de 2003).

Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004/579/CE) (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 261/69, 6.8.2004).

Decisión Marco 2005/212/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005, relativa al comiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 68/49, 15.3.2005).

Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 300/41, 11.11.2008).

Ley Orgánica 5/2010, de 22 junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 152, 23 junio 2010).

Ley Orgánica 7/2012, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, 28 diciembre 2012).

# Estado punitivo y control criminal. Cárceles, prisiones y penitenciarías en Colombia en el siglo XIX\*

*Punitive state and control of criminal activities. Jails, prisons and penitentiaries in Colombia in the 19th century*

*Estado punitiva e controle criminal. Prisões e penitenciárias na Colômbia no século XIX*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/22 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/12

José Wilson Márquez-Estrada\*\*

Magíster en Historia.  
Profesor Asociado del Programa de Historia, Facultad de Ciencias Humanas,  
Universidad de Cartagena,  
Cartagena, Colombia.  
jmarqueze@unicartagena.edu.co

**Para citar este artículo:** Márquez E., J. W. (2013). Estado punitivo y control criminal. Cárceles, prisiones y penitenciarías en Colombia en el siglo XIX. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 99-112.

## RESUMEN

El trabajo comienza citando una serie de reflexiones sobre la prisión y luego presenta el análisis de la historia de la prisión en el periodo republicano en Colombia y cuáles fueron sus principales características, problemáticas y transformaciones durante el siglo XIX. Este análisis pasa por el estudio del sistema penitenciario y carcelario en el periodo federal republicano, y pone

énfasis en los casos particulares de los Estados de Antioquia, Santander y Bolívar, al resaltar las diferentes dificultades administrativas y financieras que se presentaron en su aplicación como máximo dispositivo de control social. Finalmente, se analiza el perfil que adoptó el sistema penitenciario y carcelario en el periodo de la Regeneración al final del siglo XIX.

## PALABRAS CLAVE

Prisiones, cárceles, administración de justicia, sistema penitenciario, sociedad (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

\* Artículo producto del proyecto de investigación “Criminalidad y administración de justicia en el siglo XIX en Colombia”, terminado en abril del 2012, el cual fue desarrollado con el respaldo institucional de la Universidad de Cartagena.

\*\* Miembro del grupo de investigaciones Frontera, Sociedad y Cultura en el Caribe y Latinoamérica (categoría A1, clasificación de Colciencias).

## ABSTRACT

This work begins with a series of reflections followed by an analysis of the history of prisons in Colombia during the Republican period with a description of their main features, problems and transformations in the course of the 19th century. This analysis covers a study of the penitentiary and prison system in the federal republican period and emphasizes the particular cases

of the States of Antioquia, Santander and Bolivar by highlighting the different administrative and financial difficulties faced in their application as a maximum social control device. Finally, the profile adopted by the system in the Regeneration period at the end of the 19th century is examined.

## KEY WORDS

Prisons, jails, administration of justice, the prison system, society (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

O trabalho começa citando uma série de reflexões sobre a prisão e, em seguida, apresenta a análise da história da prisão no período republicano na Colômbia e quais foram suas principais características, problemas e transformações durante o século XIX. Essa análise percorre o estudo do sistema penitenciário e de prisões no período republicano federal e coloca ênfase sobre os casos nos

Estados de Antioquia, Santander e Bolívar, para destacar as dificuldades administrativas e financeiras diferentes surgidas na sua aplicação como máximo dispositivo de controle social. Finalmente, se analisa o perfil adotado pelo sistema penitenciário e carcerário, no período da Regeneração no final do século XIX.

## PALAVRAS - CHAVE

Prisões, administração de justiça, sistema penitenciário, sociedade (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).



En este artículo se estudia la forma como se construyó y consolidó un sistema penitenciario y carcelario en Colombia en el periodo republicano decimonónico, y cuál fue el enfoque que se le dio a este dispositivo de castigo por parte de las élites gobernantes en el contexto del proceso de construcción del Estado-Nación. El orden en que se desarrollará el contenido es el siguiente: la prisión en Colombia en el siglo XIX, el sistema penitenciario en Colombia a finales del siglo XIX y consideraciones finales.

## Problema de investigación

En el contexto de la administración de justicia criminal en Colombia durante el periodo republicano en el siglo XIX, la prisión se impuso paulatinamente como la forma punitiva por excelencia utilizada por el Estado para castigar a los delincuentes. Este proceso atravesó por una serie de circunstancias políticas que permitieron que las diferentes facciones en el poder le imprimieran el sello personal a esta institución de castigo. El propósito fundamental de esta investigación es reflexionar sobre el proceso de consolidación de la prisión como institución punitiva por excelencia en el siglo XIX en Colombia y su utilización política al final del periodo de la Regeneración.

## Estrategia metodológica

Se plantea una metodología que soporta su investigación en el análisis de fuentes documentales, archivos de prensa decimonónicos y bibliografía historiográfica existente sobre la historia de las formas de castigo penal y del sistema penitenciario y carcelario en Colombia en el siglo XIX. Se aborda la temática de manera analítica, cualitativa y descriptiva, centrada en esta información, analizando crítica y articuladamente el tema, los autores, la época y los mismos textos, mediante un proceso investigativo que se sustenta en la apropiación reflexiva de los aportes conceptuales de la criminología y la historiografía sobre el tema tratado.

## El propósito de la prisión

La historia de la humanidad se ha caracterizado porque cada sociedad ha reaccionado de diferente manera frente a los que han intentado quebrantar el orden, y el poder se visualiza con todo su rigor en la

forma en que aplican los correctivos frente aquellos comportamientos (Malinowski, 1969, p. 23). Sanciones como el descuartizamiento, la crucifixión, la lapidación, la mutilación, la exposición pública, los trabajos forzados, la expatriación, el maceramiento, entre otras, han brillado en toda la historia punitiva de la sociedad occidental, hasta llegar en la modernidad a aplicarse castigos más sofisticados, como la segregación o el aislamiento del delincuente, y es en ese momento cuando presenciamos el nacimiento de la prisión (Foucault, 1996).

La modernidad, a finales del siglo XVIII, diseñó el más perfecto mecanismo para castigar a los delincuentes de una manera totalmente diferente a los dispositivos premodernos del suplicio y la tortura del cuerpo. El tema de una sociedad punitiva y de una semiotécnica general del castigo, subyacente en los códigos “ideológicos” –beccarianos o benthamianos–, que no pedía el uso universal de la prisión, la cual viene, por otra parte, de los mecanismos propios de un poder disciplinario. Entonces, la prisión, lejos de ser una verdadera solución al problema de la criminalidad en la sociedad moderna, más bien lo que hace es calificar al criminal, darle la posibilidad de que construya cultura criminal y se reproduzca dentro del aparato carcelario (Foucault, 1996, p. 271). Los viejos proyectos de penalidad fueron sustituidos por una pena muy curiosa, que apenas había sido mencionada por Beccaria y que Brissot trataba de manera muy marginal: nos referimos al encarcelamiento, la prisión. La prisión no pertenece al proyecto teórico de la reforma de la penalidad del siglo XVIII, surge a comienzos del siglo XIX como una institución, de hecho, casi sin justificación teórica (Foucault, 2005, p. 101). La prisión surge en sus inicios como un establecimiento destinado a la custodia de los procesados sin generar ningún beneficio y, por el contrario, había que alojarlos y alimentarlos, lo que resultaba de alguna manera costoso, por lo que se buscaron otras formas de tratamiento de los penados, como la esclavitud, el maltrato físico, la mutilación y la muerte (Peña, 1997, p. 64). La prisión como hoy la conocemos aparece relativamente tarde bajo una nueva concepción del delito y de las penas, y bajo una noción del cuerpo humano como fuente de riqueza, en pleno desarrollo del capitalismo (Marx, 2000, p. 651). En suma, la reclusión nace vinculada con la idea de castigo más que con la de detención, pero luego se consolidará como la forma de punición más generalizada, en un momento de la humanidad donde el valor de la libertad brilla por encima de otros valores sociales (Safrański, 1997).

John Howard escribe una obra en 1777, titulada *El estado de las prisiones de Inglaterra y Gales*, considerada doctrinalmente como el evangelio de la reforma penitenciaria, fundamentado en las visitas realizadas a las prisiones, lazaretos y hospitales de campaña en toda Europa. En esta obra Howard propugna por una reforma al sistema penitenciario, y recomienda implementar la higiene, el trabajo y el aislamiento celular de los presos para evitar la promiscuidad y la corrupción moral de los penados (Bejarano, 1997, p. 113). Pero sería Jeremy Bentham, en su obra *Panóptico*, quien haría una descripción arquitectónica de lo que debería ser una cárcel. Bentham diseña un proyecto de prisión racional cuyos pabellones, construidos en forma de abanico, con una torre central, permitirían ver y vigilar por un solo guardián a todas las personas, sin ser él visto en su posición (Bentham, 2011). La idea era buscar rehabilitar al delincuente por medio del trabajo y la disciplina, preparándolo para su reinserción a la sociedad (Foucault, 1996, p. 203).

La prisión se consolida, entonces, como un aparato de transformación de los individuos, que le da fundamento y solidez a la pena privativa de la libertad, y la hace ver como una pena más civilizada y moderna, en el contexto del surgimiento de un nuevo discurso sobre el delito y el delincuente, expresado en las ciencias modernas del crimen: la criminología y la penología (Serrano, 2007).

Para la Escuela Positivista, que surge en el siglo XIX, el delincuente es el protagonista de la justicia penal y, en general, de la ciencia criminal. Por consiguiente, su estudio ocupa un sitio de preferencia para los autores de esta corriente (Mesa, 1979, p. 36). No obstante, frente al criterio de normalidad sostenido por la Escuela Clásica, el positivismo presenta el de la anormalidad. Según Enrique Ferri: “Si el hombre normal es el hombre adaptado a la vida social, quien en dicha vida social reacciona frente a los estímulos externos con una acción delictiva, no puede ser más que un anormal” (Ferri, 1980, p. 193). Ante esta situación el Estado debe actuar, por la peligrosidad que representan estos sujetos, a los que se les debe someter a concretos tratamientos tendientes a la readaptación social, y si no, a la segregación perpetua de la sociedad. Frente a los delincuentes incorregibles los positivistas, como Rafael Garófalo, no dudan en propugnar la prisión perpetua o la pena de muerte como máxima medida profiláctica. En esta perspectiva, el tratamiento penitenciario tiene por fin asegurar la defensa social, y ha de tener una función preventiva. Igualmente, su

duración no debe estar relacionada con la gravedad del delito sino, sobre todo, con la personalidad del delincuente (Jiménez, 1951, p. 95).

## La prisión en Colombia en el siglo XIX

El Imperio español en la América colonial no implementó un sistema de castigo fundamentado en la pérdida de la libertad, sino que se aplicaron otros medios diferentes, como la muerte, los azotes, la vergüenza pública, el destierro y las penas que afectaban el patrimonio económico. Manuel Lardizábal Uribe, tratadista español del derecho penal del siglo XVIII, planteaba que la cárcel era insuficiente como castigo, y además era costoso su mantenimiento e insegura y ociosa para los propios reos (Cerezo, 2002, p. 82). En su tratado sobre las penas (Lardizábal, 2001, p. 220) se vislumbra que en la perspectiva de hacer pagar el daño producido a la sociedad se hizo más fuerte la idea de reparación que la de corrección y reeducación del delincuente, y en este sentido la monarquía insistió en las formas de castigo que repararan el daño en lugar de recurrir a una larga reclusión (Barrios, 2004, p. 133). El historiador Francisco Tomás y Valiente plantea que la corrección de las conductas era más que todo un proceso de constricción moral, efecto interno que producía la pena sobre la conciencia y que de alguna manera tenía un resultado transformador del sujeto (Tomás y Valiente, 1992).

En el siglo XIX, en Colombia surgió lentamente un nuevo sistema judicial de corte republicano, caracterizado por el uso generalizado de la cárcel como forma esencial de castigo para el delito. Pero en un comienzo los legisladores expresaron el interés del gobierno por hacer del castigo un instrumento intimidatorio y ejemplarizante, al más claro estilo colonial, que interiorizara en la población el supremo respeto a la ley y la punición a quien se atreviera a quebrantarla. La cárcel fue una institución que al principio generó desconfianza e inquietudes en los albores del orden republicano, y fue bastante criticada por su fragilidad, lo que evidencia un defecto de la nueva administración de justicia (Villegas, 2006, p. 20).

Según Patiño (1994, p. 502), las formas de castigo que imperaron en Antioquia entre 1750 y 1820, en 41 casos de homicidio estudiados, fueron: la pena de muerte, los azotes, la prisión, el presidio, el destie-

rro, el trabajo en obras públicas y el ejercicio del oficio de verdugo. El 19,5% correspondieron a prisión y presidio, aunque los procesos inconclusos y absueltos sumaron un poco más del 40%.

La primera administración republicana dio lugar al presidio urbano, que funcionó como una institución carcelaria y apareció simultáneamente con el Código Penal de 1837. Según Rodrigo Campuzano:

Con la expedición del decreto reglamentario de los presidios urbanos, del 5 de enero de 1837; el decreto de formación de distritos penales, del 17 de abril de 1838; la ley que estableció casas de castigo, del 30 de mayo de 1838; el decreto que reglamentó la administración de cada establecimiento, del 17 de abril de 1839, entre otros. Fue la primera vez que la República detalló el funcionamiento de una organización carcelaria y esto serviría de punto de partida para posteriores reglamentos<sup>1</sup> (Campuzano, 2000, p. 93).

Con la disolución de la Gran Colombia, en la década de los años 30 del siglo XIX, se produce un gran avance en la organización del sistema penitenciario y carcelario, cuando el nuevo régimen neogranadino expidió una serie de leyes tendientes a regular y organizar los aspectos penales y penitenciarios del ordenamiento jurídico republicano, y en este sentido, se sentaron las bases para construir toda una red carcelaria en el país. La producción de normas por parte del poder legislativo, relacionadas con el ordenamiento judicial, implicaba necesariamente definir el asunto de los centros de reclusión; cuestión que tuvo mucha importancia y marcó un verdadero avance en los gobiernos de Santander (López, 1990, p. 24) y de José Ignacio de Márquez<sup>2</sup>. Es así como el presidio urbano<sup>3</sup> surge con el régimen

1 Codificación Nacional de todas las Leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado. Tomos VI y VII. Bogotá, Imprenta Nacional, 1925. Citado por Campuzano.

2 Es necesario aclarar que el surgimiento de toda esta normatividad no quiere decir que la administración de justicia haya alcanzado en este periodo una sólida estructuración, ni que el sistema carcelario estuviera funcionando de manera eficiente, y que los sitios que la sociedad había construido para corregir al delincuente estuvieran operando suficientemente. El surgimiento de toda esta normatividad es más un reflejo de la preocupación del gobierno por darle solución a este tema dentro de su agenda gubernativa.

3 Es necesario resaltar que el presidio en la Nueva Granada no era una prisión, sino una pena de trabajos forzados al aire libre (en carreteras o en calles y plazas). Solo hay encierro en la noche. En cambio, el presidio o fuerte español era un tipo de fortificación con origen en la arquitectura militar del Imperio romano, usado para el acuartelamiento de tropas. Su función era la propia de un baluarte fronterizo

neogranadino, y da origen a la institución carcelaria, diseminada por las distintas regiones y destinada a castigar a los infractores de la ley penal. Este nuevo ordenamiento penitenciario estuvo acompañado por la aparición de un nuevo código penal en 1837, que venía a complementar jurídicamente la política criminal que le interesaba impulsar al régimen republicano neogranadino. Es así como quedan fundidos en un solo organismo punitivo los dos sistemas, el penal y el penitenciario<sup>4</sup>.

El Estado republicano creó un sistema penitenciario dependiente del poder ejecutivo y estrechamente conectado con la administración de justicia, que consistía en una serie de distritos penales conformados por centros de reclusión diseñados para atender las necesidades punitivas locales, cantonales y regionales. La local era la cárcel municipal en cada poblado con categoría de distrito municipal; la cárcel del cantón o de circuito, que comprendía un conjunto de cárceles locales, y el presidio, que era el organismo de máxima jerarquía (Campuzano, 2000, p. 90). Sin embargo, esta institución punitiva presentó desde sus inicios graves complicaciones. En este sentido, el gobernador de Antioquia se quejaba ante la Cámara Provincial de Antioquia, en 1836, por la inseguridad carcelaria: “los delincuentes andan por todas partes libremente, sin ningún temor; ninguna autoridad, juez, empleado o ciudadano toma el más ligero interés en la persecución y captura de los reos prófugos...” (Campuzano, 2000, p. 93).

En pocas palabras, la situación carcelaria en los inicios de la República era verdaderamente crítica, y así se mantuvo durante décadas, aunque fueron ingentes los esfuerzos realizados por las autoridades republicanas, pero resultaron en definitiva exitosos. Esta situación se refleja en el artículo 10 del decreto de Simón Bolívar, de noviembre 24 de 1826, “que ordena que la justicia se administre pronta y cumplidamente”<sup>5</sup>.

de defensa, amparo y pacificación territorial. Su idea táctica principal es establecer una “cortina defensiva”.

4 Entre el 5 de enero de 1837 y el 17 de abril de 1838 se expidieron una serie de decretos relacionados con los presidios urbanos, que fue complementada con la Ley de 30 de mayo de 1838. En *Codificación Nacional de todas las Leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912*, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado. Tomos VI y VII. Bogotá, Imprenta Nacional, 1925.

5 “... como uno de los principales obstáculos para administrar la justicia criminal, sea el mal estado de nuestras cárceles y prisiones de las cabeceras de los cantones, haciéndose los gastos de propios si los hubiere, y si no a costa de los vecinos del cantón interesados, en que no se fuguen los reos y en que se castiguen los delitos... cuidarán también de que en cada una de las parroquias se asegure una cárcel que construirán los

Con relación a la crueldad de la pena carcelaria y a las condiciones infrahumanas que padecían los reos en los centros penitenciarios, el gobernador de la provincia de Cartagena, Ignacio G. Guerra, en 1858, expresaba lo siguiente:

Los condenados a sufrir la pena de aislamiento, continúan en un departamento enteramente independiente y comunicado, i sobre lo cual me voy a permitir hacer algunas indicaciones: Abolida la bárbara pena de muerte preciso e indispensable fue que para los delitos atroces se impusiera una pena severa i que no tuviera los inconvenientes que aquella, i nuestros legisladores, siguiendo el ejemplo de naciones más adelantadas en civilización que la nuestra, adoptaron la de aislamiento, pena menos bárbara pero más cruel que la muerte. Condenar a un individuo por tres, cuatro i hasta por cinco años a la inacción i mudez, a la privación del agua para baños jenerales, elemento indispensable para todo ser viviente, es condenarlo a una muerte lenta, es condenarlo a la desesperación, cuyo resultado con mucha frecuencia, es la enajenación mental<sup>6</sup>.

En cuanto a los modelos de presidio implementados en la primera mitad del siglo XIX en Colombia, se puede afirmar que se dieron dos modelos de diferente funcionalidad y connotación punitiva y jurídica: el modelo duro e implacable heredado de la Colonia –que operaba como un dispositivo de encierro de explotación del trabajo forzado– y el de la institución prevista para el trabajo público, propio de la nueva visión decimonónica disciplinadora de la cárcel moderna (Melossi & Pavarini, 1985). El primero, es decir, el presidio colonial, perduró hasta mediados del siglo XIX, mientras que el segundo, diseñado para la privación de la libertad en función de la obra pública, rigió desde 1837 (Aguilera, 2001, p. 9).

El presidio de Cartagena, institución militar del gobierno colonial, utilizada para aplicar el máximo castigo, que consistía en la pérdida de la libertad absoluta para criminales peligrosos merecedores de largas condenas, fue en principio adoptado por el gobierno republicano, que era consciente de que no era la solución para reprimir la delincuencia local y regional. En esta perspectiva, las élites gobernantes

vecinos a su costa si no hubiere otros fondos...”. *Codificación Nacional*. Tomo II, p. 429.

6 Archivo Histórico de Cartagena. *Diario de Bolívar*, año XXI, N° 1945, Cartagena, miércoles agosto 14 de 1858, p. 1346.

respondieron con una política carcelaria basada en el trabajo, reglamentándola detalladamente e introduciendo la opción de que los presidiarios pudieran ser pagados por empresarios particulares alquilados por el presidio<sup>7</sup>.

En 1838, el presidente José Ignacio de Márquez (Ocampo, 1993, p. 11) se inclinó por fortalecer el modelo penitenciario heredado de la Colonia, y lo reglamentó como establecimientos de trabajos forzados con jurisdicción nacional; esos fueron la fortaleza de Cartagena y la fortaleza de Chagres en Panamá<sup>8</sup>.

Con las reformas liberales de medio siglo el sistema carcelario sufrió una reestructuración, que implicó un cambio tanto en la visión como en la ejecución de los proyectos carcelarios en Colombia, y que consistía en lo siguiente: a los presidios y establecimientos de reclusión que operaban en las provincias, a la casa de prisión de la capital, a la cárcel de circuito y a la del distrito parroquial, se les sumaría una nueva institución: la penitenciaría. Esta nueva visión estaba contextualizada con la crítica liberal a las condiciones inhumanas que se vivían en las cárceles, y apuntaba a un nuevo sistema carcelario, más seguro y humano, que consistía en un tratamiento institucional de los reclusos. Una de las críticas más incisivas venían de Salvador Camacho Roldán (Ortega, 1980, p. 1657), quien en el periódico *El Neogranadino*<sup>9</sup> se pronunció en contra de la inadecuada mezcla de criminales con los que habían caído a la cárcel por asuntos no delictivos propiamente, como contravenciones, deudas, vagancia, etc.

De igual manera, planteaba la necesidad de corregir la deficiente vigilancia interna, pues estas cárceles eran realmente inseguras. Desde 1853 se promueve el presidio de trabajo en obras públicas, que va a caracterizarse como la forma de penalidad por excelencia en la segunda mitad del siglo XIX, que

funcionaba como un centro de reclusión dentro de la misma provincia, donde los detenidos pagaban su pena trabajando<sup>10</sup>. Este modelo de prisión estaba de alguna manera influenciado por el modelo de prisión-fábrica norteamericano y europeo, donde el trabajo estuvo dirigido al beneficio del sistema productivo particular, a diferencia del nuestro, en el que se insistió más en los trabajos en obras públicas, costumbre punitiva de fuerte tradición hispana (Tomás y Valiente, 1992, p. 355)<sup>11</sup>.

## El sistema penitenciario en Colombia a finales del siglo XIX

Con el nuevo orden federal que trajo consigo la Constitución de Rionegro<sup>12</sup>, en cada uno de los Estados que conformaban la unión se dio un nuevo ordenamiento jurídico en materia penal, fundamentado en la experiencia republicana anterior en esa materia (Puerta, 2008, p. 123). El sistema carcelario sufrió una reestructuración, que implicó un cambio tanto en la visión como en la ejecución de los proyectos carcelarios en Colombia, y que consistía en lo siguiente: a los presidios y establecimientos de reclusión que operaban en las provincias, a la casa de prisión de la capital, a la cárcel de circuito y a la del distrito parroquial, se les sumaría una nueva institución: la penitenciaría. Esta nueva visión estaba contextualizada con la crítica liberal a las condiciones inhumanas que se vivían en las cárceles, y apuntaba a un nuevo sistema carcelario, más seguro y humano, que consistía en un tratamiento institucional de los reclusos.

En los inicios del régimen federal radical, las condiciones de los pocos establecimientos de reclusión que existían eran precarias; se hizo necesario en-

7 La Ley definió la competencia del poder ejecutivo para determinar la clase de presidio que se construiría en cada provincia y la vigilancia por el respectivo gobernador.

8 El fuerte de San Lorenzo: localizado a la entrada del río Chagres, constituye una de las más antiguas fortalezas españolas en América, rodeada por una espesa selva. En 1670 el castillo fue atacado y tomado por Joseph Bradley, siguiendo instrucciones de Enrique Morgan, quien había previsto la destrucción del fuerte como primera medida para asaltar la Vieja Ciudad de Panamá.

9 Periódico fundado en 1848 por Manuel Ancizar, federalista ilustrado, quien introdujo en el país máquinas modernas y un equipo de impresores, dibujantes, pintores y litógrafos, con lo que gestó una gran revolución en el periodismo colombiano. En Ortega Torres, José. "Bozeto biográfico de Salvador Camacho Roldán". En: *Obras de Marco Fidel Suárez*. Instituto Caro y Cuervo, Bogotá. Tomo III, 1980, pp. 1657-59.

10 Ley del 27 de mayo de 1853 (*Codificación Nacional*. Tomo XIV, pp. 557-558) y Ley de 6 de junio de 1851, sobre establecimientos de castigo (*Codificación Nacional*. Tomo XV, p. 725). Decreto del 7 de septiembre de 1853, reglamentario de los establecimientos de castigo (*Codificación Nacional*. Tomo XV, p. 725).

11 Este historiador plantea que el objeto de la ley penal hispana fue represivo y utilitario para castigar, dar ejemplo y construir obras públicas, implementado desde los reinados de Carlos V y Felipe II.

12 Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (1863). Artículo 1º: "Los Estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente de 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861 y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de 'Estados Unidos de Colombia'".

tonces construir una nueva infraestructura penitenciaria, acorde con las necesidades de cada Estado, y conectarla con una nueva administración de justicia. Este proyecto estaba soportado en una nueva legislación, que permitiera el surgimiento de nuevas instituciones carcelarias claramente definidas y, lo más importante, que posibilitara el montaje real en términos físicos y financieros.

En 1869, en su informe anual al Presidente del Estado, el gobernador de Sincelejo insistía en la necesidad urgente de construir una cárcel en esa provincia, y lo decía en los siguientes términos:

No ha mucho se ha palpado la suma necesidad que hai de un edificio seguro, para cárcel provincial, pues habiendo aunque fuera un calabozo, de cal i ladrillos capaz, allí estaría todo delincuente que se le hubiera privado de su libertad, salvándolo así de la terrible prisión de sepo i barra, que no puede ser mas vejatoria para los ciudadanos que tienen la desgracia de sufrirla; pero de rigor hai que aceptarla, porque peor sería la impunidad de los delitos... De la cárcel de aquí se fugaron en la noche del 26 de Abril doce criminales entre los cuales habían algunos que tenían tres años de estar en prisión de barra; otros, dos; i otros, uno. Debemos calcular cual sería la desesperación de aquellos desgraciados que jemían en aquella prisión agobiados doblemente por sus sufrimientos propios i los de sus familias<sup>13</sup>.

El tema más sensible consistía en la consecución de fondos para la construcción de la infraestructura carcelaria. Se contó con fuentes diversas para satisfacer esta demanda, recursos locales, regionales y nacionales convergieron en este propósito. Fueron los vecinos los que realizaron el esfuerzo económico para construir las cárceles distritales, que realmente terminaron siendo insuficientes, lo que hizo necesario recurrir a otros niveles de la administración para saldar estas falencias. El medio más importante para la construcción de esta infraestructura básica carcelaria fue el servicio personal subsidiario, que consistía en el aporte obligatorio en trabajo, en las obras públicas de beneficio común; fruto de ello se construyeron la mayoría de cárceles en el país en este periodo. E. g., producto de esta estrategia, en 1837 existían 49 cárceles en Antioquia (Campuzano, 2000, p. 94). En los cantones la financiación

fue mejor, ya que de alguna forma se contó con mayores recursos, provenientes de los gobiernos regional y nacional, pues este tipo de cárceles era indispensable y funcionaba de manera paralela a los juzgados cantonales, luego llamados juzgados de circuito<sup>14</sup>.

En 1864, el presidente del Estado Soberano de Santander solicitó a la Asamblea Legislativa un crédito de diez mil pesos, con el propósito de adelantar reparaciones en el edificio destinado a servir como penitenciaría estatal. Por la difícil situación del Tesoro se votaron tres mil pesos, se emplearon solo quinientos para los arreglos más necesarios y los de más envergadura no se iniciaron. En este Estado la situación era bastante crítica; e. g., en la Casa de Reclusión de Pamplona, el 12 de febrero de 1865, los reos, aprovechando que el director había salido, desarmaron la guardia y organizaron una fuga. Dos guardianes y un soldado cayeron mortalmente heridos y fue imposible evitar la evasión. Ciento seis reclusos escaparon durante estos sucesos (Rey, 2006, p. 299).

En los inicios del Estado Soberano de Santander, la idea era tener dos distritos penitenciarios: uno en Pamplona y el segundo en el Socorro. Solamente se logró organizar una penitenciaría, y los inconvenientes de necesitar un edificio amplio, para alojar a ochocientos reos, no pudieron ser superados. En marzo de 1873, la casa de reclusión contaba con 216 reclusos, y 48 trabajaban en el camino para Cúcuta. Las salas disponibles para dormitorios estaban llenas de camas, y el hospital se encontraba en una pieza estrecha e inadecuada por sus malas condiciones higiénicas (Rey, 2006, p. 304).

En el Estado Soberano de Antioquia, en 1871, la legislatura expidió la Ley 200, para crear la colonia penal como una novedosa e interesante forma carcelaria, puesto que, por primera vez, el gobierno experimentó la funcionalidad del centro de reclusión para conquistar territorios no colonizados (Campuzano, 2000, p. 99). Fue así como Francisco Javier Cisneros utilizó el trabajo de los presidiarios, de las colonias de hombres y mujeres, para la construcción del ferrocarril; igualmente, fueron enviados del presidio de Medellín algunos reos para atender

13 AHC. *Diario de Bolívar*, año XXII, N.º 2181, Cartagena, sábado 16 de agosto de 1869, p. 494.

14 En esta infraestructura carcelaria se reclusa a las personas mientras eran juzgadas y se decidía su situación jurídica y penal. Igualmente, sirvieron para castigar a las personas por condenas menores, generadas por infracciones a las leyes de policía, por ejemplo. En Campuzano Cuartas, Rodrigo. "Sistema carcelario en Antioquia durante el siglo XIX". *Revista Historia y Sociedad*, N.º 7, Medellín, 2000, pp. 87-123.

otros frentes de la obra<sup>15</sup>. En 1885, una comunicación entre la Dirección Nacional de Presidios y la Junta Directiva del Ferrocarril ofreció el envío de 100 presidiarios, y solicitaba campamentos, seguridad y cierta comodidad (Restrepo, 1992, p. 76). Los presidiarios de la colonia fueron usados a través de un contrato celebrado con el poder ejecutivo del Estado. Al respecto, afirma Rodrigo Campuzano que:

La colonia estuvo ubicada en el trayecto entre Patiburú y la Magdalena, en la nueva frontera selvática entre Medellín y Puerto Berrío; la utilización de la mano de obra de la colonia hizo que los presos se convirtieran en una cuota que abarató los costos y suplió en parte las dificultades de contratación de los peones asalariados de la empresa; los problemas fueron múltiples por el clima, lo malsano de la zona, las enfermedades y las comunicaciones. La construcción del ferrocarril fue una obra gigantesca y de largo tiempo, de modo que se extinguió la colonia, pero no el uso de reos en la obra, ya que eran enviados desde el presidio de Medellín como una sección destinada a alguno de los frentes de trabajo que constantemente fueron atendidos según las necesidades (Campuzano, 2000, p. 99).

Con relación a la precaria situación carcelaria que vivía el país, el gobernador de la provincia de Barranquilla, en 1870, expresaba lo siguiente:

La provincia de Barranquilla posee una cárcel construida con paredes de ladrillo, mezcla i techo de azotea - con cinco divisiones. En el Distrito de Soledad; una cárcel de la misma construcción... tiene una sala i rejas de madera. En el Distrito de Malambo; hai una cárcel pequeña de techo pajiizo i paredes de horcones, embutidas con barro i empañotadas i tienen cuarto i una sala, i está en buen estado. Solamente le falta blanquearla i ponerle puertas para que llene su objeto. Sabana Grande; cárcel de propiedad particular, i estaba en mui mal estado, i sin seguridad ninguna... en el Distrito de Santo Tomas; una cárcel de paredes de horcones embutidas con barro i cascoteadas con mezcla i ladrillo i blanqueadas i con techo pajiizo de palma de sará o palmiche; i tiene tres piezas una sala i dos cuartos. En el Distrito de Galapa; una cárcel en mui mal esta-

do que necesita ser reconstruida para que llene su objeto. En el Distrito de Tubará; una cárcel bastante capaz de techo pajiizo i paredes embutidas i empañotadas... sólo le falta blanquearla i componerle el suelo para que este útil i adecuada para su objeto<sup>16</sup>.

En 1871, la situación carcelaria en el Estado Soberano de Bolívar era grave; en su informe anual, el gobernador de la provincia de Chinú manifestaba al presidente del Estado:

Los sindicatos que hay en la cárcel de esta capital, carecen de medios de subsistencia, i como la autoridad judicial no los declara pobres de solemnidad i con derecho a ser racionados por el estado sino cuando son llamados a juicio, se han presentado frecuentes casos en que esos individuos se han visto expuestos a morir de hambre, si la caridad no hubiese acudido a su socorro. También es exigua la ración de diez centavos de los acusados pobres. La mitad de lo que comúnmente se da como ración diaria<sup>17</sup>.

En 1864, el Procurador General del Estado Soberano de Bolívar se había quejado en su informe de la situación carcelaria que padecía el Estado:

...la sociedad no debe quedar abandonada a merced de los delinquentes que necesitan ser reprimidos en sus desórdenes agresivos, para lo cual deben crearse establecimientos de castigo, hoi representados en nuestras cárceles inseguras, donde el reo condenado hoi, se puede fugar mañana, burlándose de la justicia para volver al teatro de sus crímenes detestables<sup>18</sup>.

Luego en 1879, el Procurador General hablaba de la escandalosa cifra de 850 reos prófugos en todo el Estado<sup>19</sup>, lo que demostraba que pasados quince años la situación carcelaria en el Estado Soberano de Bolívar no había encontrado el camino de solución a su problemática y, por el contrario, dicha situación había empeorado.

15 Boletín Oficial, N.º 810, 26 de julio de 1875, p. 589. Citado por Campuzano Cuartas, Rodrigo. "Sistema carcelario en Antioquia durante el siglo XIX". Revista Historia y Sociedad, N.º 7, Medellín, 2000, p. 99.

16 AHC. Gaceta de Bolívar, 28 de agosto de 1870, No. 707, p. 337.

17 Biblioteca Bartolomé Calvo (BBC). Cartagena, rollo microfilmado N.º 780, Gaceta de Bolívar, trimestre LXVII, número 761, domingo 13 de agosto de 1871, p. 136.

18 BBC. Gaceta de Bolívar, Cartagena, 25 de marzo de 1864.

19 BBC. Diario de Bolívar, Cartagena, 6 de septiembre de 1879.



La necesidad de reglamentar la vida carcelaria para atenuar sus efectos negativos se hizo evidente a través de la Ley del 2 de diciembre de 1869, que otorgó atribuciones a los gobernadores para redactar los reglamentos de las cárceles provinciales en el Estado de Bolívar. En una circular, el Secretario General del Estado solicitaba a todos los gobernadores

dar cumplimiento a la última parte de la disposición que he copiado, espero que usted en todo el mes de marzo próximo, me envíe copia de dichos reglamentos, i caso de que por cualquier motivo no se haya expedido, o no pudiera conocerse el reglamento, Ud. se servirá expedirlo i enviar la copia en dicho mes, a fin de que sean publicados todos en una misma gaceta... Un libro foliado, firmado i rubricado por el Gobernador, dividido en cuatro partes; la primera división destinada a la alta i baja de los individuos condenados a la pena de prisión, en cuyas páginas deberán formarse tantas columnas cuantas son necesarias para expresar el nombre i apellido, el día i la hora de la entrada, el motivo de esta, i la autoridad que lo disponga, las cuales formaran las altas; i al frente se verificaran las bajas, expresando el día i la hora de la salida, la autoridad que lo disponga i la sita de la partida de entrada; la segunda división se destinara a las altas i bajas de los procesados o criminales i en la misma forma; la tercera división servirá para hacer constar la salida i la entrada de los arrestados; i la cuarta para hacer expresar todo lo relativo a la salida de la enfermería...<sup>20</sup>.

A finales del periodo federal se construyó en la capital de la República el famoso panóptico, único edificio carcelario que se hizo en el país con las especificaciones técnicas benthamistas. Una referencia de 1881, e. g., da cuenta del servicio que le prestaba el panóptico de Bogotá al sistema carcelario antioqueño, desde donde se enviaron detenidos de máxima peligrosidad: en esta fecha el director del presidio de Antioquia envió una carta al ministro de Justicia acusando la “peligrosidad” de los reos y señalando la conveniencia de trasladarlos a una prisión segura donde, además de evitar su evasión, pudieran ser reprimidos ejemplarmente (Campuzano, 2000, p. 102).

En el periodo de la Regeneración se produjo un giro completo con relación al sistema penitenciario, giro caracterizado por las innovaciones en el ámbito penal y por la intensificación de los mecanismos de control social y un predominio de las ideas de la Iglesia católica en cuanto al ordenamiento sagrado de la sociedad. Los regeneradores al considerar el problema delincencial como un asunto político, legitimaron la pena de muerte. Su propuesta legislativa condujo a que la función de la penitenciaría, como solución al problema delincencial, fuera compartida con la ejemplaridad que representaba la ejecución de la pena de muerte. Nuevas reformas entraron a caracterizar a la penitenciaría en este periodo; la pena de aislamiento pasa a un segundo plano para ser reemplazada por el trabajo en obras públicas en beneficio del Estado. El funcionamiento de la penitenciaría es –lo mismo que las cárceles de circuito– reglamentado en una forma minuciosa, por lo que al alcaide o director de esta le son especificadas claramente sus funciones y responsabilidades, lo mismo

20 AHC. Gaceta de Bolívar. Domingo 28 de abril de 1878, No. 809, p. 73.

sucede con los ayudantes y los capataces, que van a reforzar la vigilancia de los penales. En el departamento de Bolívar se dio la separación de sexo de los penados, quedando los hombres reclusos en la penitenciaría del departamento de Bolívar o Casa de Prisión y Reclusión de San Diego, y las mujeres en la parte baja del edificio Santa Teresa, denominado Cárcel del Circuito (Llamas, 2002, p. 64).

El panóptico de Bogotá, construido a finales del siglo XIX, recibió el nombre de *La Ciudad del Penado*. El poeta Adolfo León Gómez, Enrique Olaya Herrera, el expresidente Santos Acosta, el general Benjamín Herrera y Julio Flórez –todos liberales– fueron algunos de los huéspedes de este sitio de reclusión. El panóptico de Bogotá fue una de las principales cárceles del siglo XIX en Colombia. En dicho panóptico se colocó una capilla, en vez de la torre de vigilancia central. La ausencia de garitas, el uso de cadenas, grilletes y cerrojos, fueron elementos utilizados permanentemente en este penal, y que estaban en contravía con la propuesta arquitectónica de Bentham. La construcción se realizó con la participación de los mismos presos. El panóptico se planeó para un número determinado de presos que rápidamente fue desbordado, lo que produjo un alto nivel de hacinamiento. Se convirtió en el edificio más notable de la República de los Estados Unidos de Colombia y luego en un instrumento de represión durante la Guerra de los Mil Días. Fue construido por fuera de Bogotá, en el sector de San Diego, bajo la jurisdicción de Cundinamarca, en un sitio que no estaba urbanizado. Utilizado como centro de reclusión de los opositores políticos del régimen conservador y de los soldados detenidos como prisioneros de guerra. La mayoría reclusos allí por venganzas y odios personales, por error o por descuido. El causante de gran parte de todas esas irregularidades era el ministro de Guerra Arístides Fernández, quien les decía a los presos comunes que vigilaran a los presos políticos; entonces los presos comunes sometían a todo tipo de vejámenes a los presos políticos. Adolfo León Gómez, detenido en esta cárcel, acusado de escribir unos versos en contra de un político influyente, escribe unas memorias sobre lo que sucedía dentro del panóptico, en un libro que luego se conocería como *Secretos de panóptico* (Gómez, 1905)<sup>21</sup>. Allí relata las condiciones inhumanas en que se encontraban los presos,

tanto políticos como comunes, y los gritos de los presos sometidos a tortura, que no dejaban dormir. Los presos políticos e intelectuales estaban ubicados en un lugar que denominaban “la escuela”, y los guerrilleros en otro lado, llamado “la gusanera”. El hacinamiento, la estrechez, la falta de aire y de agua y el ambiente antihigiénico, posibilitaron la proliferación de muchas enfermedades. Los solitarios eran cuatro pequeños calabozos, donde los presos eran sentenciados a total aislamiento y oscuridad por semanas enteras, encerrados con cadena al cuello. Simultáneamente existían torturas que se practicaban en los llamados “botalones”, torturas como “la ternera” y “la vaca”, que consistía en ponerles a los presos tres arrobas de peso encima. Existía también “el muñequero”, que hacía llorar a los hombres más fuertes, que consistía en colocar las muñecas en dos maderos para que el cuerpo colgara completamente. “La picota”, que consistía en unos grilletes adheridos a los tobillos de los pies para inmovilizar al reo y poderlo exponer semanas enteras al sol y al agua. Se construyó un espacio denominado “la plazuela”, que luego sería utilizado como escenario para el espectáculo de las ejecuciones. Según Adolfo León Gómez, fueron 5.192 presos políticos los que estuvieron hacinados en 204 celdas durante la Guerra de los Mil Días. Así, el panóptico de Bogotá pasa a la historia como la cárcel de presos políticos más cruel y despiadada, por lo cual era denominada “el matadero oficial”<sup>22</sup>. Muy lejos de los propósitos filantrópicos de Bentham.

## Conclusiones

La experiencia del trabajo carcelario colombiano fue diferente a la europea y norteamericana, donde estuvo dirigido al beneficio del sistema productivo particular, más que estatal; en nuestro caso las obras públicas predominaron, mientras el poco desarrollo manufacturero e industrial no requirió esta modalidad de trabajo. Existió un doble origen en el empleo del trabajo carcelario en obras públicas: por un lado, el precedente colonial determinado por la España del antiguo régimen, y por el otro, el ejemplo europeo-norteamericano con diversas modalidades, como el *State-Use*, el *Public-Works* y el *System* y *Leasing System*, consistentes en trabajos manufactureros para el autoconsumo, mano de obra para las obras públicas y trabajo para empresarios.

21 Esta obra, de más de 400 páginas, integra la lista de todos los individuos que estuvieron presos en aquella cárcel por política durante la Guerra de los Mil Días.

22 Panóptico de cárcel a museo. [www.youtube.com/watch?v=nWhLuvyE4cQ](http://www.youtube.com/watch?v=nWhLuvyE4cQ). Agosto 19 de 2011.

Desde comienzos de la República la situación carcelaria se manifestó de manera crítica, sobre todo con relación a la situación financiera, y aunque fueron ingentes los esfuerzos por mejorar esta situación, en definitiva estos resultaron insuficientes. El deterioro de las instalaciones locativas y de su logística, el aumento progresivo de la población carcelaria y la falta de espacios apropiados fueron situaciones relativamente normales y frecuentes durante todo este periodo. La dirección de cada establecimiento fue responsable de la alimentación, drogas y vestido de los reclusos. Resolver esta situación fue un reto difícil para un Estado republicano que carecía de un sistema regular de rentas que le permitiera asistir a una población carcelaria en sus necesidades mínimas, agravada por los bajos ingresos de los cabildos, situación que obligaba a los reos pobres a vivir de limosnas.

A pesar de que se contó con fuentes diversas de financiación para satisfacer la demanda carcelaria, en las que confluyeron recursos locales y regionales, incluyendo el esfuerzo económico de los vecinos, estos nunca se constituyeron en el músculo financiero eficaz que permitiera materializar la idea de la construcción de una infraestructura básica penitenciaria eficiente y al alcance de las necesidades del Estado, máxime cuando se apuntaba hacia un sistema carcelario más seguro y humano, en concordancia con lo que las ideas liberales planteaban al respecto.

La pena de prisión se convirtió en la sanción penal más generalizada en su aplicación dentro de todo el esquema punitivo republicano del siglo XIX en Colombia, pero el aparato penitenciario y carcelario construido por el Estado se caracterizó por ser ineficaz e inseguro. El control del reo para evitar su fuga se basó en el empleo de cadenas y grilletes, que buscaban dificultar su movilidad. Hacían parte de su castigo, pero podían ser incrementados cuando se comportaban mal. Cuando ocurría así, se aplicaron diferentes medios de presión para hacer trabajar a los reos, como el encierro solitario, privación de cama, cepo, disminución de alimento hasta reducirlo a pan y agua una sola vez al día y golpes de látigo a la espalda, que no podrían aplicarse en un día más de veinticinco a los forzados, diez y seis a los presidiarios y ocho a los reclusos (Campuzano, 2000, p. 113).

La institución penitenciaria y carcelaria a finales del siglo XIX fue utilizada como un instrumento de represión política y de sometimiento de la oposición por parte del régimen de la Regeneración, sin

ningún escrúpulo y con el total desconocimiento de las ideas y doctrinas liberales, que promovieron una visión del sistema punitivo menos violento y más respetuoso de la condición humana de los penados.

La primera expresión legal y formal que buscó organizar el sistema penitenciario en Colombia fue la Ley 35 de 1914 y el Decreto orgánico N° 1557 del mismo año, que crea la Dirección General de Prisiones, que se reglamentó como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno. Luego, el Decreto Ley 1405 de 1934 creó el primer Estatuto de Régimen Penitenciario y Carcelario, para reglamentar su administración y organización.

## Referencias

### Archivo Histórico de Cartagena

*Diario de Bolívar*, año XXI, N.º 1945, Cartagena, miércoles agosto 14 de 1878, p. 1346.

*Diario de Bolívar*, año XXII, N.º 2181, Cartagena, sábado 16 de agosto de 1869, p. 494.

*Gaceta de Bolívar*. Domingo 28 de abril de 1878. N.º 809, p. 73.

### Biblioteca Bartolomé Calvo

Rollo microfilmado N.º 780, *Gaceta de Bolívar*, trimestre LXVII, N.º 761, domingo 13 de agosto de 1871. *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, 25 de marzo de 1864. *Diario de Bolívar*, Cartagena, 6 de septiembre de 1879.

*Codificación Nacional de todas las Leyes de Colombia desde el año 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912*, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado. Tomos VI y VII. Bogotá: Imprenta Nacional, 1925.

### Reseñas

Aguilera, M. (2001, abril). "La administración de justicia en el siglo XIX". En: *La justicia en Colombia*. Revista *Credencial Historia*. Edición 136, Bogotá.

Alejandro G., J. (1978). "La función penitenciaria de las galeras". *Historia 16* (Extra VII), pp. 47-54.

Alfonso X El sabio (1992). *Las siete partidas* (Anatomía). Madrid: Editorial Castalia.

- Barrios, F. & Domínguez, J. C. (2004). *Textos de Historia del Derecho Español*. Madrid: Universitas.
- Baratta, A. (1986). *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. México: Siglo XXI Editores.
- Bejarano G., F. (1997). "John Howard: Inicio y bases de la reforma penitenciaria". En *Historia de las prisiones*. Dir. Carlos García Valdés, Madrid, pp. 113-125.
- Bentham, J. (2011). *Panóptico*. Buenos Aires: Círculo de Bellas Artes.
- Buenos A., F. (2005). *La ciencia del Derecho Penal: Un modelo de inseguridad jurídica*. Navarra: Cuadernos Civitas.
- Bustos R., J. (1986). *Introducción al Derecho Penal*. Bogotá: Editorial Temis.
- Campuzano C., R. (2000). "Sistema carcelario en Antioquia durante el siglo XIX". *Revista Historia y Sociedad*, N° 7, Medellín, pp. 87-123.
- Cerezo M., J. (2002). *Curso de Derecho Penal Español*. Vol I. Madrid: Tecnos.
- Cuello C., E. (1945). *Derecho Penal. Parte general*. Tomo I. Barcelona: Bosch Casa.
- Cuello C, E. (1975). *Derecho Penal*. México: Editorial Nacional.
- Ferri, E. (1980). *Principios de Derecho Criminal*. Madrid: Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros.
- Foucault, M. (1996). *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2005). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- García V., C. (1982). *Comentarios a la legislación penitenciaria*. 2ª ed. Madrid: Civitas.
- García V., C. (1974). "Historia y prisión". *Suplementos para Cuadernos para el Diálogo*. Madrid, pp. 7-19.
- Geremek, B. (1991). *La estirpe de Caín. La imagen de los vagabundos y de los pobres en las literaturas europeas de los siglos XV al XVII*. Madrid: Modadori.
- Gómez, A. L. (1905). *Secretos de Panóptico*. Bogotá: Imprenta de M. Rivas & Ca.
- Granados P., C. (1990). "Alternativas a la prisión". *Actualidad penal. Revista jurídica La Ley*, N.º 8, Madrid, pp. 75-92.
- Jiménez de Asúa, L. (1979). *La Ley y el Delito*. Buenos Aires: Editorial Suramericana.
- Jiménez de Asúa, L. (1951). "Las escuelas penales a la luz de la crítica moderna". En *El Criminalista*, IV, Buenos Aires, pp. 95-108.
- Lardizábal U., M. (2001). *Discurso sobre las penas*. Cádiz: Editorial Universidad de Cádiz.
- López D., L. H. (1990). *Administraciones de Santander*. Tomo II. Bogotá: Biblioteca Presidencia de la República.
- Llamas R., O. (2002). *Cárcel, trabajo y disciplina: sistema penitenciario en el Estado de Bolívar: 1870-1886*. Tesis de grado. Programa de Historia. Universidad de Cartagena.
- Lozano y Lozano, C. (1979). *Elementos de Derecho Penal*. Bogotá: Editorial Temis.
- Malinowski, B. (1969). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Barcelona: Planta-Agostini.
- Mantovani, F. (2000). *El siglo XIX y las ciencias criminales*. Bogotá: Temis.
- Marx, Karl (2000). *El capital*. Madrid: Akal.
- Melossi, D. & Pavarini, M. (1985). *Cárcel y fábrica, los orígenes del sistema penitenciario. Siglos XVI-XIX*. Bogotá: Editorial Siglo XXI.
- Mesa V., L. E. (1979). *Lecciones de Derecho Penal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Molina A., C. M. (1999). *Introducción a la criminología*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Monge G., A. (1997). "La pena de muerte en Europa". En *Historia de las prisiones. Teorías economicistas. Crítica* (curso de doctorado). Dir. García Valdés, Carlos. Madrid: Edosifer, pp. 25-43.
- Ocampo L., J. (1993). "José Ignacio de Márquez, El Civilista". *Revista Credencial Historia*. Edición 45, Bogotá, septiembre, pp. 10-12.

Oliver, P. (2001). *Cárcel y sociedad represora. La criminalización del desorden en Navarra (siglos XVI-XIX)*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Orellana W., O. (1985). *Manual de criminología*. México: Editorial Porrúa.

Ortega T., J. (1980). "Boceto biográfico de Salvador Camacho Roldán". En *Obras de Marco Fidel Suárez*. Instituto Caro y Cuervo. Tomo III, pp. 1657-59.

Patiño M., B. (1994). *Criminalidad, Ley Penal y Estructura Social en Antioquia. 1750-1820*. Medellín: Seduca.

Peña M., J. (1997). "Antecedentes de la prisión como pena privativa de libertad en Europa hasta el siglo XVII". En *Historia de la prisión. Teorías economicistas: crítica*. Dir. García Valdés, Carlos. Madrid: Edisofer.

Puerta L., H. (2008). *La administración de justicia en el Estado Soberano de Bolívar*. Cartagena: Editorial Litocecopia.

Restrepo de Quintero, L. J. (1992). *La práctica médica en el Ferrocarril de Antioquia: 1875-1930*. Medellín. Trabajo de grado de Historia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Rey V., G. C. (2006). *Administración de justicia y sistema penitenciario en el Estado de Santander (1857-1878)*. Tesis de grado. Maestría en Historia. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.

Safranski, R. (1997). *El mal o el drama de la libertad*. Barcelona: Tusquets.

Sallillas, R. (1999). *Evolución penitenciaria en España*. Pamplona: Jiménez Gil Ed.

Serrano G., A. (2007). *Historia de la criminología en España*. Madrid: Libros Dykinson.

Téllez A., A. (1991). *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones: derecho y realidad*. Buenos Aires: Edisofer.

Tercero A., F. (1997). "Sistemas penitenciarios norteamericanos". En *Historia de la prisión. Teorías economicistas: crítica*. Dir. García Valdés, Carlos. Madrid: Edisofer, pp. 149-157.

Tomás y Valiente, F. (1992). *El Derecho Penal de la Monarquía Absoluta. Siglos XVI, XVII y XVIII*. 2° ed. Madrid: Tecnos.

Villegas del Castillo, C. (2006). *Del hogar a los juzgados: reclamos familiares en los Juzgados Superiores en el tránsito de la Colonia a la República, 1800-1850*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Von Hentig, H. (1968). *La pena, formas modernas de aparición*. Vol. II. Madrid: Espasa-Calpe.

#### Internet

Panóptico de cárcel a museo: [www.youtube.com/watch?v=nWhLuvyE4cQ](http://www.youtube.com/watch?v=nWhLuvyE4cQ). Agosto 19 de 2011.

# Ámbitos de Policía

## Police Spheres

## Âmbitos da polícia

- |   |   |     |
|---|---|-----|
| La responsabilidad de los miembros de las operaciones para el mantenimiento de la paz, por ilícitos cometidos en el desempeño de su función<br><i>The responsibility of members of peace maintenance operations for criminal offences perpetrated in the performance of their functions</i><br><i>A responsabilidade dos membros das operações para a manutenção da paz, por ilícitos cometidos no exercício de sua função</i><br>Carlos Cerda-Dueñas | I | 115 |
| Aproximación a la inteligencia policial (la Policía Federal de México, 2006-2012)<br><i>An approximation to police intelligence (the Federal Police of Mexico, 2006-2012)</i><br><i>Abordagem à inteligência policial (a Polícia Federal do México, 2006-2012)</i><br>Marcos Pablo Moloeznik; Manuel I. Balcázar-Villarreal   | I | 131 |
| Reflexión sobre los derechos de los policías en México<br><i>A reflection on policemen's rights in Mexico</i><br><i>Reflexão sobre os direitos dos oficiais de polícia no México</i><br>Dante Jaime Haro-Reyes  | I | 153 |



# La responsabilidad de los miembros de las operaciones para el mantenimiento de la paz, por ilícitos cometidos en el desempeño de su función

*The responsibility of members of peace maintenance operations for criminal offences perpetrated in the performance of their functions*

*A responsabilidade dos membros das operações para a manutenção da paz, por ilícitos cometidos no exercício de sua função*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/14 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/28

Carlos Cerda-Dueñas

Doctor en Derecho.  
Profesor en el Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara,  
y profesor visitante en la Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Guadalajara, México.  
carlos.cerda@itesm.mx

**Para citar este artículo:** Cerda D., C. (2013). La responsabilidad de los miembros de las operaciones para el mantenimiento de la paz, por ilícitos cometidos en el desempeño de su función. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 115-130.

## RESUMEN

Se aborda el tema de los delitos cometidos por el personal que integra una Operación para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (referida con frecuencia como “cascos azules”), delitos que se han incrementado en los últimos años, de tal manera que la Organización

ha debido ocuparse del tema para tratar de buscar soluciones al problema y no dejar la comisión de estos ilícitos en la impunidad. Se describen los esfuerzos realizados al respecto y las propuestas de solución presentadas para examinar su viabilidad.

## PALABRAS CLAVE

Penas, derechos humanos, derecho penal internacional, cooperación internacional, impunidad (fuente: Tesauro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

\* Carta de fecha 24 de marzo de 2005, dirigida al Presidente de la Asamblea General en A/59/710.

## ABSTRACT

The issue of offences committed by members of a United Nations' Peace Maintenance Operation generally known as the Blue Helmets is addressed, since the number of this kind of crimes has been growing in the past few years,

thus forcing the Organization to deal with this matter in search of solutions leading to prevent this kind of crimes from going unpunished. Efforts made in this direction are described for analysis of the viability of solutions suggested.

## KEY WORDS

Sentences, punishments, human rights, international criminal law, international cooperation, impunity (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

Aborda-se a questão dos crimes cometidos pelo pessoal que integra uma Operação de Manutenção da Paz das Nações Unidas (referida frequentemente como "Capacetes azuis"), crimes que têm aumentado nos últimos anos, de tal forma que a organização tinha que lidar o

tópico para tentar encontrar soluções para o problema e não deixar a comissão desses ilícitos em impunidade. Descrevem-se os esforços desenvolvidos nesse sentido e as propostas de solução apresentadas para analisar sua viabilidade.

## PALAVRAS - CHAVE

Punição, direitos humanos, direito penal internacional, cooperação internacional, impunidade (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana- ILANUD).

*Las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son una vocación noble... Su historia se caracteriza por los importantes logros colectivos y el sacrificio personal. Sin embargo, la conducta inescrupulosa de unos cuantos individuos ha empañado esa trayectoria ejemplar...*  
Koffi Annan\*

## Introducción

Naciones Unidas es, sin duda, una organización de claroscuros: por una parte, es insoslayable su contribución para mantener un adecuado orden mundial desde la preservación, en la medida de lo posible, de la paz y seguridad internacionales; su ardua labor en materia de codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional es otra tarea destacable; pero, por otra, es evidente la existencia de ineficiencias y carencias para llevar a cabo con éxito las tareas que le fueron encomendadas desde su creación.

Una institución de las Naciones Unidas, que también refleja dicha ambivalencia, lo son las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz (OMP). Con certeza, hay casos en que sin su presencia, simplemente se hubiera puesto en riesgo la viabilidad o continuación de un Estado. Hay pueblos que recuperaron la esperanza cuando estas Fuerzas intervinieron en el conflicto que los asolaba. No puede negarse que han contribuido al mantenimiento de la paz, algunas veces con éxito, otras, no tanto. Su función y ámbito de acción, la mayoría de las veces, se encuentra muy limitada. Sin embargo, su noble labor las ha colocado en un lugar muy especial dentro del contexto de las relaciones internacionales, a tal grado que se hicieron merecedoras del Premio Nobel de la Paz en el año de 1988.

Empero, no todo es positivo, debido a que algunos de sus elementos han aprovechado su función y la fragilidad de las situaciones en los lugares donde actúan para realizar acciones ilícitas. Estas conductas merman su prestigio y credibilidad, pero además se han convertido en cuestiones que llaman la atención, porque muchos de los casos han quedado impunes.

Debido a lo anterior, surge entonces la cuestión de cómo deben asumir su responsabilidad y a qué jurisdicción quedan sujetos; en pocas palabras, cómo evitar que su proceder delictivo quede sin castigo.

La periodista Silvia Blanco (2008) caracteriza el problema de la siguiente manera, si bien centrán-

dolo en las Naciones Unidas, pero sin excluir a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que, en algunos casos, también forman parte de dicha problemática:

Detrás de una historia de cooperantes y cascos azules no solo hay eso, cooperación y búsqueda de paz. Hay personas que arrastran su origen, su tradición, su sentido (o falta) de ética, su dinero y unas costumbres que chocan con las del país de destino. Y, a veces, delinquentes que traspasan la barrera y sacan partido en el caos. Ni la ONU ni las ONG escapan de las denuncias de abuso sexual contra niños locales. La fórmula es demasiado sencilla: el poder de unas monedas más la sensación de impunidad.

En el tenor de lo anterior, Edward Tawil (Provencher, 2007), antiguo funcionario de las OMP en Kosovo, señala que las Naciones Unidas tienen cierto poder, que alcanza a crear una distancia entre sus fuerzas y la población local; sus salarios son enormes, en comparación con los estándares de los locales, y eso puede generar abusos, y con frecuencia lo hace. No solo hay abuso sexual, sino también abuso financiero y tráfico de todo tipo de cosas. Su comportamiento, en muchas ocasiones, es de arrogancia y falta de respeto, con las respectivas consecuencias.

## Método

El presente trabajo se basa en un modelo de investigación documental que analiza las disposiciones generadas a través de los principales órganos de las Naciones Unidas relacionadas con la materia (resoluciones, informes y documentos generales), así como los análisis y críticas que ha producido la doctrina sobre el contenido y las propuestas de esos materiales.

## Resultados

El artículo 1° de la Carta de las Naciones Unidas señala los propósitos y principios de la Organización;

el primero de ellos es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y con tal propósito: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.

Sin embargo, dicho instrumento jurídico no hace referencia alguna a los medios y métodos para lograr tal fin, como no sea el uso de las prerrogativas contenidas en el capítulo VII, es decir, sobre la acción que se debe tomar en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. Esto es, se estableció una amplia facultad de tomar ciertas medidas que no se especificaron.

Siendo así, una vez que comenzó a operar la nueva Organización se hizo evidente la necesidad de crear ciertos mecanismos que permitieran complementar dicho propósito. Así, en principio, se constituyeron Misiones de Observación, la primera de ellas en 1948 en Palestina.

Las OMP se iniciaron durante la crisis del Canal de Suez, cuando se estableció, en 1956, la UNEF (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas). El Consejo de Seguridad no pudo actuar debido al veto de dos de los Estados miembros, en su lugar, se usó la denominada resolución de “Unificación de Paz”, que dio a la Asamblea General de las Naciones Unidas el poder de intervenir en el caso de que el Consejo de Seguridad no pudiera actuar ante la amenaza a la paz mundial.

Las OMP fueron de alguna manera ideadas por el ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lester Pearson, y recibidas positivamente por el entonces Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, quien desde su cargo las impulsó. Así, las OMP fueron concebidas como un mecanismo que permitiera, para el caso de que se presentara un conflicto o este escalara hasta la etapa armada, observar el cumplimiento del cese el fuego; o como fuerza disuasoria que pudiera detener o contener las hostilidades (Hernández, 1995).

Tras la caída del Muro de Berlín, y con ello el agotamiento del mundo bipolar, las Naciones Unidas emergieron como la instancia idónea para resolver los conflictos internacionales que surgieran, habida cuenta de que también, se creía, las decisiones en el Consejo de Seguridad se aprobarían con mayor fluidez y mínimas disensiones.

La renovada confianza en la Organización de las Naciones Unidas y sus potencialidades para dar solución a los diversos conflictos de paz y seguridad, resultado del nuevo ambiente prevaleciente en las relaciones internacionales, provocó en su momento altas expectativas en torno a las operaciones de paz de la ONU como forma eficaz de ejecutar en la práctica la función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Hernández, 1995, p. 116).

A diciembre de 2011, y desde su creación, se han establecido 66 operaciones de paz, de las cuales funcionan actualmente 15, a las que se agrega la de Afganistán, que no se considera misión de paz, sino de asistencia. En conjunto, significan 93.639 personas, de las cuales 82.377 son efectivos de fuerzas armadas, 14.300 son policías y 1.962 son observadores militares que provienen de 114 países. A ellos se suman 15.156 personas civiles, 12.809 individuos considerados personal local y 2.347 voluntarios. Desde su creación han perecido 2.966 efectivos en el ejercicio de su encargo (United Nations Peacekeeping Operations, 2012).

En todo este conjunto de números y estadísticas, también existen las que se refieren a cuestiones negativas, las cuales no se conocen con exactitud, porque, como sucede en el ámbito doméstico, muchos ilícitos no se denuncian, bien por temor o bien por considerar que la denuncia no prosperará.

Actualmente, la configuración de las OMP no solo implica la tradicional participación del personal militar, sino que se componen también con contingentes multidisciplinares de personal civil, por lo que es común apreciar la participación de policías, observadores electorales, personal local contratado, voluntarios, representantes de ONG, instituciones regionales de ayuda humanitaria, así como expertos de la ONU en distintas especialidades (voluntariado, del Alto Comisionado para los Refugiados y para los Derechos Humanos, personal del Programa Mundial de la Alimentación o de la Organización Mundial de la Salud, de UNICEF) o enviados de la Secretaría General.

## Desviaciones en las OMP

Sin conceder que este tipo de conductas no se hubieran dado con anterioridad, fue a partir de las operaciones de Somalia y de Bosnia Herzegovina, en



la década de los noventa, cuando se empezó a escuchar con mayor frecuencia que los miembros de las OMP actuaban desapegándose de su misión. Era difícil, entonces, aceptar que cascos azules de origen canadiense o neozelandés apostados en Bosnia abusaran sexualmente de mujeres bosnias y croatas, o que las forzaran a la prostitución o que a cascos azules belgas e italianos se les imputaran actos de tortura y sadismo en contra de jóvenes somalíes.

En 1997, las Naciones Unidas, a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y manifestando su preocupación por el tema, expidió un documento titulado “Directrices” y “Decálogo para la conducta personal de los cascos azules”, que establece en su primera parte, entre otras cosas, que:

Como protectores de la paz representamos a las Naciones Unidas y estamos presentes en el país para ayudarlo a recuperarse del trauma causado por un conflicto. Debemos, por lo tanto, estar conscientemente dispuestos a aceptar imposiciones especiales en nuestra vida pública y privada a fin de cumplir la labor y procurar la realización de los ideales de las Naciones Unidas.

Se nos otorgarán determinadas prerrogativas e inmunidades organizadas a través de acuerdos negociados entre las Naciones Unidas y el país anfitrión con el único fin de que cumplamos nuestros deberes de mantenimiento de la paz.

Las expectativas de la comunidad mundial y de la población local serán exigentes, y nuestros actos, nuestro comportamiento y nuestras palabras se vigilarán estrechamente (Peace Operations Training Institute, 2005).

En lo que respecta al código de conducta, algunas OMP elaboraban su propio código de conducta. Ante la proliferación de ciertas conductas nocivas, se redactó un documento estándar que sigue vigente. Del “Decálogo para la conducta personal de los cascos azules” habría que destacar los siguientes puntos:

1. Vestir, pensar, hablar, actuar y comportarse en forma que corresponda a la dignidad de un soldado disciplinado, cuidadoso, considerado, maduro, respetado y objeto de confianza, presentando el más alto grado de integridad e imparcialidad. Enorgullecerse de la condición de protector de la paz y no abusar de su autoridad ni emplearla indebidamente.
3. Tratar a los habitantes del país anfitrión con respeto, cortesía y consideración. Los cascos azules están allí como huéspedes para ayudarlos, y al hacerlo se les recibe con satisfacción y admiración. No pedir ni aceptar ninguna retribución personal, homenaje ni obsequio.
4. No incurrir en actos inmorales de abuso o explotación sexual, física o psicológica de la pobla-

ción local ni de los funcionarios de las Naciones Unidas, en especial las mujeres y los niños.

9. No incurrir en consumo excesivo de alcohol ni en tráfico de estupefacientes (Peace Operations Training Institute, 2005).

El punto 4 es muy explícito en la materia. De acuerdo con Edward Tawil (Provencher, 2007), se ha creado un cliché en el sentido de que “donde hay un ejército, hay mucho sexo”. Lo cierto es que el delito más frecuente, entre las OMP, es el de la violación o agresiones sexuales, pero también se les ha acusado de especular con material o alimentos proporcionados para el cumplimiento de su misión o de traficar con recursos naturales del lugar, como minerales (oro, casiterita, coltán, etc.), caso que sucedió recientemente en la República Democrática del Congo.

Ciertamente, las OMP se incrementaron de forma significativa después de terminado el período de la llamada guerra fría; fue entonces que el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, reconoció que las denuncias contra miembros de la OMP se habían duplicado, al ascender a 121 las de explotación y abusos sexuales, de las cuales 105 correspondían a casos azules.

En este sentido, el Secretario General decidió iniciar “un proceso de examen para determinar la naturaleza y amplitud del problema y resolverlo” (A/59/710). En julio del 2004, invitó al príncipe jordano Zeid Ra’ad Zeid Al Hussein como su asesor para tratar de solucionar el problema enfocado en la explotación y abusos sexuales del personal de las OMP, a quien posteriormente le encargaría la redacción de un informe que, una vez difundido, se conoció con el nombre de Informe Zeid.

En este se hizo un minucioso análisis relativo a las normas de conducta en vigor; el proceso de investigación; la responsabilidad de las Naciones Unidas y de los jefes y comandantes, y la responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual. En cada rubro, Zeid propone recomendaciones que, en su criterio, podrían atenuar o resolver el problema. Particularmente, señala que el modelo de memorando de entendimiento (MOU) debería disponer, de manera expresa, que los países que aportan contingentes tienen que obligarlos a respetar la legislación local. También observa que en el MOFA (Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas) el Secretario General deberá recibir seguridades oficiales del

país que aporte contingentes, en el sentido de que ha de ejercer la jurisdicción penal sobre sus tropas a cambio de la inmunidad que le confiere el Estado anfitrión en virtud de ese acuerdo. Recomienda elaborar una convención internacional para someter al personal de las Naciones Unidas a la jurisdicción de los Estados partes, respecto de determinados delitos cometidos por ese personal.

A partir del Informe Zeid, el Comité Especial de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas pidió al Secretario General que conformara un grupo de expertos, que debería estar integrado por cinco personas que, en conjunto, tuvieran conocimientos especializados en derecho penal, legislación en materia de extradición, legislación acerca de asistencia recíproca en asuntos penales, normatividad internacional en materia de derechos humanos y sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

El grupo de expertos emitió su informe en el documento A/60/980 del 16 de agosto de 2006, el cual lleva por nombre “Necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones para el mantenimiento de la paz”, que, además de ser un examen sobre la cuestión de las OMP en todos sus aspectos, incluye un proyecto de tratado en la materia.

En el 2008, la organización no gubernamental *Save the Children* publicó un estudio titulado “*No one to turn to*” (Nadie a quien acudir), en el que denunciaba la explotación y abusos sexuales a niños por parte tanto de cascos azules como de trabajadores de organizaciones internacionales de ayuda.

Este documento de denuncia apareció de forma simultánea con uno que Naciones Unidas realizó, y que oficialmente se denomina “Operaciones para el mantenimiento de la paz. Principios y directrices”, mejor conocido como la “Doctrina Capstone”. Este es un documento integral que busca precisar y establecer definiciones, procedimientos y políticas del mantenimiento de la paz. En él se hace referencia a que las OMP deben ser percibidas como legítimas y creíbles, particularmente a los ojos de la población.

<sup>1</sup> El grupo quedó conformado por Enver Daniels (Sudáfrica), Veronika Milinchuk (Federación Rusa), Jean-Pierre Picca (Francia), Suesan Sellick (Australia) y Lionel Yee (Singapur). Se nombró un secretario, en este caso Sinha Basnayake (Sri Lanka).

La legitimidad provendrá, desde luego, del mandato que expida el Consejo de Seguridad, pero la manera en que la OMP se conduzca puede tener un profundo impacto en la percepción de dicha legitimidad. La firmeza y equidad con la que la OMP ejerza su mandato; la circunspección con la que emplee la fuerza; la disciplina que imponga sobre su personal; el respeto que demuestre a las tradiciones locales, las instituciones y las leyes, y la decencia con la cual trate a la gente local, todo, tendrá un efecto directo sobre la percepción de su legitimidad.

Agrega que debe haber “cero tolerancia” para cualquier clase de abuso o explotación sexual, o alguna otra forma de mala conducta. Todas las faltas deben ser manejadas de manera firme y justa, para evitar socavar la legitimidad y autoridad moral de la misión.

Por otra parte, la credibilidad radica en la efectividad y habilidad para manejar el mandato y cumplir las expectativas; en caso contrario, provocará insatisfacción popular o, aún peor, activa oposición.

## La relación Naciones Unidas-Estado receptor y el funcionamiento de las OMP

El príncipe Zeid subraya en su informe que no es fácil imaginar una solución. Que se trata de cuestiones jurídicas sumamente técnicas y complejas.

La complejidad comienza con una cuestión muy importante, como lo es el hecho de que no se establece relación alguna entre el Estado donde se realizará la OMP y el o los Estados que aportan contingentes para la formación de la operación: la OMP debe, necesariamente, ser autorizada por el Consejo de Seguridad y solicitada por el Estado respectivo. Cumplido este requisito, y para estar en condiciones de desplegar la operación, se debe suscribir entre las Naciones Unidas y el gobierno anfitrión, bien un Acuerdo del Estado de las Fuerzas (SOFA –*State of forces agreement*–) o un Acuerdo del Estado de la Misión (SOMA –*State of mission agreement*–)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La diferencia entre un SOFA y un SOMA estriba primordialmente en que el primero comprende solo la presencia de los contingentes de la operación, y el segundo abarca todos los componentes civiles y militares de la misión (Beirão, 2011). La Asamblea General, mediante Resolución A/45/594 del 9 de octubre de 1990, aprobó un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz (SOFA).

En este tipo de acuerdos se debe establecer el alcance del consentimiento del Estado anfitrión para la presencia de las tropas extranjeras sobre su territorio: el estacionamiento de bases militares, la práctica de maniobras o ejercicios, el establecimiento de un cuartel general, la realización de la misión de paz en sí misma, posiblemente el período de duración de la misión, lo respectivo a la inmunidad jurisdiccional funcional del personal militar, alcance de la protección de civiles, dependientes y contratistas e incluso cuestiones más prácticas relacionadas con el funcionamiento diario de una misión, como la liberación de vuelos, emisión de visados, liberación arancelaria de bienes, uso de comunicaciones y determinados servicios contractuales<sup>3</sup>.

Paralelamente, las Naciones Unidas celebran un acuerdo con los países que aportan contingentes para la OMP; la forma que reviste este instrumento es, en general, un Memorándum de Entendimiento (MOU –*Memorandum of Understanding*–). En este acuerdo se especifican, entre otras cosas, los aspectos prácticos financieros, logísticos y programáticos, pero también se señalan las prerrogativas legales e inmunidades de los integrantes de la OMP, así como la responsabilidad de los países de origen de los nacionales para el enjuiciamiento de los delitos por ellos perpetrados en el país anfitrión (Beirão, 2011).

El siguiente punto que se debe considerar se deriva tanto del MOU como de diversas resoluciones aprobadas por algunos de los órganos principales de las Naciones Unidas; se trata del hecho de que los funcionarios y expertos de las OMP gozan de inmunidad respecto de la jurisdicción penal nacional sobre actos ejecutados en el desempeño de sus funciones oficiales.

Aquí cabe aclarar, entonces, que una OMP está conformada por personal de las Naciones Unidas y expertos en misión para la Organización. El personal incluye a funcionarios y voluntarios, en tanto que los expertos comprenden la policía, observadores militares, asesores militares, oficiales militares de enlace y consultores. Respecto de la inmunidad, actualmente los contingentes militares nacionales

<sup>3</sup> Pablo Martín Rodríguez, profesor de la Universidad de Almería, señala que “No es de extrañar que tales tratados sean sentidos por gobiernos y, sobre todo, por las poblaciones de los Estados territoriales como renuncias desmedidas a su soberanía territorial” (Martín, 2009, p. 64).

están sujetos a la jurisdicción exclusiva del Estado de origen.

El grupo de expertos ha debido aclarar que muchas de las conductas delictivas no guardan relación con dichas funciones, por lo que no se debe aplicar la inmunidad. Esto no significa que el autor vaya a ser enjuiciado en el Estado anfitrión o receptor, por lo que pareciera ser que inmunidad significa impunidad.

La renuncia a las inmunidades, sin embargo, es una figura posible que incluso ya se ha dado en diversos casos y que está perfectamente prevista en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de Naciones Unidas (1946), pues la sección 20 establece:

Los privilegios e inmunidades se otorgan a los funcionarios en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. El Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario en cualquier caso en que, según su propio criterio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda ser renunciada sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. En el caso del Secretario General el Consejo de Seguridad tendrá el derecho de renunciar a la inmunidad.

Por otra parte, dada la diversidad de nacionalidades que conforman los contingentes de las OMP, debe determinarse si la conducta llevada a cabo por el presunto infractor de la ley penal en un Estado receptor es también un infractor al amparo de la legislación de origen, y ello puede también acarrear problemas, dado que lo que en un lugar está tipificado como delito, en otro no necesariamente lo es.

### Diversas opciones para la sanción de estos delitos

Con el objetivo reiterado de que este tipo de conductas ilícitas cometidas por miembros de las OMP no queden impunes y menoscaben la credibilidad de las fuerzas, pero de manera importante la de las Naciones Unidas, se han propuesto, en distintas fechas y diferentes documentos, diversas opciones, con las cuales pudiera procesarse a los presuntos responsables. De manera general, pudieran ser las siguientes:

#### a) *El enjuiciamiento en el Estado receptor*

De acuerdo con la teoría del derecho penal, la solución más obvia para el enjuiciamiento y sanción de este tipo de delitos es el principio de la territorialidad, en función del cual un Estado queda facultado para aplicar su orden jurídico penal respecto de todos los delitos cometidos, o de los que vayan a tener efecto, dentro de su territorio.

Esta sería la opción más lógica, pero por lo general los Estados donde se despliega una OMP son entidades frágiles, en los que las instituciones son muy débiles o simplemente no están funcionando, por lo que su aplicación sería muy eventual.

Reforzando esta opción, el boletín del Secretario General denominado “Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales”, expedido el 9 de octubre del 2003, y en vigor desde el día 15 de ese mismo mes y año, en su sección 5, relativa a la remisión a las autoridades nacionales, establece:

Si, tras realizar las investigaciones oportunas, existieran pruebas en apoyo de la denuncia de comisión de actos de explotación o abuso sexuales, esos casos podrían ser remitidos, una vez consultada la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, a las autoridades nacionales competentes, a fin de que inicien el correspondiente procedimiento penal.

Ligado a este principio estaría lo correspondiente a la extradición, que operaría cuando el inculcado se encuentre fuera del territorio del Estado en que se cometió el delito, y este solicite su entrega para procesarlo o bien para que cumpla su sentencia en caso de que haya sido juzgado en ausencia. También supondría regular el funcionamiento de las autoridades judiciales penales del Estado receptor.

En virtud de lo anterior, se han planteado varias opciones: unas respecto de la teoría general del derecho penal, y otras como recomendaciones surgidas del examen de este tema en las Naciones Unidas.

#### b) *Juicio por el Estado de la nacionalidad del presunto responsable*

En este caso también operaría otro principio del derecho penal, el de la nacionalidad o personalidad

activa, es decir, cuando el Estado del que es nacional el presunto delincuente tiene derecho a ejercer su jurisdicción penal sobre actos cometidos por este en el extranjero. Este principio no es regla general y depende de que haya sido tipificado en las respectivas legislaciones domésticas.

Sin embargo, el riesgo y la objeción para esta modalidad es siempre la posibilidad de que se realice una “justicia simulada” o “parodia de justicia”, esto es, que con la finalidad de satisfacer a la opinión pública internacional se simule un juicio o se emita una condena no acorde con la gravedad del delito perseguido.

Las Naciones Unidas publicitan que los Estados de envío aplican sanciones a los sujetos de las OMP que han cometido excesos o incurrido en conductas delictivas. Así, durante el 2010, con relación a cuestiones de abuso o explotación sexual, fueron sentenciadas seis personas a 30 días de prisión y cinco años de inhabilitación para pertenecer a operaciones militares internacionales (Operación de Naciones Unidas para Costa de Marfil); un militar fue sentenciado a cuarenta días de privación de libertad (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo); en la Misión de Haití, un personal de policía fue repatriado, cesado e inhabilitado para volver a formar parte de una OMP, y, finalmente, en lo que respecta a ese año, un militar fue sentenciado a quince días de prisión, y su licencia de manejo dentro de la Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Chipre fue revocada debido a un incidente vial.

Un caso que llamó mucho la atención de la opinión pública internacional fue el de cinco militares uruguayos integrantes de la Misión de Haití, que fueron expulsados tras difundirse en internet imágenes de video en las que se burlan de un joven haitiano, al que mantienen tumbado boca abajo en un colchón, mientras uno de los “cascos azules” se coloca detrás de él con el torso desnudo, simulando una violación, lo que al parecer no sucedió. Sin embargo, el joven fue humillado y los uruguayos señalaron que se trataba de una broma.

Al respecto, el ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, señaló que prohibieron referirse al hecho como una broma. “El uso de esa palabra ya de por sí es oprobioso y vergonzoso por parte de nuestras Fuerzas Armadas y cualquier persona” (Mellizo, 2011), aseguró el funcionario, pero el hecho escaló políticamente, ya que el presidente José Mujica envió una carta a su homólogo haitiano,

con disculpas al pueblo de Haití. Se refirió al video y aseguró que se investigaría “hasta las últimas consecuencias” (Cajal, 2011).

Al comenzar la investigación, empero, el fiscal del caso, Eduardo Fernández Dovat, señaló que no se había tenido ninguna novedad en cuanto a la ubicación del joven haitiano, pues era imprescindible su declaración para poder seguir avanzando. Agregó que sin su ubicación no se podría avanzar, y quedó en suspenso el asunto hasta el día en que apareciera. Además, agregó que en Uruguay no constaba ninguna denuncia que hubiera presentado el menor, y se manejó la posibilidad de que si el menor no aparecía, el caso podría ser archivado, ya que, de acuerdo con la legislación uruguaya, para formar instancia en un delito de violación son seis meses a partir del hecho, y si en ese tiempo no hay instancia, el caso se archivaría. Ante tales declaraciones, que podrían suponer la simulación o deseos de no hacer justicia, la cadena catari Al Jazeera entrevistó al joven, quien señaló que nadie lo había buscado para rendir su declaración. Además, el video es prueba contundente de que el joven no cuenta con recursos económicos para trasladarse a Uruguay a presentar una denuncia. Finalmente, el joven viajó a Montevideo en febrero del 2012. Sus gastos corrieron por cuenta del gobierno uruguayo y el juicio sigue en curso.

Otra historia completamente diferente es el caso holandés que provocó incluso la caída del Primer Ministro y su gobierno en el 2002. En este caso se trata del contingente de cascos azules holandeses que fue apostado en Srebrenica (Bosnia), donde ocurrió una masacre calculada en ocho mil personas.

Los musulmanes bosnios, en su mayor parte mujeres, niños y ancianos, buscaron refugio en el campamento de la fuerzas de cascos azules holandeses, pero estos los expulsaron de ahí, lo que en la práctica fue su entrega a los serbios, quienes los aniquilaron. Se inició una investigación, y posteriormente un juicio.

### c) Consejo de guerra *in situ*

El Informe Zeid planteaba la posibilidad de establecer un consejo de guerra *in situ* para delitos graves, al considerar que así se daría acceso inmediato a los testigos y las pruebas en la zona de la misión. Señalaba que el hecho de instituirlo demostraría a la comunidad local que los actos de explotación y



abuso sexuales cometidos por miembros de contingentes militares no quedarían impunes.

La autorización para celebrar un consejo de guerra en un Estado receptor se considera implícita en el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas (MOFA), según el cual “los miembros militares del componente militar de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de sus respectivos Estados participantes en lo referente a todo delito que hayan cometido” en el país receptor.

Esto es, el enjuiciamiento y eventual sanción correspondieran a los países que aportan contingentes, que estarían obligados a instituir consejos de guerra *in situ*, es decir, equivaldría a juzgarlos con tribunales castrenses radicados en su propio país, pero aplicaría solo respecto de los sujetos al fuero militar. Recomienda el informe del príncipe jordano que aquellos países cuya legislación no autorice consejos de guerra *in situ* deberían considerar la posibilidad de enmendarla.

Esta modalidad fue llevada a cabo por el ejército pakistaní en la ciudad haitiana de Gonaïves, y su resolución fue dada a conocer en marzo del 2012. Un año de cárcel fue la condena para tres miembros del contingente de la Unidad de Policía Constituida paquistaní que forma parte de la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (Minustah), al ser encontrados culpables de explotación y abuso sexual a través de un procedimiento de corte marcial iniciado de conformidad con las leyes nacionales de Pakistán. Además, la sentencia establece su expulsión por conducta deshonrosa, con pérdida de prestaciones. El encarcelamiento sería cumplido a su inmediato regreso a Pakistán. Los soldados de la OMP habían violado a un menor en enero del 2012, por lo que Amnistía Internacional, capítulo Reino Unido, se manifestó en contra del juicio al señalar que se trataba de una “parodia de la justicia”. Adicionalmente, se pronunciaron en el sentido de que la sanción dictada había sido demasiado indulgente, e instaron a las Naciones Unidas a endurecer su política sobre cascos azules culpables de tales abusos. Se quejaron de la poca información proporcionada respecto del caso, que, según su criterio, fue llevado casi en secreto. Por último, abrieron de nuevo el debate sobre que este tipo de juicios no debe ser tratado en tribunales militares sino en civiles, más diligentes para ocuparse de cuestiones sobre derechos humanos. En este caso, Pakistán, según ha

informado la ONU, compensaría económicamente a las víctimas, pero sin determinarse la cantidad.

#### d) *Mandatos ejecutivos*

Sería una posibilidad muy poco probable en el establecimiento de OMP, pero significa que el mandato dado a las Naciones Unidas implique cuestiones ejecutivas, debido a la inviabilidad de las instituciones del Estado anfitrión; es decir, además de la OMP en sí, las Naciones Unidas tendrán facultades de autoridad administradora y, en virtud de ello, de crear un sistema judicial que, a su vez, podría analizar y sancionar a los presuntos delincuentes provenientes de las OMP.

#### e) *Tribunales mixtos*

Las Naciones Unidas han llevado a la práctica el establecimiento de tribunales mixtos o híbridos en los casos de Sierra Leona, Camboya y Timor Oriental, que son tribunales domésticos que funcionan al amparo del ordenamiento jurídico nacional, pero con componentes de carácter internacional proveídos por las Naciones Unidas y que pueden ser relativos a cuestiones policiales, fiscales, judiciales y penitenciarias.

Generalmente, este tipo de tribunales se han establecido con el objetivo de perseguir y castigar delitos de carácter internacional, pero podrían operar para este caso, con la ventaja de que la legislación aplicable sería la local, y el componente internacional podría generar confianza tanto a la población, porque la conducta ilícita será castigada, como a los procesados, en cuanto a la imparcialidad. Su desventaja es el alto costo que implican.

#### f) *Tribunales internacionales*

Otra alternativa sería la Corte Penal Internacional, establecida por el Estatuto de Roma y que opera desde el 2004. Sin embargo, implica la necesaria enmienda del tratado para tipificar los delitos y dotarle de jurisdicción en la materia, lo cual no es sencillo, y además aplica exclusivamente a los países parte del mismo.

Adicionalmente, esta opción tropezaría con la animadversión de ciertos Estados a la Corte Pe-

nal Internacional, como sería el caso de los Estados Unidos, que incluso promovieron la adopción de la Resolución 1422 del Consejo de Seguridad, aprobada en julio del 2002 (renovada por la Resolución 1487 de junio de 2003), por medio de la cual se otorgó inmunidad al personal de Estados no partes de la CPI involucrados en las misiones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas, es decir, las OMP.

Además, poco más de una centena de países suscribieron con los Estados Unidos los llamados Acuerdos Bilaterales de Inmunidad, fundamentados supuestamente en el artículo 98 del Estatuto de Roma<sup>4</sup>, para excluir a sus ciudadanos y a su personal militar de la jurisdicción de la Corte. Estos acuerdos prohíben la entrega a la Corte Penal de antiguos y de actuales funcionarios de gobierno, personal militar y empleados del gobierno norteamericano, así como a contratistas y ciudadanos. Estos acuerdos no incluyen la obligación de los EE. UU. de investigar o enjuiciar a esas personas y, en algunos casos, son recíprocos.

#### g) *Nueva entidad judicial*

También las recomendaciones contemplan la creación de una nueva instancia judicial con el patrocinio de las Naciones Unidas, es decir, una entidad análoga a un tribunal penal internacional *ad hoc* (como los casos de la antigua Yugoslavia y de Ruanda), pero con carácter permanente. Las dificultades operativas se derivarían de la falta de ratificación del tratado por parte de las entidades involucradas, es decir, que no sea parte del tratado tanto el Estado anfitrión como aquel del cual es nacional el presunto responsable. Aunque se sugiere la posibilidad de solventar lo anterior a través de una resolución del Consejo de Seguridad, fundada en el capítulo VII

4 El art. 98 se refiere a la cooperación con respecto a la renuncia a la inmunidad y consentimiento a la entrega, y cuenta con dos párrafos:  
1. La Corte podrá negarse a dar curso a una solicitud de entrega o de asistencia en virtud de la cual el Estado requerido deba actuar en forma incompatible con las obligaciones que le imponga el derecho internacional con respecto a la inmunidad de un Estado o la inmunidad diplomática de una persona o un bien de un tercer Estado, salvo que obtenga la cooperación de ese tercer Estado para la renuncia a la inmunidad.  
2. La Corte no dará curso a una solicitud de entrega en virtud de la cual el Estado requerido deba actuar en forma incompatible con las obligaciones que le imponga un acuerdo internacional, conforme al cual se requiera el consentimiento del Estado que envíe para entregar a la Corte a una persona sujeta a la jurisdicción de ese Estado, a menos que esta obtenga primero la cooperación del Estado que envíe para que dé su consentimiento a la entrega.

de la Carta, para darle obligatoriedad respecto de todos los miembros de la Organización. Esto último, desde luego, tendría que salvar la cuestión del veto, lo cual se antoja muy improbable.

### h) *Jurisdicción universal*

Existe también la posibilidad de ejercer la llamada jurisdicción universal, es decir, la de cualquier Estado pueda procesar a personas cuyos presuntos delitos no se han cometido dentro de su territorio, independientemente de su nacionalidad, país de residencia o cualquier otra relación con el Estado que pretende llevar a cabo el procedimiento judicial, o de la fecha de la comisión del ilícito, que por lo general se refieren a crímenes de guerra o de lesa humanidad.

Un argumento en contra señala que las conductas ilícitas cometidas por miembros de las OMP son delitos comunes, cuya gravedad no justifica que se establezcan comparaciones con crímenes de lesa humanidad; por otra parte, también se señala lo contrario, que son delitos violentos y que como son cometidos por miembros de las OMP en un contexto de preservación de la paz, no pueden considerarse un delito común y que, en función de la preservación de la credibilidad de las Naciones Unidas y este tipo de ejercicios, esos delitos no pueden recibir el tratamiento de meros delitos comunes.

Esta propuesta sería de más difícil ejecución, si se considera que existe una diversidad de criterios respecto de lo que constituye la llamada jurisdicción universal, pues señalan algunos doctrinistas que “no se encuentra tan bien establecida en el derecho internacional convencional y consuetudinario, como sus más entusiastas defensores, incluyendo importantes organizaciones de derechos humanos, pretenden que está” (Bassiouni, 2001, p. 3).

El grupo de expertos ha recomendado que, en un afán de evitar la impunidad de conductas ilícitas cometidas por miembros de las OMP, además del Estado receptor es necesario que establezcan su jurisdicción el Estado del que es nacional el presunto responsable y el Estado en el que se encuentre el delincuente para el caso de que no lo extradite; el Estado en que reside el delincuente si este fuera apátrida, y el Estado del que es nacional la víctima.

### i) *Homologación de tipos penales*

En lo que respecta al hecho de que si la conducta llevada a cabo por el presunto delincuente en un Estado receptor es también constitutiva de un delito al amparo de la legislación de su país de origen, se ha sugerido la posibilidad de homologar en las normas domésticas los tipos delictivos, para que no medie razón o pretexto que conduzca a que la comisión de los delitos quede impune. Esto sería un proceso arduo y prolongado en el tiempo, amén de las implicaciones políticas que puede tener en cada Estado para lograr la reforma o adopción de normas penales homologadas.

La adopción de normas penales relativas a este tipo de bajas conductas debe ser vista como la manifestación de la voluntad de una sociedad para condenar tales agresiones y respetar los derechos humanos. Con ello se envía un inequívoco mensaje de que tales comportamientos no van a ser tolerados (Roy, 2011).

### j) *Proyecto de convención*

Finalmente, el grupo de expertos ha llegado a la conclusión de recomendar la aprobación de una convención internacional, porque, en su criterio, representa más ventajas que inconvenientes. La idea es facilitar el enjuiciamiento de los presuntos responsables sin menoscabar la figura de la inmunidad.

El tratado en cuestión llevaría por nombre “Convención sobre la exigencia de responsabilidades penales a los funcionarios y expertos en misión”, que no aplicaría al personal militar de los contingentes nacionales asignados al componente militar de una OMP.

La convención califica como delitos graves y sujetos a esta los siguientes: el homicidio, los actos deliberados que causen graves daños a la integridad física y a la salud, la violación y los actos de violencia sexual, los delitos sexuales en los que las víctimas sean niños; asimismo, se castigarían las tentativas de cometer cualquiera de los delitos enumerados en la convención y la participación en calidad de cómplice, colaborador o instigador.

El proyecto retoma el principio de “*aut dedere aut judicare*” (extraditar o juzgar). Respecto del primero, desarrolla todo un artículo. Establece lo relativo a la cooperación, y señala que los Estados partes se prestarán la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal

o procedimiento de extradición que se inicie por los delitos materia de la convención, incluso respecto de la obtención de pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder; de igual forma, las partes se comprometen a cumplir las obligaciones que les incumban en virtud de la mencionada asistencia, de conformidad con los tratados u otros acuerdos de asistencia judicial recíproca que existan entre ellos, y en ausencia de esos, los Estados partes se prestarán dicha asistencia de conformidad con su legislación nacional.

También se contempla lo relativo a la remisión de actuaciones penales, traslado de personas sentenciadas, la protección contra el enjuiciamiento o castigo de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política. Se establecen cuestiones sobre el trato equitativo que deben recibir los procesados y la protección para las víctimas y los testigos.

En el aspecto procesal se señala que, siempre que sea posible, todos los Estados partes se asegurarán de que en el derecho interno existan procedimientos que permitan utilizar las pruebas obtenidas por las Naciones Unidas en el Estado receptor, con sujeción a las condiciones o requisitos que se especifiquen en la legislación nacional del Estado parte.

El resultado final del proceso debe ser comunicado al Secretario General de las Naciones Unidas, para que él, a su vez, lo notifique a los Estados parte, pero sobre todo al Estado receptor. Se contempla lo relativo a los privilegios e inmunidades de los involucrados, y se ratifica su derecho a actuar en defensa propia, si fuera el caso. Se prohíbe, además, el ejercicio de jurisdicción en el territorio de otro Estado parte y realizar en él funciones que correspondan de forma exclusiva a ese otro Estado parte, de conformidad con su legislación doméstica.

En lo que respecta a la solución de controversias y la forma de firmar, ratificar, aceptar, aprobar, adherirse o denunciar el instrumento, se remite a lo dispuesto por el Convenio internacional para la represión de actos de terrorismo nuclear, promovido por las Naciones Unidas y suscrito en su sede de Nueva York el 13 de abril del 2005.

### k) *Otros paliativos*

Además del catálogo anteriormente señalado, Edward Tawil (Provencher, 2007) propone medi-

das de prevención, pues las anteriores tienen que ver, en su mayor parte, con la sanción a conductas ya efectuadas. Por lo tanto, en su criterio, debiera haber un “filtro” para detectar elementos que pudieran llegar a crear problemas, es decir, se debe crear un sistema de monitoreo, pues el Código de Conducta ha demostrado no ser suficiente. Adicionalmente, los Estados que aportan contingentes deben formar a sus soldados en el mantenimiento de la paz, pues están preparados para la guerra.

El 29 de mayo del 2012, con ocasión del Día Internacional del Personal de Paz de la ONU, el Secretario del Exterior del Reino Unido, William Hague, anunció una iniciativa de su país para la prevención de la violencia sexual en los conflictos armados, como parte de la Presidencia del Reino Unido del G8 en el 2013. Dicha decisión incluiría la creación de un grupo de trabajo del Reino Unido dedicado a la prevención y lucha contra la violencia sexual en los conflictos, con la finalidad de que logre desplegarse de inmediato en el extranjero para reunir pruebas y testimonios que se puedan utilizar para apoyar investigaciones y enjuiciamientos, que si bien es para cuestiones generales, puede servir de ejemplo para las investigaciones que se realicen sobre ilícitos de tal naturaleza cometidos por los cascos azules.

William Hague, titular de la llamada *Foreign Office*, hizo el anuncio junto con la actriz Angelina Jolie, como Enviada Especial del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, y en el contexto de la promoción de la película “*In the Land of Blood and Honey*” (“En la tierra de la sangre y la miel”), en la que hace su debut como directora y trata, precisamente, el tema de los delitos sexuales en el contexto de la guerra de Bosnia. Hague señaló en su intervención que:

A pesar de los denodados esfuerzos de muchos individuos y organizaciones, los autores de los peores delitos sexuales quedan impunes en general. Así que hoy quiero renovar públicamente el compromiso del Gobierno británico en la lucha contra la violencia sexual. Queremos usar la influencia de Gran Bretaña y la capacidad diplomática para lograr una acción internacional eficaz.

Queremos ayudar a encontrar maneras prácticas para garantizar que los sobrevivientes se sientan seguros para hablar, y recuperar la dignidad y la restitución de los derechos. Y queremos ver un aumento significativo en el número de enjuiciamientos exitosos.

Para ello, vamos a configurar un nuevo equipo de expertos dedicados a la prevención y lucha contra la violencia sexual en los conflictos. Este equipo será capaz de desplegarse en el extranjero a corto plazo para reunir pruebas y testimonios que se pueden utilizar para apoyar investigaciones y enjuiciamientos. Estará disponible para apoyar misiones de la ONU, así como proporcionar capacitación y asesoría a las autoridades nacionales para ayudarles a desarrollar las leyes y las capacidades adecuadas. Se basará en los conocimientos de los médicos, abogados, policías, psicólogos, expertos forenses y expertos en el cuidado y la protección de las víctimas y los testigos (Foreign and Commonwealth Office, 2012).

## Estado actual de la cuestión

Hasta fines del 2012, el tema en cuestión sigue siendo parte de la agenda de las Naciones Unidas y está incluido para su estudio en el sexagésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Organización. En tanto existen condiciones para tomar decisiones vinculantes en la materia, la Asamblea General ha aprobado una resolución, la 66/93 de 13 de enero de 2012, donde, entre otras cosas, *insta encarecidamente* a los Estados miembros para que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que los delitos cometidos por los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión no queden impunes, y los responsables de dichos delitos sean llevados ante la justicia, sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de esas personas y de las Naciones Unidas, con arreglo al derecho internacional y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las debidas garantías procesales, así como para que consideren la posibilidad de establecer su competencia sobre los delitos, en particular los delitos graves tipificados en su derecho penal vigente que cometan sus nacionales mientras presten servicios como funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión, al menos en los casos en que la conducta tipificada en el derecho del Estado que establezca su competencia sea también constitutiva de delito en la legislación del Estado receptor.

Asimismo, se ratifica que sigue siendo necesario que las Naciones Unidas y sus Estados miembros, en aras de la justicia, adopten con urgencia medidas enérgicas y eficaces para asegurar la exigencia de

responsabilidades penales a los funcionarios y los expertos en misión.

## Discusión

Es evidente que existe voluntad de parte de las Naciones Unidas para resolver el problema de la comisión de delitos, sobre todo los de carácter sexual, cometidos por personal de las OMP, debido a que menoscaba directamente su legitimidad y credibilidad.

Los delitos cometidos por personal de las OMP no solo deben considerarse como violaciones a las normas de carácter penal, de los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario, son además “una perversión al sistema internacional que pretende prevenir cualquier crimen contra la humanidad, incluidos los sexuales y los basados en género” (Roy, 2011, p. 23).

Lamentablemente, en muchas ocasiones, para su punición, la buena fe y la voluntad no son suficientes.

De las propuestas formuladas para la solución de esta problemática, la de dotar a la Corte Penal Internacional de facultades al respecto, o crear una entidad judicial *ad hoc*, así como la suscripción de un tratado internacional que regule la materia, dadas las condiciones actuales que subsisten en las Naciones Unidas y en el escenario internacional, se antojan menos que imposibles. Este tema, muy a pesar de que va en detrimento de la credibilidad y el prestigio de la Organización, no es prioritario para sus miembros, y menos para algunos que ostentan poder de veto y una fobia irracional a la posibilidad de que sus nacionales, particularmente los miembros de sus fuerzas armadas, sean juzgados por órganos no propios.

Por otra parte, estas propuestas no aplican a los miembros de las fuerzas armadas que integran los contingentes de las OMP y que en promedio constituyen el 80 por ciento de los que participan en una operación, ya que, de acuerdo con la normatividad vigente, son sujetos de las cortes, en la mayoría de los casos, de carácter militar de sus respectivos Estados de origen.

Debido a lo anterior, los esfuerzos deben centrarse en reforzar esta opción, sobre todo por parte de los Estados que contribuyen con efectivos mili-

tares, adecuando la legislación interna respectiva y mostrando una férrea voluntad para juzgar a los responsables de estas prácticas criminosas, y no evadiendo, bajo ninguna circunstancia, su obligación de sancionarlos.

La cooperación de los Estados se impone como una tarea imprescindible para la solución del problema, no solo con la mencionada adopción de una legislación que inhiba cualquier laguna que propicie la impunidad, sino en todo lo relativo a la obtención de pruebas, localización de los presuntos responsables y apoyos logísticos para que la investigación sea realizada de la forma más profesional posible, como ejemplos de algunas de las tareas que deben llevarse para tal efecto.

Al final, la indiferencia por el tema sería aún más grave. Lo que se hace ahora debe circunscribirse a la sensibilización y toma de conciencia de que son actos que no deben suceder, y de presentarse, no proceder y dejarlos sin sanción serán actitudes que señalará la comunidad internacional, en detrimento de la imagen y prestigio del Estado imputado, lo cual, afortunadamente, todavía importa en las relaciones internacionales y puede ser el incentivo para que se actúe en contra de la impunidad.

## Referencias

### Documentales

Asamblea General de las Naciones Unidas (2012). A/RES/66/93. Nueva York: Autor.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). A/RES/60/980. Nueva York: Autor.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2005). A/RES/59/710. Nueva York: Autor.

Consejo de Seguridad (2003). S/RES/1487. Nueva York: Autor.

Consejo de Seguridad (2003). S/RES/1502. Nueva York: Autor.

Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de Naciones Unidas (1946). Nueva York: Autor.

Foreign and Commonwealth Office (2012). *Foreign Secretary announces UK initiative on preventing sexual violence in conflict [press release]*.

Recuperado de <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=769621682>.

Nobel Prize Academy (1988). *Press Release-Peace 1988*. Recuperado de [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1988/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1988/press.html).

Organización de las Naciones Unidas (s. f.). *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Nueva York: Autor.

Peace Operations Training Institute (2005). *Ética en el mantenimiento de la paz*. Recuperado de [http://media.peaceopstraining.org/course\\_promos/ethics/ethics\\_spanish.pdf](http://media.peaceopstraining.org/course_promos/ethics/ethics_spanish.pdf).

Secretaría General (2003). *Boletín. Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales*. ST/SGB/2003/13. Nueva York: Autor.

United Nations Peacekeeping Operations. *Principles and guidelines* (2008). Nueva York: Autor.

United Nations Peacekeeping Operations. *Year in Review* (2012). Nueva York: Autor.

### Hemerográficas

UN peacekeepers took part in rapes during Bosnian Genocide (1 november 1993). *Sarasota Herald Tribune*. Recuperado de <http://bosniagenocide.wordpress.com/2010/12/09/un-peacekeepers-took-part-in-rapes-during-bosnian-genocide/>.

Atrocidades de cascos azules (9 september 1997). *Clarín*. Buenos Aires. Recuperado de <http://edant.clarin.com/diario/1997/09/09/i-03101d.htm>.

Bassiouni, C. (2001). *Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice*. *Virginia Journal of International Law Association*.

Bhalla, N. (16 march 2012). *UN must review policy on peacekeepers who abuse - Amnesty*.

Alertnet. Recuperado de <http://www.trust.org/alertnet/news/un-must-review-policy-on-peacekeepers-who-abuse-amnesty/>.

Blanco, S. (24 de junio del 2008). *Cuando el pacificador se cree el amo*. *El País*. Madrid. Recuperado de [http://elpais.com/diario/2008/06/24/sociedad/1214258401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/06/24/sociedad/1214258401_850215.html).

Cajal, M. (7 de septiembre de 2011). Mujica envió carta de disculpas a Haití. *El Diario*. Montevideo. Recuperado de <http://eldiario.com.uy/2011/09/07/mujica-envio-carta-de-disculpas-a-haiti/>.

Comiteau, L. Court says the Dutch are to blame for Srebrenica deaths (6 July 2012) *Time*. Recuperado de <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2081634,00.html>.

Hernández, J. (1995). Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela. *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 47: 116-138.

Mellizo, A. (6 de septiembre de 2011). Uruguay será “implacable” con los abusos en Haití. *Diario Popular*, Toronto. Recuperado de <http://diarioelpopular.com/2011/09/uruguay-sera-implacable-con-los-abusos-en-haiti/>.

### Bibliográficas

Beirão, A. (2011). Jurisdição sobre os brasileiros atuando em operações de paz. En Menezes W. (Coordenador). *Estudos de Direito Internacional*, Volume XXI, Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional (279-291). Curitiba: Editora Jurúa.

Csáky, C. (2008). *No one to turn it. The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*. London: Save the Children.

Martín, P. (2009). El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis. En Liñan, D. & Roldán, J. (eds.). *El Estatuto de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior* (39-97). Madrid: Plaza y Valdez.

Nuhanović, H. (2007). *Under the UN flag*. Sarajevo: DES.

### Electrónicas

Provencher, R. (2007). *Blue Helmets: Peace and Dishonor* [Video file]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=85ljq4El6go>.

### Tesis

Roy, J. (2011). *Les crimes sexuels et la responsabilité pénale du personnel du maintien de la paix des Nations Unies* (Memoria Parcial de Maestría). Université du Québec à Montréal.

# Aproximación a la inteligencia policial (la Policía Federal de México, 2006-2012)

*An approximation to police intelligence (the Federal Police  
of Mexico, 2006-2012)*

*Abordagem à inteligência policial (a Polícia Federal do México,  
2006-2012)*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/24 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/26

**Marcos Pablo Moloeznik**

Doctor en Derecho.  
Profesor-Investigador, Departamento de Estudios Políticos,  
Universidad de Guadalajara,  
Guadalajara, México.  
mmoloeznik@yahoo.es

**Manuel I. Balcázar-Villarreal**

Instructor, Diplomado en Seguridad Nacional,  
Universidad Iberoamericana.  
México D. F., México.  
ibavil@hotmail.com

**Para citar este artículo:** Moloeznik, M. P. & Balcázar V., M. (2013). Aproximación a la inteligencia policial (la Policía Federal de México, 2006-2012). *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 131-151.

## RESUMEN

Del 2006 al 2012, la política criminal del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa le dio preeminencia a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, encarnada en la Policía Federal, a la que se dotó de una moderna plata-

forma tecnológica para la inteligencia; por lo tanto, esta contribución se centrará sobre la inteligencia policial y el derrotero de los últimos seis años de la inteligencia de la Policía Federal mexicana.

## PALABRAS CLAVE

Inteligencia, política criminal, Policía Federal, seguridad pública, tecnologías de seguridad (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## ABSTRACT

From 2006 through 2012, President Felipe Calderon's criminal policy gave priority to the Federal Public Security Secretariat embodied in the Federal Police which was equipped with a modern technological platform for intelligence.

Therefore, this contribution will focus on police intelligence and the path of the Mexican Federal Police in the past six years.

## KEY WORDS

Intelligence, criminal policy, Federal Police, public security, security technologies (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

De 2006 a 2012, a política criminal do governo do presidente Felipe Calderón Hinojosa deu preeminência para o Secretariado da Segurança Pública Federal encarnada na Polícia Federal, que é dotada de uma moderna platafor-

ma tecnológica para a inteligência; portanto, essa contribuição vai se centrar na inteligência da polícia e o curso dos últimos seis anos da inteligência da Polícia Federal mexicana.

## PALAVRAS - CHAVE

Inteligência, política criminal, Polícia Federal, segurança pública, tecnologias de segurança (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## A manera de introducción

La inteligencia existe desde tiempos inmemoriales, en sus dos vertientes de pensamiento:

- Oriental: por lo menos desde el siglo V antes de Cristo, al encontrarse documentada en el capítulo XIII –que lleva por sugestivo título “Uso de espías”– de la clásica obra *El arte de la guerra*, de Sun-Tzú. Así, este pensador milenarista chino destaca que (1982, p. 146):

[...] lo que permite al soberano sensato y al buen general, golpear y vencer, y conseguir cosas más allá del alcance de los hombres comunes, es la información anticipada. Esto es, información de las disposiciones del enemigo, y lo que piensa hacer.

- Occidental: en los números 13 y 14 del Antiguo Testamento, en lo que se acepta como la primera operación encubierta en la historia de la humanidad, al instruir Yahvé a Moisés, para enviar hombres a explorar Canaán, es decir, la tierra prometida.

Se trata, nada más ni nada menos, que de un “tema de supervivencia, ya que hay que saber con quién pelear; o, lo que es lo mismo, sentido común adaptado a las necesidades de sobrevivir [...]” (Tello, 2007). Entendiéndose por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, difusión y protección de información relevante y oportuna para la toma de decisiones en materia de seguridad y buen funcionamiento del Estado (Flasco Chile, 2007, p. 111).

En este marco, tampoco debe soslayarse que (Raviv & Melman, 1991, p. 25):

La comunidad de inteligencia [...] es un reflejo de la sociedad a la que sirve y de la cual deriva su poder e idiosincrasia. Cada país forja una estructura de inteligencia a su imagen. Junto con el trabajo clandestino se desarrollan una tradición popular y una mitología que reflejan el temperamento de la nación y el carácter de su cultura.

Debido a las amenazas emergentes y de nuevo cuño, el diseño e implementación de sistemas de

inteligencia policial se erige en uno de los estadios del necesario proceso de modernización de las instituciones policiales, específicamente por el enfoque analítico y de investigación sobre la tradicional lógica reactiva y de fuerza.

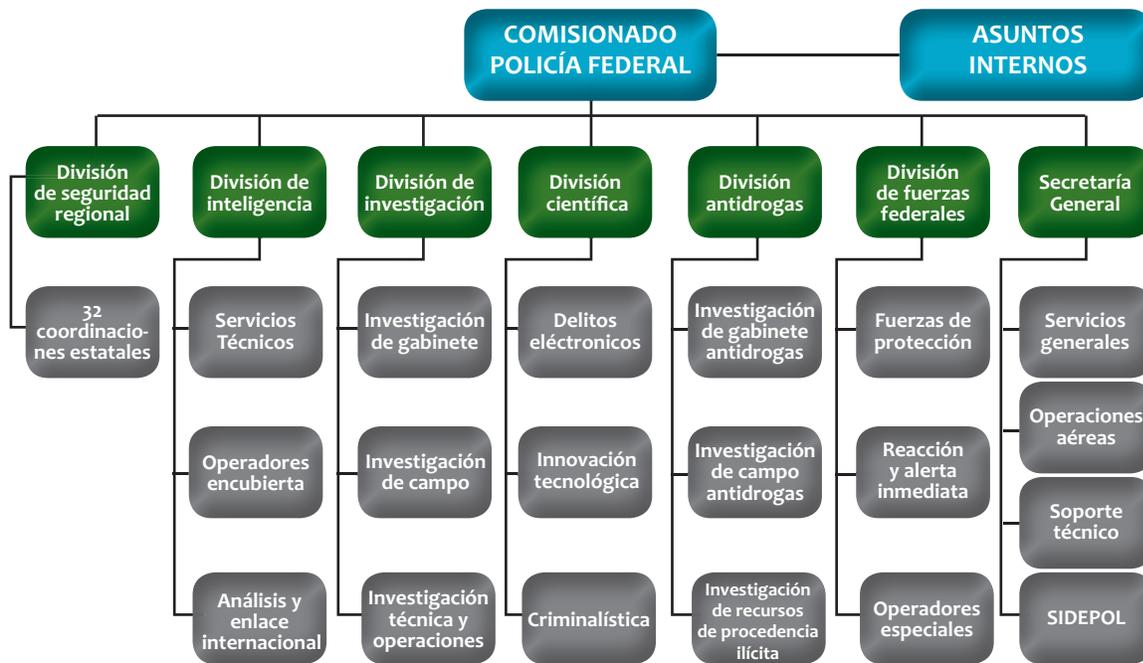
Esto es, desde un nuevo diseño institucional, la operación de las policías –en particular la Policía Federal mexicana– descansa en la aplicación de la inteligencia en las funciones de prevención, investigación y reacción del delito y de factores asociados a la inseguridad, con el objeto de dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones.

Así, la presente contribución intenta dar cuenta del espíritu que vivifica las actuaciones de la Policía Federal en los últimos seis años (2006-2012), especialmente desde la aplicación del ciclo de inteligencia.

Cabe señalar que la creación de la Policía Federal es resultado de un proceso histórico en México, cuyos debates comenzaron a principios de la década de 1990 e iniciaron su materialización nueve años después con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), que se configuró como el primer cuerpo nacional de fuerzas de seguridad civiles en México. Sin embargo, por su propio enfoque preventivo, tenía un diseño que limitaba su acción y las tareas de inteligencia a la vertiente preventiva, para restringir sus capacidades de investigación.

Con el cambio de figura jurídica y emergencia de la Policía Federal en el 2010, surgió la oportunidad de consolidar la producción de inteligencia como una herramienta para fortalecer la función policial e inhibir las acciones delictivas.

Se debe mencionar que la producción de inteligencia en la Policía Federal mexicana se considera como un *eje transversal*, aun cuando se cuenta con una División de Inteligencia –que al igual que las demás divisiones forma parte del proceso–, pero no detenta la centralización de la información ni el monopolio del ciclo de inteligencia, ya que las seis divisiones que integran la Policía Federal (vid. figura) generan inteligencia, como lo señala el reglamento de este cuerpo policial y se podrá apreciar en el presente artículo.



Fuente: Arellano et al. (2012). "El cambio organizacional: el diseño estructural de la Policía Federal". En *Policía Federal: una nueva institución para México*, p. 56. México: CIES.

## 1. Aproximación a la inteligencia policial (para profundizar, Vid. Balcázar, 2011)

En el ámbito policial, siguiendo al reconocido tradista Holzmann (1996), resulta pertinente hablar de *inteligencia policial*, a la que define como:

[...] aquella parte de la inteligencia tendiente a identificar y prevenir las amenazas de carácter terrorista o delictual que tengan la capacidad de afectar negativamente la seguridad pública interior o el orden público de la República, de manera que permita a los altos mandos policiales la elaboración de planes y programas específicos para su represión o prevención, a la vez de tener una capacidad de asesoría al Gobierno en aquellos hechos o tendencias que sobrepasan el marco estrictamente policial.

La inteligencia policial se diferencia de la investigación policial en que la primera posee capacidad de anticipación y está al servicio de la toma de decisión y planificación de los altos mandos institucionales y el Gobierno. La segunda se inicia al existir la comisión efectiva o presunción fundada de un delito. No obstante, ambas re-

quieran una adecuada coordinación en cuanto al uso de fuentes, bases de datos y procesamiento de la información.

En contraste, el especialista Ugarte (2009 b) prefiere denominarla *inteligencia criminal*, por tratarse:

[...] de la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, para la investigación de organizaciones criminales y otras formas de delito complejo no susceptibles de ser prevenidas ni enfrentadas eficazmente solo a través de la investigación criminal –inteligencia criminal táctica– y para la realización de un análisis de la situación en materia de criminalidad, sus causas y sus perspectivas de evolución a corto, mediano y largo plazo, ya sea en un barrio, en una región interna, en un país, en una subregión o región, sobre todos los delitos o sobre algunos en particular, para orientar a la política de seguridad pública –inteligencia criminal estratégica– realizada por instituciones policiales y por organismos de inteligencia criminal, incluyendo también, entre sus instrumentos, el análisis del delito, en sus aspectos espaciales, temporales, personales y de ambiente en que es cometido, y de modus operandi de su comisión.

Cualquiera que sea la denominación que reciba la inteligencia de las instituciones policiales, los expertos reconocen que es la responsable de la detección y procesamiento de individuos, grupos o asociaciones criminales que han operado, operan o podrían operar dentro del territorio nacional (Flasco Chile, 2007, p. 112).

Al tiempo que se recomienda *distinguir y privilegiar lo estratégico sobre lo operativo* (Tello, 2009, p. 23):

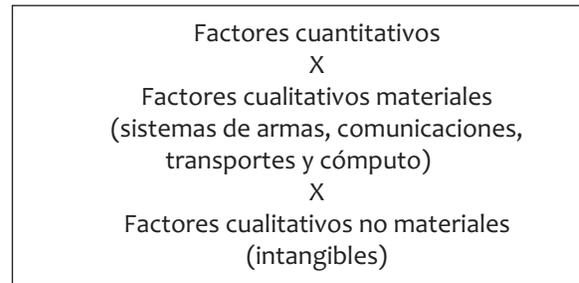
La estrategia para “abordar” el problema, y la operación para “atenderlo”. Lo primero sin lo segundo no tiene utilidad alguna; lo segundo sin lo primero es como navegar sin timón. El orden de los factores, en este caso, sí importa. El sentido de urgencia no debe trastocar el orden de los factores.

Ahora bien, por su diseño institucional, la inteligencia policial en México se articula en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, aunque las principales capacidades conceptuales, de recolección y operación, se concentran en la Policía Federal, que tiene una amplia influencia del organismo civil de inteligencia nacional (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN), mientras que en las policías estatales la producción de inteligencia nacional no está unificada ni comparte procedimientos homólogos, y en el orden municipal las capacidades son mucho menores e, incluso, nulas.

### 1.1. Capacidades del subsistema policial (para mayores detalles, vid. Moloeznik, 2010, pp. 21 y ss.)

Como quiera que sea, tratándose de los cuerpos de seguridad pública, para garantizar tanto la prevención del delito y las conductas antisociales (intervención *ex ante*), como la investigación y resolución de los delitos (actuación *ex post*), el Estado dota a las policías de determinadas capacidades, a partir de las cuales es posible estimar su estado de fuerza. Para ello, un reconocido pensador anglosajón propone la siguiente fórmula, que resulta de combinar factores cuantitativos y cualitativos, materiales y no materiales<sup>1</sup>:

#### Capacidades



**Fuente:** Elaborado con base en Handel, M. I., *Numbers do Count: The Question of Quality versus Quantity*. En, Huntington, S. P. “The Strategic Imperative” <New Policies for American Security>, Written under the auspices of the Center for International Affairs, Harvard University, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1982, pp. 193 y ss.

Los componentes cuantitativos son relativamente fáciles de mensurar, en términos de efectivos encuadrados en las corporaciones (censo del personal) y todo aquello que pueda ser sometido a inventario, como vehículos y *stock* de armamento y municiones.

Por su parte, los factores cualitativos materiales vienen dados por los sistemas de armas, comunicaciones, transportes y cómputo, en términos de durabilidad y confiabilidad.

En lo que respecta a recursos medios y materiales (Rico & Chinchilla, 2007, pp. 65-66) se suelen incluir desde la infraestructura física de comisarías y cuarteles, hasta la adquisición de nuevas tecnologías, a la luz de las nuevas formas de criminalidad (ADN, microscopios electrónicos, centrales de información), reconociéndose el alto costo tanto de los implementos mismos como de su mantenimiento, y la necesidad de contratar personal calificado para su eficiente manejo, lo que impide o limita que muchos países puedan utilizar estos recursos.

Por último, los elementos cualitativos no materiales incluyen intangibles tales como liderazgo, modelo y doctrina policial, perfil de la masa crítica humana, reclutamiento, selección, adiestramiento y formación a lo largo de su vida profesional, reglas de uso de la fuerza y deontología policial, integridad, grado de motivación e imagen pública, cultura organizacional e institucional, calidad de vida y salud física y mental de los policías, inteligencia y *con-trainteligencia*, entre otros componentes.

<sup>1</sup> En esta propuesta subyace un debate permanente entre los partidarios de la cantidad y los defensores de los factores cualitativos.

## 1.2. Importancia relativa de la inteligencia para los órganos policiales

Esto significa que la inteligencia policial o inteligencia criminal –términos que se pueden utilizar de manera indistinta– es un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial. Su importancia o peso se desprende de su propia naturaleza: la racionalidad en el proceso de toma de decisiones y la obtención de resultados organizacionales acordes con el complejo desafío de la delincuencia, demandan el diseño y desarrollo de sistemas de inteligencia policial o criminal, en particular sistemas de información geográfica (geomática) que, conectados con el sistema de comunicaciones, permitan al mando policial acceder a información sobre la dinámica y comportamiento de la delincuencia en tiempo real.

En particular y tal como se manifiesta en párrafos anteriores, en materia policial *interesa su nivel estratégico*, con el objeto de utilizarla para (Ugarte, 2005, p. 65):

[...] efectuar un análisis más amplio sobre tendencias y amenazas en materia delictual, cooperando para la formulación de las políticas en materia de seguridad pública y para el diseño y la preparación de las instituciones cuya función es luchar contra el delito, para enfrentar adecuadamente los nuevos desafíos detectados. En materia de inteligencia criminal suele distinguirse entre nivel estratégico y nivel táctico. Las diferencias entre ambos están tanto en la amplitud de visión y nivel de detalle, como en el destinatario del producto inteligencia [...] Mientras que el *nivel táctico* está orientado hacia un propósito policial determinado –típicamente, el desbaratamiento de una organización criminal, o la prevención eficaz de determinado delito complejo–, el *nivel estratégico* está orientado hacia la formulación de alerta temprana y la determinación de amenazas en materia de delitos, generalmente de mediano y largo plazo, con la finalidad de establecer prioridades y adaptar a un país, a una región o a una institución policial, para enfrentar adecuadamente las amenazas criminales que van surgiendo, orientando el planeamiento de corto, mediano y largo plazo y las políticas en materia de seguridad pública [...] De ese modo, mientras que los destinatarios del nivel táctico son equipos de investigadores, los

consumidores de inteligencia de nivel estratégico son los formuladores de decisiones de las instituciones, o los responsables políticos a nivel local, nacional o subregional.

## 1.3. Aplicación de la teoría clásica de la inteligencia

Para estudiar el caso de la Policía Federal mexicana es importante considerar el enfoque tradicional de inteligencia propuesto por Sherman Kent, ya que desde sus orígenes en 1999 como Policía Federal Preventiva, así como durante toda la administración del 2006-2012, estuvo encabezada por personal proveniente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); su diseño se gestó desde las áreas de seguridad nacional, más que de seguridad pública, bajo un enfoque preventivo, en el que la inteligencia criminal sería desarrollada por instituciones ministeriales (fiscalías), en el caso de México a través del Centro Nacional de Planeación y Control de Drogas (Cendro), dependiente de la Procuraduría General de la República o fiscalía general.

La teoría clásica de inteligencia, iniciada en su versión contemporánea por Kent con el libro *Strategic Intelligence for American World Policy* (1949)<sup>2</sup>, tradicionalmente ha estado asociada a la agenda de seguridad nacional, en especial por la convergencia de doctrinas, tanto de inteligencia como de seguridad nacional, que establecen un binomio de *inteligencia para la seguridad nacional* que perduró hasta finales del siglo XX, considerando el uso de una herramienta como la inteligencia algo exclusivo para la seguridad nacional, que podría tener como explicación probable que el pensamiento de inteligencia fue “eclipsado” por la doctrina de seguridad nacional.

En este sentido, se destaca que tanto la formación como la doctrina de los mandos en la Policía Federal obedecieron a un modelo integral de seguridad nacional, en el que la inteligencia se concebía a través del modelo tridimensional (conocimiento, actividad y organización) planteado por Kent.

<sup>2</sup> Hay edición en español; vid. Kent, S. *Inteligencia estratégica para una política mundial norteamericana*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, ediciones varias.

Con el fin del modelo bipolar y la guerra fría, a principios de la década de los noventa, el paradigma de inteligencia se fue ampliando hacia otras actividades gubernamentales, específicamente al área de seguridad pública, que había sido un espacio de escaso desarrollo institucional, con lo que se abrió una ventana de oportunidad para profesionalizar a los cuerpos de seguridad de acuerdo con una nueva realidad, caracterizada por *la tercera ola de información y sociedad del conocimiento*, donde el factor primario son las *habilidades sociales* y los conflictos que se desarrollan en el marco de la *Guerra de Cuarta Generación*, cuyas notas esenciales son la asimetría y la *combinación de tácticas guerrilleras y terroristas, sin distinción civil-militar* (Ghanshyam Singh, 2005).

El caso mexicano armoniza con la tendencia internacional del uso de la inteligencia para la seguridad nacional en un primer momento, para dar paso a su empleo en tareas de seguridad pública, procuración de justicia y combate al crimen organizado a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Esto se ha convertido en una tendencia, por lo que se impone identificar los conceptos desarrollados por Kent en materia de inteligencia y analizar su aplicación en tareas de seguridad pública, de manera específica a cargo de la Policía Federal durante el período 2006-2012, desde las divisiones que integran esta institución policial de nuevo cuño.

Si bien es cierto que el ambiente operacional de la información ha tenido importantes transformaciones desde la creación del modelo de Kent hasta la fecha, también resaltan los orígenes de la Policía Federal en las estructuras de seguridad nacional, así como el hecho de que servicios de inteligencia del hemisferio aún continúan empleando este diseño con niveles de eficiencia aceptables, enfatizando el componente de inteligencia e información, que *tiene por finalidad identificar los factores adversos (con potencialidad de generar antagonismos)* (Thiago, 1991, p. 45), y en un cuerpo de policía se utiliza para desarrollar las operaciones contra estos factores adversos, que tienen una naturaleza delictiva.

Por último, es necesario puntualizar que, independientemente del marco teórico-conceptual, se usará como definición de inteligencia lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional vigente en México, que *entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional* (Ley de Seguridad Nacional, 2005). Aun

cuando la definición tiene un enfoque de seguridad nacional, más que de seguridad pública, se debe señalar que es la única referencia legal disponible para una definición de inteligencia, y que engloba elementos del ciclo de inteligencia, así como la relación de estos con la información y el propósito de ambos<sup>3</sup>.

Por su parte, la contrainteligencia policial, en específico (Holzmann, vid. *Supra*), es aquella parte de la inteligencia tendiente a conocer las amenazas provocadas por organizaciones formales o informales, reales o clandestinas, que tengan por finalidad a las instituciones policiales o el personal policial. Por lo tanto, le corresponde a ella velar por la seguridad de sus instalaciones y personal encuadrado.

## 1.4. Niveles de inteligencia

Se suele distinguir entre la inteligencia de orden superior (estratégica) y aquellas orientadas al establecimiento de las posibilidades operativas o tácticas, según corresponda, determinando naturaleza, características, limitaciones y vulnerabilidades del enemigo o fenómeno que se va a enfrentar.

- **Inteligencia estratégica**

Por naturaleza y definición, este tipo de inteligencia se orienta a largo plazo y cubre un amplio espectro temático para lograr los fines de la organización a la que sirve. En este orden, algunos especialistas han señalado que *la inteligencia estratégica solo puede surgir y florecer a la sombra de proyectos nacionales a largo plazo [...]* (Swenson & Lemozy, 2009).

Desde esta perspectiva, la inteligencia estratégica se articularía como un ente coordinador de los otros dos niveles de inteligencia, que se generan en función de una visión macro que los emplea como insumos para visualizar tendencias de trascendencia histórica.

<sup>3</sup> Además, los principales funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública Federal –comenzando por su propio titular, responsables del diseño e implementación del ciclo de inteligencia en la Policía Federal–, provienen del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), teniendo como antecedente la creación de la Policía Federal Preventiva en enero de 1999, la posterior designación del entonces contraalmirante Wilfrido Robledo Madrid y la migración de personal del CISEN a la entonces *Coordinación de Inteligencia para la Prevención*, a la sazón como núcleo duro de la masa crítica humana del incipiente proceso de inteligencia policial.

- **Inteligencia táctica**

Es una etapa intermedia que tiene una menor cobertura en tiempo y espacio; su temporalidad pudiera contextualizarse a mediano plazo, y puede ser de carácter regional o local, más enfocada a características, en particular de un fenómeno o tema de atención. De los productos generados en este nivel depende la actualización y ajuste de la visión estratégica, así como escalón para el desarrollo de operaciones.

- **Inteligencia operativa**

Representa el nivel más visible de la inteligencia como actividad, y contempla un espectro menor de tiempo y espacio, ya que se enfoca a la intervención directa en un tema o fenómeno a corto plazo, para incidir directamente en él, de acuerdo con los planeamientos táctico-estratégicos.

En la escala, la inteligencia operativa tiene un menor impacto espacial y temporal, mientras que la inteligencia estratégica posee un enfoque a largo plazo y una cobertura más amplia. Las funciones de inteligencia policial o criminal estratégica pueden considerarse así, si contemplan fenómenos o temas de amplio espectro, que no se limiten a coyunturas temporales o a un grupo o fenómeno delictivo en particular, sino que contemplan la visión estructural que motiva las causas de atención de la agenda de seguridad pública, para atenderlas desde una visión integral que trascienda el ámbito de la inteligencia operativa.

Es importante señalar que al marco teórico-conceptual de inteligencia propuesto por Kent se han agregado nuevos elementos, como la generación de inteligencia de fuentes abiertas, que cobra relevancia en el marco de las redes sociales y la era digital. Otro de los nuevos conceptos de reciente aparición es el de *fusión* de inteligencia, que tiene su origen *ex post* al 9/11. A nivel federal, estatal y local se trabaja en el desarrollo de centros de consulta conjunta de información de inteligencia bajo el concepto *fusión*, el cual tiene como finalidad integrar los productos de todas las agencias de seguridad y procuración de justicia (fiscalías) en los tres órdenes de gobierno, para evitar que la compartimentación de información entre agencias sea una ventana de oportunidad para grupos terroristas y criminales. La importancia del concepto radica en la coordinación entre agencias, así como en la generación de inteligencia surgida de agencias locales y nacionales de seguridad y procu-

ración de justicia, y corporaciones de policía locales, que por su naturaleza tienen un mayor acopio de información de manera natural y permanente.

### 1.4.1. *Inteligencia policial en el caso mexicano*

Debe destacarse que en el caso mexicano puede apreciarse una convergencia de los tres niveles de inteligencia señalados, con mayor presencia de la vertiente táctico-operativa, que resulta entendible por la naturaleza de la función policial, y relativa novedad en el cambio de funciones, al quitar el componente preventivo del reglamento de la Policía Federal en el 2010.

Como ya se señaló, el diseño institucional de las policías mexicanas se encuentra dividido en tres grandes bloques: federal, estatal y municipal, lo cual hace imposible hablar de una inteligencia policial nacional, ya que cada uno de los órdenes de gobierno tiene lógicas y racionalidades propias, y registra rezagos y asimetrías en el desarrollo policial. Incluso, actualmente los trabajos en materia policial –a nivel nacional– impulsan la depuración y evaluación en términos de control de confianza de todas las policías en el país, que de forma mayoritaria se agrupan en los estados o entidades federativas.

Cabe mencionar que para el 2011, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contabilizó un total de 397.664 policías en estados y municipios, de los cuales 29.243 (7%) fueron policía ministerial o equivalente, que tendrían mayor familiaridad con la investigación policial por mandato de ley, mientras que 202.274 (51%) están distribuidos en 32 estados, y 166.147 (42%) pertenecen a los 2.440 municipios del país.

En este sentido, resulta más apropiado considerar solo el caso de la Policía Federal y sus facultades reglamentarias, que de manera no homogénea faculta a las distintas divisiones para la producción de inteligencia, tanto estratégica como táctica y operativa. Se debe mencionar que en distintas obras publicadas para difundir el modelo policial se pone énfasis en las capacidades de análisis táctico e investigación; incluso, en la propuesta federal para conformar unidades modelo de policía se refuerzan estos dos componentes, lo cual muestra una racionalidad más operativa y menos estratégica.

## 1.5. Redes informales de policía e inteligencia nacional

Una visión diferente la aporta la contribución de las redes informales de policía a la producción de inteligencia para la seguridad nacional, especialmente si los temas de la agenda son terrorismo, como sucede en Estados Unidos, o crimen organizado, que desde la óptica del modelo *etapa-evolución* planteado por Peter Lupsha aportarían gran información, ya que los integrantes de grupos delictivos estarían identificados por agencias de seguridad y procuración de justicia en distintas etapas de su carrera criminal, ya sea en la etapa *predatoria*, *parasitaria* o *simbiótica* identificadas por este teórico (Lupsha, 1996)<sup>4</sup>.

Derivada de su formación, doctrina y origen, las corporaciones de policía tienen una función naturalmente generadora de información en la mayoría de las actividades que realizan, ya que tanto en los patrullajes, contacto con la comunidad, arrestos, atención a emergencias, entre otras actividades, se encuentra siempre presente la captación de información de diferente tipo, que les permite a las policías contar con insumos suficientes para transformar la información cruda en productos de inteligencia, especialmente en un contexto en el que (Naím, 2006, pp. 22 y 52):

[...] el propio “crimen organizado” está cambiando, haciéndose cada vez menos organizado –en el sentido tradicional de basarse en estructuras rígidas y verticales de control y mando– y

más descentralizado [...] basado en agentes y células dispersos y nebulosamente conectados [...].

Desde esta perspectiva, la función policial cobra un papel altamente relevante en cualquier nivel que opere, ya sea nacional, regional o local, en virtud de que, además de las funciones de información, algunas agencias de policía suelen no ser percibidas como una amenaza para los grupos criminales.

A continuación se presenta desagregadamente la forma como podría orientarse la labor policial en diversos segmentos que pueden presentar los conflictos sociales, desde el problema incipiente entre vecinos o familiares hasta manifestaciones del crimen organizado. Estas directrices generales están bosquejadas en la tabla 1 (Zepeda, 2010, p. 18).

Tratándose de la Policía Federal, sus actuaciones deberían concentrarse en atender al crimen organizado que no respeta fronteras ni soberanía nacionales, y a los delitos de alto impacto social, en especial los violentos. En ambos casos, la inteligencia policial o criminal es clave.

Esta, como ya se demostró, se basa en el *ciclo básico de inteligencia*; y la experiencia enseña que la apreciación y explotación pueden hacer la diferencia (Raviv & Melman, 1991, p. 427):

[...] la información anticipada sobre la disposición de las tropas enemigas y su poder de fuego constituye evidentemente un factor clave para lograr la victoria, siempre que se la analice y difunda correctamente [...]

A partir de la amplia capacidad para captar información de seguridad pública, que eventualmente podría transformarse en inteligencia policial, e incluso para la seguridad nacional, las agencias policiales tienen un gran potencial, que requieren reforzar

4 Al respecto, Lupsha señala que la etapa *predatoria* corresponde a bandas de crimen callejero, atomizado y disperso, con un área de acción definida; la fase *parasitaria* detalla organizaciones criminales más articuladas, violentas y especializadas, con capacidad de enfrentar algunos actos de autoridad en su contra. Finalmente, la etapa *simbiótica* identifica grupos con igual o mayor poder que el Estado, que aprovechan los recursos institucionales y dependen de él para su sobrevivencia.

**Tabla 1. Directrices que deben orientar la labor policial en diversos segmentos de los conflictos sociales abordados por el sistema penal**

-Policía capacitada en acciones de proximidad	-Inteligencia policial, mapeo delictivo	-Inteligencia policial y anticipación	-Resguardo profesional de la escena del crimen
-Seguimiento de acuerdos	-Patrullaje, rondines, operativos, prevención y difusión con base en investigación	-Capacidad de reacción inmediata	-Pesquisas preliminares para la investigación
-Apoyo a la ciudadanía	-Participación ciudadana	- Grupos de élite	-Capacidad de reacción inmediata
-Participación ciudadana		- Especialización	-Intervención en crisis

con el desarrollo de capacidades analíticas para la generación de productos de inteligencia en los tres niveles y tipos de esta actividad.

## 2. Adopción y operación del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal mexicana

De acuerdo con Fondevila (2011), los resultados que caracterizan a los cuerpos de seguridad pública en México responden a las siguientes tres notas esenciales<sup>5</sup>:

- a) *Policiamiento convencional*. La mayor parte de las fuerzas policiales del país operan sobre la base del policiamiento convencional, es decir, con patrullajes intensivos, modelos de vigilancia tradicional, esquemas rígidos de disuasión, formas clásicas de control del delito frente a una criminalidad con un funcionamiento cada vez más complejo, intensivo y violento.
- b) *Estrategias reactivas*. En su mayoría, las estrategias policiales son básicamente reactivas. Trabajan sobre las necesidades puntuales que provocan la criminalidad y las demandas de la población. No hay, por tanto, policiamiento estratégico sobre la base de trabajo de inteligencia.
- c) *Ausencia de investigación y actuaciones basadas en la trilogía flagrancia-arraigos-cateos*. Las policías y los ministerios públicos no tienen capacidad de investigación. Habitualmente, operan sobre la base de la flagrancia para detener personas (e. g., el 93,7% de los reclusos de la ciudad de México afirman haber sido detenidos en flagrancia; vid. Azaola & Bergman, 2009, p. 35). Esta figura legal se complementa con el arraigo que permite mantener personas bajo custodia mientras se realiza la investigación o construcción de la causa. Por último, estos dos instrumentos se apoyan también en los cateos, que permiten a los policías ingresar a domicilios particulares bajo la presunción de encontrar a un delincuente con orden de aprehensión. Estas tres formas legales constituyen los pilares sobre los que se sustenta la actuación

policial y ministerial y, en la práctica, se erigen en el reemplazo directo de la investigación científica de los delitos.

Lo cual pone de relieve que, en general, podría clasificarse a la policía mexicana como *criminal*, concebida como el más bajo estadio o categoría de desarrollo policial por la doctrina (Moloeznik, 2010, p. 38).

### 2.1. La inteligencia como eje articulador del nuevo modelo policial

Frente a esta situación y que, por ende, en México no existían las instituciones policiales que se requerían para hacer frente a un fenómeno delictivo cada vez de mayor complejidad, se impuso la construcción de capacidades institucionales a partir del diseño e instrumentación de un nuevo modelo de seguridad, sobre el que –a su vez– se asienta un modelo policial de nuevo cuño (García, 2011, p. 24).

Dicho en otros términos, el llamado *nuevo modelo policial nacional* “previene y combate el delito a partir de la generación de inteligencia policial”, fundamentado y basado en el ciclo básico de inteligencia y la tecnología proporcionada por la “Plataforma México” (Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2010, p. 26 y ss.).

El diseño de este nuevo modelo policial federal prevé la atención cotidiana de la inseguridad, pero también tiene una visión a largo plazo, es decir, la meta es solucionar lo inmediato y, a la vez, edificar una policía eficaz, que garantice una vida mejor y un México más seguro para las futuras generaciones.

Adicionalmente, conviene señalar que el nuevo modelo busca un sano equilibrio e interrelación entre los recursos tecnológicos y operativos y las capacidades humanas, mediante dos ejes rectores, a saber: a) la creación de una red de interconexión de telecomunicaciones y un conjunto de bases de datos a nivel nacional, que se concentran en un sistema denominado *Plataforma México*, y b) la reestructuración de la Policía Federal, por medio del diseño del servicio profesional de carrera policial, en particular mediante el desarrollo de las destrezas y capacidades de los diferentes perfiles de policía requeridos para operar bajo el ciclo de inteligencia (García, 2011, p. 28).

5 Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

La operación, según el ciclo básico de inteligencia, se basa en la incorporación e interacción de los siguientes elementos:

- Análisis e inteligencia policial. Es la función que permite la coordinación e intercambio de información policial entre instituciones de seguridad pública a nivel nacional y otras autoridades competentes, así como la generación de productos de inteligencia, derivados del análisis y explotación de la información obtenida durante la actuación policial, y mediante otras fuentes y medios de acopio.
- Operación y despliegue. Es el área que, con base en los productos de inteligencia, ordena el despliegue territorial utilizando al Grupo Táctico y/o a la policía de proximidad (seguridad regional), según sea el caso, con el propósito de prevenir un delito o combatir a la delincuencia organizada a través de operativos.
- Control operativo (Centro de Radio). Es la dimensión funcional en la que se concentra la información de seguridad pública, que permite el acceso a los elementos autorizados de las corporaciones policiales y de procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno, para facilitar la coordinación de acciones conjuntas e implantar medidas integrales enfocadas a la prevención del delito, atención de emergencias, denuncia ciudadana y combate a la delincuencia.

El Sistema de Interconexión para la Generación de Inteligencia Operativa permite concentrar, a través de *Plataforma México*<sup>6</sup>, toda la información generada por las policías de los tres órdenes de gobierno y contribuye a la toma efectiva de decisiones, al detectar el delito de forma temprana, ubicarlo geográficamente y, con ello, direccionar de modo adecuado el despliegue y las acciones operativas pertinentes. Este sistema permite tener una conexión, en tiempo real, de manera segura controlada

<sup>6</sup> *Plataforma México*, como expresión tecnológica del nuevo modelo de seguridad, está integrada por una Red Nacional de Telecomunicaciones que permite conformar el denominado Sistema Único de Información Criminal (SUIC). De conformidad con el presidente Felipe Calderón Hinojosa: “Las herramientas tecnológicas de *Plataforma México* se han convertido en la piedra angular para el intercambio de información delictiva entre los tres órdenes de gobierno [...]”; en Gobierno Federal. Quinto Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 2011; 1.3. Información e inteligencia. Estrategia: desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia, p. 31.



y simultánea de aproximadamente cinco mil usuarios, lo que representa una ventaja estratégica para la planeación y ejecución de operaciones policiales contra la delincuencia. Su uso constituye un cambio significativo en la forma de operar de las policías, ya que por primera vez se contará con una aplicación tecnológica de punta para generar procesos de análisis e inteligencia operativa.

En cuanto a sus componentes, entre otros, deben señalarse los que siguen:

- Informe policial homologado.
- Mapas delincuenciales georreferenciados.
- Registro del personal policial.
- Ficha criminal de personas y organizaciones.
- Tableros de control.
- Sistema de Gestión Operativa.

Para garantizar una plataforma tecnológica idónea, que permitiera homologar la información, contar con información confiable y facilitar su intercambio<sup>7</sup>, la Secretaría de Seguridad Pública Federal construyó en el 2008 un edificio para las labores de inteligencia policial, el cual está equipado con sala situacional, sistemas informáticos, equipo tecnológico de punta en aspectos de cómputo, transmisión de imágenes, visualización de operativos en tiempo real y comunicaciones<sup>8</sup>.

Esto significa que el nuevo modelo apuesta por un sistema de inteligencia policial centrado en investigar para prevenir el accionar de la delincuencia y detener a los responsables de su comisión, y no detener para investigar, como históricamente se desempeñaba la policía en México; así, el lector se encuentra ante un *verdadero cambio de paradigma en las actuaciones policiales*.

7 Estrategias 7.1 y 7.2; en Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/informacion-e-inteligencia.html> <consultado el 4 de mayo de 2011>.

8 Dicho inmueble es el único en el país en contar con un war room para gestión de crisis. Vid. Felipe Calderón Hinojosa. *Segundo Informe de Gobierno*. Disponible en <http://segundo.informe.gob.mx/informe/>.

Tratándose de la Policía Federal, su Ley (2009) consagra la investigación para la prevención de los delitos:

Artículo 5. La investigación para la prevención de los delitos, en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

En este marco, el Reglamento (2010) contempla técnicas especiales de investigación (artículo 207), entendidas como *los procedimientos extraordinarios de actuación policial, encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito de prevenir la comisión de delitos y, en su caso, combatirlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público*. Las técnicas comprenden, entre otras:

- I. La implementación de operaciones encubiertas y usuarios simulados para la prevención de los delitos;
- II. La intervención de comunicaciones privadas para la investigación, y
- III. El desarrollo, mantenimiento y supervisión de fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos.

También, en virtud del artículo 214, la División de Inteligencia mantendrá, en todo momento, el control de operaciones encubiertas, y creará la estructura logística necesaria para la autorización, coordinación y control de las operaciones encubiertas.

Por otra parte, para preservar el Estado de Derecho, se incluye el control judicial (artículo 48 de la Ley); particularmente si se trata de la intervención de comunicaciones, la autorización judicial podrá otorgarse únicamente a solicitud del Comisionado General, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el artículo 51 de este marco normativo, en tanto que la operación

deberá regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos (artículo 49 de la Ley). Además, solo podrán dar cumplimiento a las intervenciones aprobadas por la autoridad judicial competente aquellos integrantes de la Policía Federal que cumplan los siguientes requisitos (artículo 54 de la Ley): a) pertenezcan a las áreas de Investigación o de Servicios Técnicos Especializados de la institución; b) cuenten con certificación de control de confianza vigente, y c) tengan un grado policial mínimo de subinspector.

En este sentido, la construcción del andamiaje institucional de la Policía Federal integra las distintas etapas del ciclo de inteligencia (como actividad) de manera divisional y en conjunto, en el marco de las atribuciones y competencias de cada una de las divisiones, tal como se pone de relieve en párrafos anteriores.

## 2.2. Aplicación práctica del ciclo de inteligencia

De ahí la pertinencia del uso de la inteligencia como herramienta para la generación de inteligencia policial o criminal, considerando las distintas etapas aplicadas a la función de seguridad pública, en el entendido de que “inteligencia que no es operable, no es inteligencia”<sup>9</sup> (gráfica 1).

- **Primera fase - Planeación, entendida como el diseño de estrategias policiales para prevenir y combatir el delito.** Durante esta fase se identifican las necesidades y la información que demandan los usuarios; se toman en cuenta los mandamientos ministeriales y judiciales (e. g., órdenes

<sup>9</sup> Idea-fuerza de un alto funcionario de la Policía Federal con una sólida formación, así como una aquilatada trayectoria en el ámbito de la inteligencia; entrevista realizada el miércoles 24 de agosto del 2011.

Gráfica 1. Ciclo de inteligencia

Diseño de estrategias policiales para prevenir y combatir el delito, considera el despliegue policial, la atención temática, la definición de blancos, la jerarquización de objetivos y las capacidades técnicas de análisis y operación



Fuente: elaborado con base en García (2011, p. 25).

de aprehensión), la denuncia ciudadana, así como la información proporcionada por agencias y pares del extranjero, entre otros. A partir de los objetivos establecidos se planifica la manera de obtener la información y se desarrolla un proceso de planificación y de organización de los recursos precisos para obtenerla. Una vez determinados los niveles de prioridad de los ámbitos de actuación del servicio y sobre qué se desea de información, se estudia el tipo y el contenido de la información susceptible de adquirir, así como la disponibilidad y fiabilidad de las fuentes y los cauces de comunicación.

- **Segunda fase - Captación o recolección, a partir de un plan de búsqueda de información.** Tiene como antecedente las consignas de búsqueda, en función de los objetivos de la Policía Federal, que de acuerdo con su marco normativo son: *salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos*, así como *investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables* (Ley de la Policía Federal, 2009).

A partir de las consignas o requisitos de inteligencia, el plan de búsqueda se orienta a la identificación de la información que será necesario encontrar para lograr los objetivos. Para este caso, en particular, las áreas de interés están enfocadas en la identificación de personas u organizaciones dedicadas a la comisión de ilícitos, además de ubicar los segmentos de población vulnerables frente a manifestaciones criminales, para contar con los datos que permitan la protección de las personas, y la desactivación de las amenazas criminales para la población.

Esto significa que el plan de búsqueda en la Policía Federal ha servido para determinar tanto el tipo de datos que se deben obtener de las organizaciones criminales, como los medios que se requieren para tener un conocimiento básico-descriptivo de los fenómenos delictivos de mayor impacto, que en la realidad nacional se corresponden con el accionar del crimen organizado, particularmente en las expresiones de narcotráfico y extorsión, sin menoscabo de otras manifestaciones criminales que vulneran a la población.

Cabe señalar que el plan de búsqueda contempla la identificación de fuentes de información que, por la naturaleza de las consignas y objetivos, son mayoritariamente técnicas, humanas, vivas (información vigente) y cerradas, por lo que el diseño del plan de búsqueda requiere un alto grado de precisión, pues se opera en ambientes muy cerrados y complejos, de los que puede ser extraída información relevante que responda a los objetivos de la Policía Federal.

Conviene insistir que la recopilación de información tiene como antecedente la etapa de planeación, en la que se identifican y sistematizan los datos específicos que se necesitan sobre una manifestación criminal o amenaza contra la población, como puede ser una organización delictiva o extorsiones a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, el acopio de información considera tanto el trabajo de campo como de gabinete; es decir, se cuenta con investigadores que trabajan directamente en el ambiente de interés, a lo que de forma coloquial se le suele llamar “la calle”; pero, igualmente, se cuenta con analistas que, de manera sistemática, revisan bases de



datos, de voces, imágenes y datos, para dar cumplimiento al plan de búsqueda y aportar datos sólidos sobre los fenómenos delictivos de interés para la Policía Federal.

En este orden de ideas, entre las fuentes para la integración de bases de datos se consideran las siguientes (García, 2011, p. 87):

1. Datos criminales recabados en lugares públicos.
2. Denuncias recibidas en términos de las disposiciones aplicables.
3. Información intercambiada con autoridades de los tres órdenes de gobierno y con instituciones policiales extranjeras.
4. Informes policiales homologados.
5. Operaciones encubiertas y de infiltración, realizadas con el propósito de recopilar datos sobre las estructuras de las organizaciones criminales, sus formas de operación y sus ámbitos de actuación.
6. Intervención de comunicaciones, previa autorización judicial.
7. Información solicitada a las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, previa autorización judicial.

Es importante resaltar que dentro de las mismas fuentes se aprecia la conformación de un “ciclo”, que tiene funcionalidad en la captación secuencial de datos que cubren un amplio espectro de fuentes. Tal vez valga la pena comentar que de datos criminales de lugares públicos (*campo*), el paso siguiente es su validación y ampliación, mediante el intercambio con otras autoridades y la revisión de las denuncias, ya sea ante autoridad judicial o de manera telefónica.

Además, cabe destacar que un insumo central dentro de las fuentes de información lo constituye el Informe Policial Homologado (IPH), que tiene su antecedente en los partes de policía tradicionales, en lo que se realizaban relatos detallados del quehacer policial de manera cotidiana.

La ventaja comparativa del IPH es que estructura la información en campos, lo cual permite su captura, almacenamiento y análisis a nivel nacio-

nal, y aporta elementos para la aplicación de herramientas estadísticas, al mismo tiempo que sintetiza los elementos centrales de interés para la acción policial.

Hasta este momento se visualiza claramente el trabajo en gabinete de la búsqueda de información, que deriva en las actividades de campo, como acciones encubiertas, operaciones de infiltración e intervención de comunicaciones, previo mandato judicial, y estar en condiciones de aportar evidencias que constituyan pruebas plenas ante las autoridades judiciales correspondientes.

En el marco de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), el papel de la recopilación digital de evidencias tiene una función relevante, tanto por la posibilidad de lograr una probanza jurídica de los registros electrónicos, como de realizar trabajos forenses, en términos de información digital, de toda clase de dispositivos electrónicos relacionada con la información o telecomunicación, lo cual también aporta elementos para otros procesos correspondientes al análisis de la información, como es la red de vínculos, de gran ayuda en la investigación de casos de secuestros.

Recapitulando, esta segunda fase se centra en la obtención de la información que se precisa para producir la inteligencia necesaria, y los medios para lograrla son los denominados *recursos de inteligencia*, sumamente variados<sup>10</sup>.

- **Tercera fase - Análisis.** Tiene un valor central en la generación de inteligencia policial, pues permite transformar “datos crudos” en productos de inteligencia y desarrollo de operaciones de intervención.

Los datos sujetos de análisis tienen su origen en las bases de datos descritas con anterioridad, y permiten a la Policía Federal aplicar la inteligencia como conocimiento, específicamente, de fenómenos delictivos y sus diversas organizaciones, como pueden ser organizaciones o tendencias criminales que afecten a la población o a instituciones nacionales.

<sup>10</sup> Entre los recursos de inteligencia se pueden enumerar los medios técnicos (como intervenciones telefónicas), los medios humanos (agente encubierto, informantes), la información pública (medios de comunicación masiva, internet), información proporcionada por otras instituciones, incluyendo la cooperación internacional.

En este marco, entre las herramientas más aplicadas, resalta la agrupación de datos de manera gráfica, que muestra conexiones y relaciones tiempo-espacio de eventos asociados con el fenómeno delictivo; se destacan, entre otros, los siguientes instrumentos: *redes de vínculos*, *redes analíticas* y *mapas delictivos* (García, 2011, p. 89).

La primera de las redes establece las relaciones que pueden tener una persona, organización, domicilio, equipo de telecomunicaciones u otra clase de objeto, con otros elementos del universo que se va a analizar. Mediante la red de vínculos es posible establecer relaciones de causalidad, lo que genera la posibilidad de definir de manera hipotética “centros de gravedad criminales” que influyen a los demás elementos considerados en la red.

Por su parte, las redes analíticas establecen una vinculación y comparación de datos entre sí, y producen inteligencia en la vertiente de conocimiento, alcanzan el nivel “periódico-complementario” y aportan las bases para escalar a la etapa “evaluativo-prospectiva”.

Los mapas delictivos relacionan en la cartografía la incidencia delictiva mediante “punteos”, en los que se marca el registro existente del delito que se va a graficar, para identificar las zonas de mayor incidencia, cruzar la información con otro tipo de variables y determinar la respuesta operativa que se va a implementar, considerando los objetivos de salvaguarda de los derechos de las personas e investigación criminal.

**Cuarta fase - Explotación de la información.** Consiste en el despliegue de operaciones para la desarticulación de los grupos, personas o fenómenos que atenten contra las personas o cometan crímenes en contra de la ciudadanía.

En este marco, resaltan las capturas de líderes criminales de todas las organizaciones delictivas nacionales, así como la desarticulación de bandas enfocadas en ilícitos específicos, como los secuestros.

Es importante señalar que el diseño de la fuerza operativa de intervención tiene como insumo los productos de inteligencia construidos con el plan de búsqueda, recopilación de información y análisis, pues estas fases sintetizan la naturaleza y los alcances de los fenómenos criminales de atención de la Policía Federal.

## 2.3. Operación del ciclo de inteligencia de la Policía Federal a partir de divisiones

La organización policial basada en una estructura divisional, apoyada por coordinaciones y direcciones generales, permite identificar a las divisiones como las áreas sustantivas de operación policial, que constituyen un modelo altamente representativo para evaluar la aplicación del ciclo de inteligencia en esta corporación de policía.

En la Policía Federal resalta la **División de Inteligencia**, que a la luz del presente análisis representaría la muestra concluyente para conocer el alcance de las tareas propias de esta división y su impacto global para la Policía Federal. Derivado de la revisión de las funciones de esta división, se concluye que la visión central es de carácter organizacional, al asignarle la función de *establecer, coordinar y dirigir un centro de inteligencia* (artículo 11 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, 2010), del cual derivan facultades para la instrumentación de operativos que permiten inferir la visión de inteligencia operativa, enfocada principalmente a corto plazo.

Cabe destacar que una de sus funciones sustantivas es la facultad de *instrumentar, operar y resguardar las bases de datos de información de la Secretaría, para la adopción de estrategias en materia de seguridad pública* (Reglamento, 2010). En este sentido, resalta que la competencia para el acopio de información trasciende a la Policía Federal, y lo hace extensivo a toda la dependencia, con lo que se abre un amplio campo de información, en la vertiente de inteligencia como conocimiento, en el enfoque estratégico.

Por otra parte, en la vertiente de inteligencia operativa, como conocimiento, también se contemplan como facultades para esta división la visión sistémica y de análisis para la generación de *inteligencia operacional que permita identificar a personas, grupos delictivos o estructuras de la delincuencia organizada* (Reglamento, 2010), que responde a una lógica preventiva y operativa, lo cual contrasta con una visión de inteligencia estratégica dentro de las facultades divisionales, que aunque no esté clasificado de esta manera, constituye uno de los ejes de inteligencia más sólidos, al señalar como atribución el *detectar los factores que incidan en las amenazas o en los riesgos que atenten contra la preservación de las libertades de la población, el orden y la paz pú-*

blicos y proponer medidas para su prevención, disuasión, contención y desactivación (Reglamento, 2010).

Esta función sería central en la producción de inteligencia como conocimiento, ya que abarcaría la parte *básico-descriptiva*, al detectar los factores que inciden en las amenazas, e incorporarían el componente *evaluativo-prospectivo*, al proponer medidas de prevención y desactivación, lo cual se complementa con las facultades para integrar fichas criminales de individuos y organizaciones.

Otra de las facultades de la inteligencia estratégica es la relacionada con el diseño y la coordinación del análisis estratégico de la información de inteligencia, que aun cuando presenta conceptos confusos, como *información de inteligencia*, tiene gran valor por la visión estratégica, que es un indicador de la producción de inteligencia en su vertiente de conocimiento, y enfocada a largo plazo, con capacidad para analizar de manera estructural fenómenos delictivos y de sugerir medios de atención para ellos, así como para las amenazas a la seguridad nacional.

## Conclusiones

El ambiente global y de amplio espectro de información en que se desarrollan las actividades de los campos centrales del poder nacional<sup>11</sup>, así como las nuevas amenazas emergentes, no bélicas, que enfrentan los países, con un profundo origen asimétrico, hacen de la inteligencia una herramienta sumamente poderosa para garantizar la seguridad pública y nacional.

A la luz de este marco instrumental de la inteligencia, la mayoría de los países del hemisferio, incluido Estados Unidos, requiere reforzar el modelo en el que se interpretan y atienden los problemas de seguridad nacional. De acuerdo con este enfoque, los asuntos de la agenda nacional surgen originalmente en un ámbito no político, que evoluciona hacia un ámbito político para su atención, y de no obtenerla escalan en la jerarquía hacia la esfera de seguridad pública, como un filtro previo al ascenso hacia temas de seguridad nacional.

Según esta dinámica, la inteligencia tiene un papel central, especialmente para el desarrollo de las

policías, que requerirán para su operación en el siglo XXI de una plataforma de conocimiento, social, tecnológico y de información muy especializada, ya que los ambientes virtuales a los que se han transportado varias de las actividades humanas (comercio, entretenimiento y ocio, trabajo, amistades y delincuencia, entre otros) necesitan una preparación especial de funcionarios de inteligencia que aporten elementos para los tomadores de decisiones en la atención de temas o fenómenos de alto impacto, como todos los concernientes a la seguridad nacional.

Sin duda, el modelo planteado por Kent aporta elementos estructurales para entender *el mundo de la inteligencia*, como lo clasificaría Abraham Schuls-ky, por lo que continúa vigente para entender y explicar la lógica de los sistemas de inteligencia. No obstante, el contexto global, las nuevas amenazas y la Guerra de Cuarta Generación (4GW) han llevado al replanteamiento de los enfoques tradicionales de inteligencia, que presentan un abordaje predominantemente militar y de seguridad nacional; aunque asuntos como el terrorismo, el crimen transnacional organizado o las pandillas delictivas juveniles transnacionales son fenómenos que no se contienen solo desde la perspectiva del uso de la fuerza, se requiere también la producción de inteligencia de alta calidad para identificar y entender los factores estructurales que alimentan este tipo de fenómenos, lo cual suele resultar complicado si las manifestaciones están en una etapa álgida de amenaza real.

Por otra parte, alternativas como la doctrina de inteligencia conjunta, de origen militar, pueden ser un marco de referencia analítico para diseñar sistemas que incorporen todos los elementos con que cuenta un gobierno o país para captar datos e información y, a su vez, desarrollar profundas capacidades de análisis para producir inteligencia<sup>12</sup>.

Además, la opción de explotar las redes informales de policía y agencias de cumplimiento de la ley para alimentar sistemas de inteligencia nacional, pareciera ser una alternativa sólida para hacer frente –desde las instituciones estatales– a las amenazas emergentes y conflictos asimétricos, así como constituirse en una opción de intercambio de experiencias y generación de inteligencia estratégica (como conocimiento) conjunta, que desarrolle elevados índices de predictibilidad sobre conflictos emergentes.

11 Vid., e. g.: Thiago, quien identifica cuatro campos del poder: político, económico, psicosocial y militar.

12 E. g., Joint Chiefs of Staff (2007). *JP 2-0 Joint Intelligence*, United States of America.

Frente al reto que plantea el siglo XXI para los servicios de inteligencia, se considera que la conjunción del paradigma tradicional de inteligencia, sumado a los principios de inteligencia conjunta y aprovechamiento de redes informales de policía, puede ser un buen referente para evaluar la solidez institucional con que funcionan los servicios de inteligencia policial orientados a dar seguridad en tres vertientes centrales: ciudadana, humana y pública, que representan distintos estadios que reflejan el avance y la madurez política de las sociedades en las que se encuentran presentes.

Por lo expuesto, el empleo del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal integra todos los componentes considerados en la teoría, desde la vertiente táctica-operativa hasta la estratégica, así como los tres diferentes tipos de inteligencia, a saber: como conocimiento, como actividad y como organización.

La aplicación del ciclo básico de inteligencia por parte de la Policía Federal muestra la viabilidad de los componentes 1 y 2; apoyo a la ciudadanía y gobiernos locales mediante operativos, y escalamiento de capacidades tecnológicas y operativas, que marca la Estrategia Nacional de Seguridad.

También es preciso señalar que la incorporación del ciclo de inteligencia como parte de las capacidades policiales es, además de un *cambio de paradigma*, el inicio para lograr mayor eficiencia en la acción policial a corto plazo, que permite el despliegue operativo de fuerzas federales con mayor confiabilidad que algunas policías locales y municipales, además de facilitar la captura de líderes de las organizaciones criminales con presencia nacional, regional y estatal.

En síntesis, el marco normativo privilegia la inteligencia policial o criminal, ya sea en el diseño institucional como en las potestades y responsabilidades de los propios operadores de la Policía Federal. Por lo tanto, en el caso de la Policía Federal, *la inteligencia constituye un tema transversal que atraviesa a toda la institución*<sup>13</sup>.

13 También es necesario apuntar que el mayor reto para la aplicación del ciclo básico de inteligencia es la *institucionalización de procesos como parte del quehacer ordinario policial*, lo cual permitirá transmitir esta sistematización del ciclo de inteligencia a policías locales (estatales y municipales), que con un adecuado manejo pueden enfocar el modelo a la prevención comunitaria del delito, y así desactivar factores potenciales de riesgo delictivo.

Sin embargo, llama la atención que dentro de las facultades de cada una de las divisiones se desarrollan conceptos propios de inteligencia, desde la estratégica hasta la operativa, sin que se aprecie una armonización de funciones, lo que da la impresión de que cada titular divisional aportó su propia experiencia en función de las necesidades de su división.

En este sentido, uno de los componentes que tienen menor fortaleza, y resulta central para la producción de inteligencia, es el análisis, que si bien se menciona dentro de las facultades de las divisiones, no se aprecia lo suficientemente sólido para garantizar productos de inteligencia, en especial la estratégica, que permitan atender factores estructurales y causales de los principales fenómenos delictivos. De esta manera, se observa una integración institucional del proceso de inteligencia que requiere ser perfeccionada mediante la definición del modelo que se va a emplear por las divisiones que integran la Policía Federal.

Por otra parte, debe reconocerse que, con la incorporación de la inteligencia en prácticamente toda la estructura y ámbitos de actuación de la Policía Federal, esta da al traste con el paradigma policial tradicional, que a lo largo de la historia política contemporánea domina el escenario de las instituciones policiales en México. Pero la *transversalidad* que caracteriza a la inteligencia en la Policía Federal también presenta –como la otra cara de la moneda– una dimensión de costos, que viene dada por un pesado aparato burocrático (artículo 5 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, 2010), no exento de duplicidades, cuando no de superposición de funciones y, por ende, de competencia y tensiones internas.

Desde esta perspectiva, se debe optar entre el fortalecimiento de una división de inteligencia que tenga las tareas de producción de conocimiento de inteligencia, y generar las directivas para la aplicación de la inteligencia como organización en las demás divisiones, o bien continuar con divisiones que funcionen como modelos cerrados en la generación de inteligencia, enfocando sus esfuerzos mayoritariamente en la vertiente operativa, obteniendo buenos resultados a corto plazo, sin lograr incidir de manera significativa en las tendencias estructurales de los fenómenos delictivos, como el crimen organizado transnacional y el narcotráfico.

Se aprecia también la imperiosa necesidad de incorporar a las funciones divisionales, de una ma-

nera más activa, el proceso de contrainteligencia, para evitar que áreas sensibles de la Policía Federal pudieran ser infiltradas por organizaciones delictivas.

Otro punto central para la implementación del ciclo básico de inteligencia, que se observa en el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, es la no adscripción de las coordinaciones, direcciones generales y divisiones, lo cual puede hacer menos eficiente el proceso de producción de inteligencia, especialmente en los niveles táctico-operativo.

La aplicación del ciclo básico de inteligencia en la Policía Federal muestra importantes áreas de oportunidad, en especial en la integración de todas las divisiones en la generación de inteligencia táctica-operativa, con la finalidad de integrar todos los servicios para elevar la calidad de la inteligencia producida, que si bien ha mostrado amplios resultados en la captura de líderes criminales y desarticulación de bandas de secuestro, tiene pendiente incidir estructuralmente en los fenómenos delictivos.

En este marco es importante señalar que la producción de inteligencia estratégica debe ser uno de los objetivos a mediano y largo plazo para la Policía Federal, a fin de que esté en condiciones de enfrentar el nuevo entorno de amenazas emergentes, en las que grupos de ilegalidad se mezclan con actividades legales, y funcionan en complejas y reducidas organizaciones, con esquemas celulares de redes, que tienen su fortaleza en el reclutamiento permanente y diverso de personas de distintos segmentos sociales, potenciando capacidades ilícitas y usando herramientas propias de la era de la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC).

La implementación de la inteligencia estratégica desarrollará mayores capacidades analíticas para la comprensión de las causas de los diversos fenómenos delictivos o ilícitos, lo que permitirá atender de manera estructural y funcional el problema, y no de forma coyuntural, como actualmente sucede, limitando el área de acción a tareas operativas, que tienen como resultado la captura de criminales y su posterior encarcelamiento.

Precisamente, esta circunstancia de prisión o privación de la libertad representa un nuevo desafío para las tareas de inteligencia de la Policía Federal, que pareciera estar ausente de los procedimientos y reglamentos, pero que resulta de gran necesidad. Por lo tanto, la inteligencia penitenciaria sobre or-

ganizaciones y procedimientos criminales resultaría fundamental para inhibir la operación criminal dentro de los centros de reinserción social, así como para entender la estructura y racionalidad criminal que permite el surgimiento y auge de amplias organizaciones delictivas con evidentes liderazgos, que repercuten en la articulación de una base social predispuesta, condicionada por las circunstancias, a formar parte de las filas de la ilegalidad, sin que hayan mediado otros antecedentes de actividades o conductas ilícitas.

Quizá la mayor limitación para la generación de inteligencia penitenciaria consista en el enfoque de inteligencia operativa que actualmente prevalece, y que si bien tiene gran relevancia, debe tener una visión de complementariedad con la lógica estratégica, a fin de incidir tanto en las causas como en los efectos de la criminalidad, ya que hoy la inteligencia táctico-operativa, aun cuando tiene gran efectividad, se limita a la atención de los efectos de la delincuencia.

Otra de las áreas de aplicación de la inteligencia estratégica en la Policía Federal es la formulación de planes a largo plazo y el diseño de agendas de trabajo inter e intraagencial, con el fin de aumentar la eficacia de los recursos disponibles y concentrarse en las áreas estratégicas de interés nacional, que son responsabilidad de la Federación.

De manera complementaria, se percibe también la necesidad de establecer, como una de las facultades de la División de Inteligencia, el diseño y capacitación sistemática de analistas de inteligencia adscritos a otras divisiones, así como de implementar un sistema de profesionalización permanente que eleve las capacidades analíticas de forma gradual, desde los niveles operativos y tácticos hasta la vertiente estratégica, con el objetivo de institucionalizar la producción de inteligencia en la Policía Federal.

En la actualidad, y en el futuro, no puede entenderse a la Policía Federal sin considerar de forma seria el ciclo básico de inteligencia: su operación se encuentra inextricablemente unida a su adopción, lo que la acerca al máximo estadio de desarrollo policial, conocido en la doctrina como *policía científica*. En todo caso, el reto estriba en la institucionalización de los procesos, más allá del necesario liderazgo de los jefes divisionales, en la consolidación del paradigma de la inteligencia policial o criminal, apostando por su dimensión estratégica.

## Referencias

- Arellano, D.; Salgado I., J. et al. (2012). "El cambio organizacional: el diseño estructural de la Policía Federal". En Arellano G., David. *Policía Federal: una nueva institución para México*, p. 56. México: CIES.
- Azaola, E. & Bergman, M. (2009). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*. México: CIDE.
- Balcázar V., M. I. (2011). "Fundamentos para el estudio de la inteligencia". En Moloeznik, Marcos Pablo & Haro Reyes, Dante Jaime (Coords.) *Manual de seguridad ciudadana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual.
- Diario Oficial de la Federación, *Ley de la Policía Federal*, México (1º de junio de 2009).
- Diario Oficial de la Federación, *Ley de Seguridad Nacional*, México (31 de enero de 2005).
- Diario Oficial de la Federación, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México (2 de enero de 2009). Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2010. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
- Diario Oficial de la Federación, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México (20 de agosto de 2009).
- Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, México (13 mayo de 2010).
- Flasco Chile (2007). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Fondevila, G. (2011). Seminario Seguridad Ciudadana, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México, D. F., 23 de agosto de 2011.
- García L., G. (2011). *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México*. México: Nostra Ediciones.
- General Beaufre, André (1977). *Construir el porvenir*. Buenos Aires: Editorial Rioplatense.
- Ghanshyam Singh Katoch (2005). *Guerra de cuarta generación: paradigma para el cambio*. California: Universidad de Monterrey.
- Holzmann P., G. (1996). Artículo 2º, Título primero - Disposiciones generales del Anteproyecto de *Ley Sistema Nacional de Inteligencia*, versión del 24 de agosto de 1996. Disponible en <http://www.fas.org/irp/world/chile/holzman2.htm>.
- Joint Chiefs of Staff (2007). *JP 2-0 Joint Intelligence*, United States of America.
- Kent, S. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton.
- Lupsha, P. (1996). Crimen organizado transnacional contra el Estado-Nación, México.
- Miklos, T. & Tello, M. E. (2007). *Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*. México: Ed. Limusa.
- Moloeznik, M. P. (2006). "Apuntes teóricos y doctrinarios sobre las operaciones especiales". En General Chávez Marín, Clever A. (Coord.). *Estudios militares mexicanos (II Simposio Internacional de Historia Militar)*, Zapopan.
- Moloeznik, M. P. (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.
- Naím, M. (2006), *Ilícito*. España: Ed. Debate.
- Raviv, D. & Melman, Y. (1991). *Todo espía un elegido. La verdadera historia de los servicios de inteligencia israelíes, sus aciertos y fracasos, sus orgullos y vergüenzas*. Buenos Aires: Planeta.
- Rico, J. M. & Chinchilla, L. (2007). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute.
- Sun-Tzú (1982). *El arte de la guerra*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Swenson, R. & Lemozy, S. (Coords.) (2009). *Democratización de la función de inteligencia*. Washington: National Defense Intelligence College.
- Tello P., J. (2007). "La inteligencia ante los desafíos del futuro". En *La seguridad nacional en la encrucijada*. Mesa 4. Los servicios de inteligencia, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (Casede), El Colegio de México.

Tello P., J. (2009). “La seguridad pública en México. Síntesis social”. En Benítez Manaut, Raúl et al. (Eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*. México: Casede.

Thiago C., J. (1991). *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*. México, México, D. F.: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Ugarte, J. M. (2009 a). La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina: actualidad, dificultades, perspectivas y propuestas. En *Revista AAINTELIGENCIA*, Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información, noviembre 2009. Disponible en <http://www.aainteligencia.cl/?p=49>.

Ugarte, J. M. (2009 b). La inteligencia criminal en Australia. En *Revista AAINTELIGENCIA*. Proyecto Aurora Australis: Inteligencia de Emergencia para la Era de la Información, noviembre 2009. Disponible en <http://www.aainteligencia.cl/?p=260>.

Ugarte, J. M. (2005). La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá (Primera parte: Reino Unido). En *Revista Policía y Criminalística*, N.º 16, vol. 362. Buenos Aires: Editorial Policial.

Zepeda L., G. (2010). Manuscrito inédito, Guadaluajara.



# Reflexión sobre los derechos de los policías en México

*A reflection on policemen's rights in Mexico*

*Reflexão sobre os direitos dos oficiais de polícia no México*

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/10 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/15

Dante Jaime Haro-Reyes

Doctor en Derecho.  
Profesor Investigador Titular, División de Estudios Jurídicos, Universidad de Guadalajara.  
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México,  
Guadalajara, México.  
dantejai@yahoo.com

**Para citar este artículo:** Haro R., D. J. (2013). Reflexión sobre los derechos de los policías en México. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 153-164.

## RESUMEN

Se hace una reflexión acerca de la problemática existente en México sobre la falta de cumplimiento de los derechos de los policías. Se pone énfasis en que para que los operadores del sistema de seguridad pública puedan realizar

su importante función cabalmente, es necesario primero que se haga realidad el cumplimiento de los derechos fundamentales del personal que labora en esta primordial tarea.

## PALABRAS CLAVE

Derechos humanos, personal policial, seguridad pública, capacitación policial, funciones de la policía (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## ABSTRACT

The current problem regarding lack of respect for policemen's rights in Mexico is discussed by emphasizing that fulfilling human rights obligations towards public se-

curity operators is essential for them to properly perform their significant tasks.

## KEY WORDS

Human rights, police personnel, public security, police training, police functions (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## RESUMO

Realiza-se uma reflexão sobre os problemas existentes no México sobre a falta de cumprimento dos direitos dos agentes policiais. Coloca-se ênfase no feito de que para que os operadores do sistema de segurança pública

possam realizar plenamente o seu importante papel, é necessário primeiro fazer realidade o cumprimento dos direitos fundamentais do pessoal que trabalham nesta tarefa essencial.

## PALAVRAS - CHAVE

Direitos humanos, pessoal policiais, segurança pública, formação policial, funções da polícia (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

## Introducción

Una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad. Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado le debe garantizar.

La palabra *seguridad* proviene del vocablo latino *securitas*, que significa *calidad de seguro*. En materia de administración pública, este término hace referencia a un ramo de esta que tiene como propósito velar por la seguridad de todos los ciudadanos (diccionario de la Real Academia Española, 2012). Las funciones de los servidores policiales en los diferentes países son múltiples y variadas, pero en muchos casos pueden situarse entre cuatro categorías: Prevención del delito, Represión del delito, Mantenimiento del orden, Auxilio y asistencia social (Suárez, 2008, p. 122).

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), compete al Estado la obligación de garantizar la seguridad de los habitantes en el país, en los términos de la Ley en las respectivas competencias que la CPEUM señala<sup>1</sup>. Además, añade que las actuaciones de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución [...].

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>2</sup> indica que la función de la seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de las instituciones policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Algunos autores señalan que “la seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracterizan por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad” (Peñaloza & Garza, 2002, p. 81).

El Estado, desde de las instituciones de seguridad pública, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos. Sin embargo, de ninguna manera es justificable que se atropellen los derechos humanos con el pretexto de que cumpla con su función de asegurar el orden público, puesto que el Estado está obligado a actuar siempre respetando los derechos humanos de la persona. Por desgracia, muchas veces los derechos humanos han sido violados, y tal situación no puede quedar impune; de aquí que en los últimos tiempos, y con sobrada razón, se haya puesto énfasis en el respeto irrestricto de los derechos humanos (Sarre, 2006, p. 2). El estudio, la difusión y la defensa de los derechos humanos generalmente se realizan desde el punto de vista del ciudadano. Este trabajo toma la perspectiva del policía como sujeto de esos mismos derechos y de las obligaciones que implica todo derecho.

Debemos comenzar a entender al policía como un reflejo de la sociedad. El policía, con sus buenas y malas prácticas, no surge del vacío, sino que proviene del seno social. No es extraño, entonces, que los problemas sociales se encuentren también dentro de las instituciones policiales. A pesar de que visten uniformes, los policías son ciudadanos. Todos queremos lo mismo: seguridad, salud, respeto, etc. Pero el policía no recibe casi nada de esto (Rebuffo, 2007, p. 15).

Se pretende reflexionar sobre los derechos que deben de tener los policías, y la importancia de que dichos derechos se cumplan, ya que ellos son los encargados de ejercer la protección que el Estado brinda a sus ciudadanos contra los conflictos, las amenazas y los peligros de la vida cotidiana.

La organización policial y la seguridad pública como función estatal están distribuidas en México en los tres ámbitos de gobierno de una república federal: a nivel municipal, estatal y federal, cada uno con atribuciones y responsabilidades.

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, art. 21. Documento disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>. Consulta realizada el 08/01/2013.

2 Vid. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de enero del 2009. Archivo disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>. Consulta realizada el 13/07/12.

Los métodos utilizados para la presente investigación son: descriptivo, analítico, deductivo-inductivo.

## La Policía y sus derechos

Donde no hay respeto por los derechos humanos, no hay confianza en la autoridad. Donde no hay confianza en la autoridad, no puede haber seguridad pública.

Los derechos humanos surgen y se fundamentan en la noción de la dignidad humana, la que implica que, por el solo hecho de pertenecer a la especie humana, todo individuo posee un gran valor y está destinado a cumplir una tarea. Por ello, el filósofo Stammler dice que el ser humano "... no debe quedar a merced del arbitrio subjetivo o capricho de otra persona. Toda exigencia jurídica debe tratar al obligado como un prójimo, es decir, como una persona con dignidad, como un sujeto que tiene fines propios; que es un fin en sí mismo y nunca como un mero medio para fines ajenos" (Recaséns, 1965, p. 147).

Los integrantes de los cuerpos de policía tienen los mismos derechos que la CPEUM reconoce a todos los habitantes.

A partir de las leyes y pactos internacionales suscritos por México se pueden particularizar algunos derechos humanos de los policías (Rebuffo, 2007)<sup>3</sup>, que tienen especial relevancia por las funciones que desempeñan.

### a) Derechos en las normas internacionales de trabajo

Las normas internacionales de trabajo protegen derechos humanos específicos, como los derechos laborales y la seguridad social. Por ello, se encuentran directamente relacionadas con la situación de los policías. En líneas generales, se puede señalar que los derechos de los policías, militares y sus familiares se encuentran protegidos por tratados internacionales de derechos humanos y por normas internacionales de trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la agencia tripartita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y convoca a gobiernos, empleadores y trabajadores de sus Estados miembros, con el propósito de emprender acciones conjuntas destinadas a promover el trabajo decente en el mundo<sup>4</sup>, entre otros modos, elaborando normas internacionales de trabajo.

Entre los convenios internacionales de la OIT se puede mencionar de forma general el Convenio 102, sobre Seguridad Social<sup>5</sup> (norma mínima), aprobado por México, que establece cuáles son las prestaciones previsionales básicas que un Estado debe guardar para sus ciudadanos, como la asistencia médica, las prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes, entre otras.

Por su parte, está el Convenio 159, del 22 de junio de 1983, sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, aprobado por México, en el cual, como su propio nombre lo indica, se establecen las políticas que deben desarrollarse para lograr la readaptación en el empleo de las personas con discapacidad, como las medidas positivas para lograr la igualdad de oportunidades.

Finalmente, el Convenio 130, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, no aprobado por México –por lo que tiene carácter de recomendación–, mediante el cual se dan las pautas necesarias que un Estado debe contemplar en la atención de salud de su sistema de seguridad social, tanto en aquellas prestaciones asistenciales como en las que otorgan las prestaciones económicas.

Los Servicios Públicos de Emergencia (SPE), en el caso específico de los policías y miembros de la Fuerzas Armadas, la OIT los comprende dentro de los mismos SPE. Conforme lo señala la OIT: "Los servicios públicos de urgencia han de ocuparse de situaciones excepcionales que se producen en la sociedad y suponen una amenaza para la vida y, por lo tanto, los trabajadores de estos servicios deben hacer frente a acontecimientos y circunstancias que se salen de la rutina de la vida diaria" (Revista Trabajo, 2006).

3 Disponible en [http://www.insyde.org.mx/images/20pdf\\_Serie\\_Cuadernos\\_de\\_trabajo\\_No.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/20pdf_Serie_Cuadernos_de_trabajo_No.pdf). Consulta realizada el 28/01/2013.

4 Vid. <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>.

5 Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 junio de 1952, en su trigésima quinta reunión.

Los trabajadores integrantes de los SPE actúan en circunstancias extremas; su objetivo principal consiste en rescatar y proteger a personas que necesitan ayuda, y su trabajo se caracteriza por pasar por períodos de relativa calma y trabajo rutinario a períodos de gran estrés y actividad física, debido a que hacen frente a labores que implican peligro y riesgos elevados. Asimismo, los trabajadores integrantes de los SPE realizan su trabajo bajo una cadena de mando rígida, que tiene como finalidad reducir la incertidumbre y garantizar que se cumplan los procedimientos establecidos.

En el caso de los policías y militares, entendidos como trabajadores de los SPE, la OIT ha señalado que, contrario a lo que se piensa, las precarias condiciones laborales y de seguridad social causan más estrés que los peligros que afrontan en el trabajo. Así, se ha señalado que: “Sorprendentemente, los trabajadores de los SPE tienden a citar factores administrativos u organizativos (sueldo insuficiente, opciones de promoción profesional limitadas, exceso de trámites administrativos o la falta de apoyo) como fuentes de estrés superiores a factores relacionados de manera específica con sus tareas, como el trabajo en turnos rotativos, la interferencia en la vida familiar o el miedo a la enfermedad o a la violencia” (Revista Trabajo, 2006)<sup>6</sup>.

## b) Derechos en el derecho mexicano

Los integrantes de los cuerpos de policía tienen los mismos derechos que la CPEUM reconoce a todos los habitantes. Se pueden particularizar algunos derechos humanos de los miembros de la policía que tienen especial relevancia por las funciones que desempeñan.

### 1. Garantías individuales

**1.1. No detención arbitraria.** Si se acusa a un policía, o a cualquier persona, de haber cometido un delito, y no hubo flagrancia, es decir, si no se le sorprendió en el momento mismo de cometerlo o en su huida: – no puede ser privado de su libertad sin

orden de un juez penal; – no debe ser puesto a disposición de la policía investigadora o del Ministerio Público en calidad de detenido.

Fuera del caso de flagrancia, un policía solo podrá ser aprehendido por orden del juez penal competente.

**1.2. Defensa.** Todo policía debe ser asistido por un defensor, tanto cuando recibe una acusación interna, como cuando es consignado ante la autoridad judicial (art. 20, apartado B, fracción VIII, en relación con los arts. 14, 16 y 109 de la CPEUM).

**1.3. Presunción de inocencia.** El policía, al igual que toda persona, debe ser considerado inocente hasta que no se pruebe su culpabilidad (art. 20, apartado B, fracción I de la CPEUM).

**1.4. No incomunicación.** Al igual que cualquier ciudadano mexicano, en ningún momento el policía podrá ser incomunicado, ni siquiera antes de declarar. Tampoco puede obligársele a reconocer una falta o declararse culpable de algún delito. Todo policía tiene derecho a guardar silencio cuando se le acusa de haber cometido algún delito. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio (art. 20, apartado B, fracción II de la CPEUM).

**1.5. Audiencia y procedimientos legales.** Para que el policía sea sancionado internamente, antes tendrá que ser escuchado dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa, que debe tramitarse por la Procuraduría, Contraloría, Consejo de Honor y Justicia u oficina especial que se hubiere creado para ello; en todo caso, se le deben probar los hechos que se le imputan, y el policía debe estar en posibilidad de ofrecer pruebas para justificar su actuación (derecho de audiencia y derecho a la legalidad, arts. 14 y 16 de la CPEUM).

**1.6. Sanciones.** Ningún policía podrá ser arrestado por falta administrativa por más de 36 horas, ya que el art. 21, párrafo cuarto de la Constitución<sup>7</sup>, señala dicho término máximo, mismo que ampara tanto a los particulares como a los agentes de los

6 Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/magazine/46/emergency.htm>.

7 Art. 21 de la CPEUM, párrafo 4º: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”.



cuerpos de seguridad. En los casos en que los reglamentos internos de la policía todavía establezcan la posibilidad de arrestos superiores a las 36 horas para sus miembros, tales sanciones no deberán aplicarse, ya que violan la Constitución, y por jerarquía, es la ley suprema de México.

**1.7. No duplicidad de sanciones.** A ningún policía podrá imponérsele dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. Tal es el caso de que si se le impone una multa por un determinado hecho, no podrá aplicársele por el mismo motivo algún descuento en sus ingresos (art. 109, fracción II de la CPEUM).

**1.8. No sanciones colectivas.** Un policía no debe ser sancionado colectivamente por el solo hecho de pertenecer al mismo grupo en el que alguno de sus miembros cometió una falta y no puede ser identificado por su superior.

**1.9. Prohibición de la tortura.** Ningún policía podrá ser torturado física ni moralmente. La tortura está terminantemente prohibida para todo ser humano (art. 22 de la CPEUM). Los reglamentos internos de las academias de policía por lo general establecen como sanciones disciplinarias las siguientes: a) Amonestación privada; b) Amonestación ante sus compañeros de grupo; c) Cancelación de la matrícula. Cualquier sanción que se aplique sin estar prevista expresamente en el reglamento vigente, debe denunciarse de inmediato al director del plantel.

**1.10. Petición.** Todo policía tiene derecho a quejarse por cualquier irregularidad, ya sea ante sus superiores jerárquicos o ante autoridades distintas. Puede hacer las solicitudes que estime pertinentes, siempre y cuando estas sean por escrito y respetuosas. Este derecho lo puede ejercer, y no por ello puede ser señalado o reprimido, sino que, por el contrario, debe recibir pronta respuesta acerca de sus peticiones, quejas o inconformidades (art. 8 de la CPUEM).

**1.11. Información.** Con el apoyo en el art. 6° constitucional, los policías pueden consultar su expediente personal, en el que la institución asienta sus antecedentes y su actuación. De manera especial tienen derecho a conocer si en los registros o archivos figura algún dato adverso a su persona.

## 2. Derechos en la prestación del servicio

**2.1. Protección a su vida e integridad física.** Para su vida e integridad física y garantizar su seguridad en la labor específica que desempeña, el policía debe contar con el equipo que sea necesario. También tiene derecho al ejercicio de la legítima defensa, de acuerdo con la legislación penal (art. 15, fracción IV del Código Penal Federal)<sup>8</sup>, cuando sea agredido ilegítimamente en forma no prevista ni provocada.

**2.2. No discriminación.** De acuerdo con el art. 2º de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>9</sup> y con el art. 1º de la CPEUM, el policía, como toda persona, no debe ser objeto de discriminación de ningún tipo por razones de sexo, color de piel, forma de pensar, creencia religiosa o condición social. Todo policía debe tener las mismas oportunidades para desempeñarse en los distintos servicios prestados por la institución, de manera que las tareas que representen mayor interés, o aquellas que por diversas circunstancias resulten menos atractivas, se asignen de manera equitativa y razonable.

**2.3. Respeto a su dignidad como persona.** El policía debe recibir un trato respetuoso por parte de sus superiores, del personal administrativo y de la ciudadanía, jamás debe ser tratado en forma degradante o despectiva, ni ser humillado, aun en el caso de haber cometido una falta. En caso de ser amonestado públicamente por su superior, este deberá limitarse a señalar los hechos atribuidos al policía y las consecuencias que tienen en demérito del servicio, sin emitir calificativos ofensivos. Cuando el trato irrespetuoso provenga de los particulares, el policía debe proceder legalmente con el apoyo de sus superiores, sin responder a la conducta ofensiva ni pretender hacerse justicia por su propia mano. El policía merece respeto a su reputación, por lo que toda información que se difunda sobre su persona debe ser con apego a la verdad.

**2.4. Capacitación.** Para el mejor desempeño de sus funciones, el policía debe recibir capacitación técnica y formación humanista, que incluya aspectos legales y derechos humanos.

**2.5. Salario digno.** Con el apoyo del apartado B del art. 123 constitucional, el policía, como trabajador que es, tiene el derecho a recibir un salario adecuado, que le permita vivir dignamente y cubrir sus necesidades familiares de alimentación, vestido, habitación, descanso y atención médica, por lo que no debe humillarse recibiendo dádivas o sobornos.

Todo policía debe recibir su salario íntegro y a tiempo. Cualquier deducción no prevista de sus ingresos deberá comunicársele por escrito, justificando el descuento después de haberlo escuchado. Por ningún motivo deberá tomarse en cuenta el número de infracciones o arrestos que haya realizado, o los resultados de sus investigaciones, para hacerle descuentos o darle gratificaciones. Si se le otorgan estímulos económicos o de cualquier naturaleza por su actuación extraordinaria, deberán tomarse en cuenta los medios empleados para ello. Las compensaciones salariales que periódicamente se otorgan a todos los agentes que realizan el mismo trabajo no podrán cancelarse, ni suspenderse, ya que en realidad forman parte de su sueldo. No se podrá sancionar al policía, como trabajador que es, con una multa mayor que el importe de su salario de un día, pues esto estaría violando lo que establece la Constitución en el art. 21, párrafo quinto<sup>10</sup>.

Ningún policía podrá desempeñar un cargo con un sueldo que corresponda a otra distinta jerarquía.

**2.6. Equipo de trabajo.** Además de contar con el equipo necesario para garantizar su seguridad en el trabajo, el policía debe ser dotado de los uniformes reglamentarios, así como de las herramientas y útiles que requiera en el ejercicio de su labor, sin que por ello el agente deba pagar o sufrir algún descuento a su salario. Esto es válido también para el caso de policías en formación.

**2.7. Seguridad social.** Los miembros de la policía deben gozar, cuando menos, de las mismas prestaciones de seguridad social que los demás trabajadores al servicio de los gobiernos federal, estatal o municipal, según sea el caso.

**2.8. Estabilidad en su carrera policial.** Todo policía debe disfrutar de estabilidad y permanencia en el trabajo y tener la oportunidad de hacer una carre-

8 Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>.

9 Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

10 “Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día”.

ra policial, en la que se tomen en cuenta sus méritos y antigüedad.

### c) Derechos en el ámbito estatal de Jalisco

Lo que establece la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco" en su art. 13: "Los elementos de los cuerpos de seguridad, además de los derechos laborales y sociales previstos por la CPEUM, la particular del Estado y sus leyes reglamentarias, tendrán derecho a:

- I. Percibir un salario suficiente para satisfacer sus necesidades fundamentales, debiendo recibirlo íntegro y a tiempo;
- II. Recibir un trato respetuoso de sus superiores;
- III. Disfrutar, de conformidad con la Ley, de la estabilidad y permanencia en su trabajo, y recibir capacitación permanente y adecuada al cargo y funciones que desempeñen;
- IV. Contar con el equipo que garantice su seguridad y los medios necesarios para el cumplimiento de sus tareas;
- V. Recibir asistencia jurídica en forma gratuita, por parte de la entidad pública o por el tercero con el que esta contrate, cuando al actuar con apego a las disposiciones legales por motivos del servicio, exista algún procedimiento instaurado en su contra, excepto cuando se trate de correcciones disciplinarias;
- VI. Obtener la homologación de su salario y de los beneficios de los contratos de seguros, respecto de los demás elementos de los cuerpos de seguridad pública;
- VII. En caso de urgencia, por causa de la prestación del servicio, recibir atención médica de inmediato en hospitales públicos o privados, en cuyo caso los costos ocasionados por dichos servicios serán cubiertos por la dependencia a la que pertenezca; los servicios médicos serán prestados en los términos de la Ley General de Salud, y
- VIII. Los demás que les otorguen otras leyes".

11 Decreto número 15310, de fecha de aprobación el 22 de diciembre de 1993. Publicación, el 28 de diciembre de 1993. Vigencia, el 27 de enero de 1994.

### I. Situación actual de la policía

En México, la policía se divide, por funciones, en policía preventiva y policía judicial. "En los países políticamente organizados según un régimen federal (Argentina, Brasil, México), existen, además de la Policía Federal, servicios provinciales de policía, con una organización casi idéntica y con misiones y funciones análogas" (Rico, 1998, p. 249).

La policía en México poco ha evolucionado de la década de los ochenta del siglo pasado a la fecha, a pesar de las reformas constitucionales de 1983-1984 y de 1993-1994 (Moloznik & Haro, 2011, p. 62). En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación. En el 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, y por ello la Policía Federal Preventiva pasó al mando de esta dependencia. Por primera vez existía una institución creada ex profeso para diseñar e instrumentar las políticas de seguridad pública a nivel federal y articular estrategias de forma permanente en este ámbito. La Policía Federal Preventiva no logró consolidar sus procesos de reclutamiento y capacitación, ni sustituir el modelo reactivo de operación basado en la inteligencia, que permitiera la desarticulación de redes criminales (García, 2011, p. 20).

En México existen 32 entidades federativas con su respectivo marco jurídico. Hay 2.438 municipios, los cuales, por la autonomía que les otorga la Constitución Federal, en su art. 115, tienen a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal, así como la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas de los Estados. Bajo la antigua redacción del art. 21 y del 115 constitucionales, dice el ex secretario de Seguridad Pública: "en el país operan 1.661 corporaciones de policía, encargadas de la prevención y la persecución de los delitos en los tres niveles de gobierno. Cada una de ellas trabaja con marcos normativos, metodología, procedimientos e incluso con protocolos de policía diferentes..." (García, 2005, p. 109).

Según datos recientes de Seguridad Pública<sup>12</sup>, la fuerza policial nacional se encuentra conformada de la siguiente manera:

12 Disponible en Seguridad Pública, <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk>.

Policía Federal:	34.846 miembros
Policía Federal Ministerial:	3.500
Policía Estatal:	196.030
Policía Ministerial:	26.928
Policía Municipal:	165.510
<b>TOTAL:</b>	<b>426.814 policías</b>

La enorme mayoría de las policías y las que tienen un mayor contacto cotidiano con la población son las municipales y las estatales. En ellas, al igual que en otras realidades institucionales, se reflejan las enormes disparidades entre municipios, Estados y regiones (demográficas, sociales, económicas, políticas, culturales, etc.).

En la actualidad, los niveles de gobierno federal, estatal y municipal tienen responsabilidad en materia de seguridad pública, por lo que existen: Policía Federal, policías estatales y policías municipales. Para los dos primeros niveles se prevé la existencia de policías preventivas (en general) y policía judicial. Para el nivel municipal, solo la policía preventiva. Finalmente, esta última se subdivide en un amplio espectro de agrupamientos o divisiones más o menos especializados, con funciones diferenciadas en mayor o menor medida y que responden a las decisiones y políticas que en los respectivos ámbitos de gobierno se tomen para su funcionamiento. Este breve esbozo de la organización policial basta para vislumbrar un sistema de gran complejidad.

Ser policía en México significa tener un empleo mal pagado, de alto riesgo y con un estigma social muy negativo, por lo que se ha convertido en una actividad secundaria, que se deja en cuanto surge una mejor opción. Existe una gran rotación en el personal de las corporaciones (Zepeda, 2010, p. 15).

Se debe tener presente, en todo momento, que la policía es una institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y las incivildades, del mantenimiento de la tranquilidad, del orden público y de la paz social, así como de auxiliar a la justicia en la persecución y la sanción penales (Moloznik, 2010, p. 113).

Asimismo, como se mencionó con anterioridad, contemplar el contexto actual sobre el cual interac-

túa el policía con la sociedad; en este punto habrá que invertir los mayores esfuerzos, ya que de otro modo será imposible reparar los daños que esta forma reiterada de trato ha producido en la policía (Azaola, 2006). Es también aquí donde se encuentran distintas problemáticas entre ambos factores, que por principio de cuentas se ve cómo las encuestas ciudadanas<sup>13</sup> reportan que aproximadamente el 80% de los entrevistados desconfían de la Policía, y del mismo modo, los ciudadanos a nivel nacional la califican con 4,48, y la mayoría la consideran incapaz y corrupta.

*Un problema muy concurrente son las violaciones de derechos humanos que los elementos de la policía causan, de manera indirecta o directa, por:*

- *La falta de entrenamiento y equipo insuficiente.*
- *La inconexión percibida entre derechos humanos y la práctica policial.*
- *El resentimiento social.*
- *Creencias institucionales inadecuadas (e. g., los derechos humanos son causa de ineficiencia e ineficacia).*
- *Falta de una cultura de derechos humanos.*
- *La vinculación histórica a un sistema autoritario.*
- *Las cargas excesivas de trabajo.*
- *El uso político de las policías.*
- *El costo económico, que se percibe como asociado a los derechos humanos.*
- *El riesgo que supone el cambio a las estructuras de poder (Osse, 2006).*

*Y en general, el estado de inseguridad en el que vive el policía, un desprestigio total de la policía a los ojos de la sociedad y, por ende, la reproducción de una relación de desconfianza y descalificación mutua.*

De acuerdo con el trabajo del anterior Secretario de Seguridad Pública, además del rezago de las cor-

<sup>13</sup> Encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Disponibles en: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

poraciones, la corrupción imperante, el avance de la delincuencia hacia formas más organizadas, eficientes y sofisticadas de trabajo, se agrega el problema de la preparación de los integrantes de las policías: con una imagen deteriorada, sueldos bajos (en promedio cuatro mil pesos mexicanos al mes)<sup>14</sup>, nulas prestaciones y socialmente repudiadas, las policías se convirtieron en bolsas de trabajo para aquellas personas que no encontraban empleo. Estos agentes, en algunos casos con poco compromiso, bajo perfil, escasa preparación y en ocasiones dispuestos o predispuestos a cambiarse de bando, no constituyeron un freno real para la delincuencia, la cual fue ganando terreno. Aun a mediados del 2010, los indicadores de escolaridad de los elementos de la policía del país mostraban, en efecto, bajos niveles de escolaridad.

Después de más de una década de esfuerzos, los policías en México tienen una escolaridad promedio de 8,8 años de educación (López, 2004, p. 19). Un documento reciente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal señala que el 70% de los policías municipales tienen un nivel de escolaridad por debajo de los diez años de estudios.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>15</sup> expuso cifras sobre la situación de la policía en México: “El problema no es de poner más policías en las calles, es, sin duda, de lograr mejores agentes”. Conforme con sus estadísticas, “tenemos una policía de secundaria, 42,58% secundaria completa; sin escolaridad, poco menos del 1%; secundaria incompleta, 3,99%; primaria incompleta, 3,24%; primaria completa, 10,71%; en los niveles altos, licenciatura completa, 7,82%; carrera técnica completa, 5,42%; bachillerato incompleto, 5,43%; bachillerato completo, 13,73%. Tenemos una policía con nivel educativo básico... Casi 50% de los mandos que hemos evaluado a nivel municipal y estatal requieren algún apoyo psicológico para desarrollar adecuadamente su función, porque el trabajo que realizan es muy delicado, necesitan manejo de estrés, control de impulsos... Solo el 26% de los mandos

tienen coeficiente intelectual medio o superior al medio. El 43,71% de los mandos de las corporaciones tienen afinidad con el puesto que desempeñan... El 71% de los elementos evaluados sufren algún padecimiento que afecta su salud: la mayoría se refieren a obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales” (Diario La Jornada, 9-04-2008).

En referencia a una estabilidad laboral y carrera policial (Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde) “Cuerpos policiales y sus derechos laborales. Mesa de debate frente a la inseguridad pública”), se obstaculiza a nivel constitucional, ya que se establece lo siguiente: las sentencias que resuelvan la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los elementos operativos de los cuerpos de seguridad pública, por ningún motivo, podrán establecer la reincorporación al servicio, ni el pago de salarios vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio, de conformidad con el art. 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución. En caso de que la sentencia resuelva que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación fue injustificada, la entidad pública solo estará obligada a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte días por año laborado y partes proporcionales.

## II. Comentarios finales

Sería deseable poder contar con cuerpos de policía menos numerosos, pero dotados de una mejor preparación y con condiciones salariales, de equipo, uniforme y seguridad social mucho más dignas y justas que las que hoy se tienen. El beneficio de contar con cuerpos mejor entrenados y mejor dotados, indudablemente redundaría tanto en la calidad del servicio como en la posibilidad de ejercer un mejor control sobre la actuación de los policías.

Además de no contar con capacitación y equipo adecuado, es común que se cumplan horarios laborales muy extensos y con la acumulación de muchas situaciones estresantes. Se añade un ambiente interno disciplinario generalmente marcado por la discrecionalidad y el autoritarismo, mecanismos de ascensos y premiaciones regidos por criterios discrecionales, o que premian a un “modelo de policía duro”.

Sin duda, dentro de los derechos del policía más significativos, que al cumplirse satisfactoriamente

14 Declaraciones del Ing. Genaro García Luna (Secretario de Seguridad Pública en el período 2006-2012), septiembre 2012, comparecencia ante el Congreso de la Unión, con motivo de la glosa del VI informe de gobierno.

15 El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como motor fundamental el Instituto Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, centrado en conducir, impulsar y propiciar el cumplimiento de los fines y objetivos del sistema, y su funcionamiento eficaz, en concordancia con el Consejo Nacional. Véase en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>.



te lograrían, sin duda, un avance importante en la policía mexicana, está lo relativo a salarios dignos, prestaciones competitivas, preparación y capacitación de los elementos. Si no se presta atención de manera urgente a lo anterior, es muy probable, el fracaso de los cambios que se quieran implementar.

En cuanto al derecho a una estabilidad laboral y carrera policial, se encuentra latente una contradicción en esta temática, ya que mientras se presume la denominada carrera policial, a nivel constitucional se establece un fuerte obstáculo para que se logre. Así, entonces, queda abatida una posible estabilidad laboral para el policía, ya que no puede existir una verdadera carrera policial, amén de que se violan los derechos laborales de estos servidores públicos.

Pocos avances podrán verse si no se mejoran de manera sustantiva las actuales condiciones en las que los policías prestan sus servicios. Estas no solo comprenden el salario, el equipo, la salud o la jornada laboral. Ninguna transformación verdadera será posible sin llevar a cabo una lucha frontal contra toda forma de trato abusivo, irrespetuoso o denigrante para el policía.

## Referencias

Azaola, E. (2006). *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*. Flasad-Secretaría de Seguridad Pública. México: Ediciones Coyoacán-CIESAS.

García L., G. (2005). *Contra el crimen ¿por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, pp. 109-111. México.

García L., G. (2011). *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México*. México: Nostra Ediciones.

López P., E. (2004). La reforma a la seguridad y a la justicia. En *Nexos*, N.º 323, México.

Moloeznik, M. P. (2010). La espada de Damocles, condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En Suárez de Garay, Shirk (Coord.). *Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*. México: Editorial Universidad de Guadalajara.

Moloeznik, M. P. & Haro R., D. J. (Coords.) (2011). *Seguridad ciudadana. Dimensiones, retos y algunos temas selectos*. México: Editorial Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Moloeznik, M. P. & Suárez de Garay, S. (Coords.) (2010). *Justiciabárometro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*. México: Editorial Universidad de Guadalajara.

Osse, A. (2006). *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*. Edición española a cargo de Editorial Amnistía Internacional (EDAI). Publicado originalmente en inglés en el 2006, con el título *Understanding policing. A resource for human rights activists*.

Peñaloza, P. J. & Garza S., M. A. (2002). *Los desafíos de la seguridad pública en México*, con texto de Sergio García Ramírez, intitulado "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito". México: Universidad Iberoamericana-UNAM. PGR.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 22ª edición.

Rebuffo, R. (2007). *Policía y derechos humanos, una agenda común*. En *Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Insyde)*, N° 20, México.

Recaséns S., L. (1965). *Tratado general de filosofía del Derecho*. México: Editorial Porrúa.

Rico, J. M. (1998). *Crimen y justicia en América Latina*. México: Ed. Siglo XXI.

Sarre I., M. (2006). *Guía del policía*. Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas A. C. México.

Suárez de Garay, M. E. (2008). *Los policías: una averiguación antropológica*. México: Editorial ITESO y Universidad de Guadalajara.

Zepeda L., G. (2010). *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*. México: CIDAC.

### Legislación:

Código Penal Federal, última reforma publicada DOF 08-06-2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa, 2012.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 02 de enero de 2009.

### Hemerográficas:

Organización Internacional del Trabajo. *Revista Trabajo*, N° 46, marzo de 2006.

Encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Periódico La Jornada, del 9 de abril de 2008.

Mediáticas:

Internet

<http://www.rae.es/rae.html>.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

[http://www.insyde.org.mx/images/20pdf\\_Serie\\_Cuadernos\\_de\\_trabajo\\_No.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/20pdf_Serie_Cuadernos_de_trabajo_No.pdf)

<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>.

<http://www.ilo.org/public/spanishbureau/inf/magazine/46/emergency.htm>.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>.

<http://www.amnesty.org/es>.

<http://www.icesi.org.mx>

<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk>

# Acerca de la *Revista Criminalidad*

## Perfil

La *Revista Criminalidad* (**Rev. Crim.**) es una publicación que tiene por objeto difundir y divulgar resultados originales de investigación y trabajos inéditos que hagan aportes significativos al campo de la criminología, la criminalidad y sus disciplinas conexas. Asimismo, presenta el análisis y la información cuantitativa y cualitativa sobre los delitos y las contravenciones que se efectúan en el territorio colombiano.

La revista está dirigida a la comunidad científico-académica nacional e internacional que realiza estudios afines con el área temática de la misma. Es una publicación de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL –DIJIN– de la Policía Nacional de Colombia, y su periodicidad es cuatrimestral, en los meses de abril, agosto y diciembre.

Se creó en 1958, y se publicó anualmente hasta el año 2007, cuando cambió su periodicidad a semestral, y en el 2013 pasó su periodicidad a cuatrimestral. En el 2004 le fue asignado el código ISSN y después comenzó a ser incluida en sistemas de indexación e información.

## Misión

La *Revista Criminalidad* tiene como misión dar a conocer estudios rigurosos de alta calidad en el ámbito del desarrollo de la investigación criminológica con enfoques multidisciplinarios, así como difundir los consolidados de los delitos y las contravenciones reportados a nivel nacional.

## Filosofía editorial

Considerar que el conocimiento de hechos sociales –como los delitos y contravenciones, las víctimas, los autores y los mecanismos de control social formal e informal del Estado– es la esencia para obtener resultados efectivos, tanto para la toma de decisiones como en los estudios e investigaciones académicos que se adelanten.

La objetividad y la rigurosidad son una exigencia en la calidad de la información que se consigne en la revista, acogiendo la diversidad de pensamiento y la discusión constructiva. Es una constante que la

información estadística sobre delitos y contravenciones reúna las condiciones de excelencia en cuanto a validez, confiabilidad y objetividad, por ser una variable fundamental para la producción de conocimiento científico.

Se ha establecido que es esencial dar a conocer los resultados operativos de la Policía Nacional de Colombia, por ser una variable fundamental en criminología para evaluar la acción del Estado frente a las cifras reportadas de delitos.

Estos lineamientos son garantizados por el conocimiento y el criterio profesional de quienes integran el Comité Editorial, el Comité Científico y los pares evaluadores. La revista está dirigida a todos los públicos interesados en el tema de criminalidad, del análisis criminológico y las disciplinas conexas.

## Comité Editorial

Está conformado por expertos en las áreas temáticas de la revista. Tiene como función velar por la calidad editorial y científica, y además garantizar el cumplimiento de la política editorial.

También es función del Comité apoyar al editor en la selección y publicación de contenidos, la revisión de los artículos y el nombramiento de pares evaluadores, así como en la elección de los integrantes del Comité Científico y la resolución de los conflictos de interés que se generen sobre los enfoques de los artículos y que den lugar a debate sobre su eventual publicación.

## Comité Científico

Está compuesto por reconocidos académicos, y tiene como objetivo garantizar la solidez científica, la pertinencia y la relevancia de los contenidos de la publicación. Debe orientar las políticas académicas y establecer los parámetros de calidad científica de la revista.

## Pares evaluadores

Son expertos académicos en las áreas temáticas que componen la revista, con amplia trayectoria en instituciones a nivel nacional o internacional. Tienen la función de evaluar y dictaminar acerca de la calidad científica y el rigor metodológico de los trabajos recibidos, de acuerdo con los lineamientos establecidos para tal propósito. El proceso de valoración será anónimo en doble vía.

# About *Revista Criminalidad*

## Profile

*Revista Criminalidad* (**Rev. Crim.**) is a publication aimed at disclosing and spreading original investigation and research results as well as unpublished works offering significant contributions to the fields of criminology, criminality and related disciplines. Likewise, it exposes quantitative and qualitative analyses and information regarding crimes and infringements in the Colombian territory.

This journal is addressed to the national and international scientific-academic community carrying out studies relating to its thematic area. It is bi-annual publication of the Criminal Investigation Authority and INTERPOL –DIJIN– of the National Police of Colombia, released every four months each year in April, August, and December.

It was created in 1958 and published annually until 2007, when it became a bi-annual publication. Then, in 2013, it began to be published over a four-month period. In 2004 it had been assigned code ISSN and began to be included in indexation and information systems.

## Mission

The mission of *Revista Criminalidad* consists of revealing rigorous high-quality studies in the sphere of criminological investigation developed with multidisciplinary approaches, as well as disseminating consolidated data of crimes and transgressions reported at the national level.

## Editorial Philosophy

It is based on the belief that knowledge of social facts –such as crimes and infringements, victims and perpetrators, and State formal and informal control mechanisms– is essential to achieve effective results in both decision-making and any academic studies, investigations and research carried out.

Objectivity and thoroughness are a prerequisite in the quality of any information published in the journal, while welcoming diversity of thought and constructive contributions to debate. Meeting the requisites of excellence with respect to validity, trustworthiness and objectivity is a constant for

statistic information on crimes and violations, since this information is a fundamental variable in the production of scientific knowledge.

Disclosing the operative results of the National Police of Colombia is essential because, as already stated, this information is a fundamental variable in criminology, particularly for the evaluation of the State's action vis-à-vis crime figures reported.

These guidelines are secured by the knowledge and professional criteria of the Staff of the Editorial Committee, the Scientific Committee, and the Evaluating Peers. The journal addresses all publics interested in criminality matters, criminological analysis and related disciplines.

## Editorial Board

The Editorial Board comprises specialists in the journal's main issues, most of them external to the institution. Their function is watching over editorial and scientific quality and, moreover, ensuring compliance with editorial policies.

Providing support to the editor in the selection and publication of contents is also a Board's duty, as well as the review and revision of articles, and the appointment of the peer evaluators; the Board is additionally responsible for the election of the Scientific Committee members and the resolution of conflicts of interest generated by the approaches or trends of contributions giving origin to debates regarding their eventual publication.

## Scientific Committee

The objective of this body, consisting of renowned academics, is ensuring the scientific soundness, pertinence and relevance of contents. It must give an orientation to the academic policies of the journal and establish its scientific-quality parameters.

## The Evaluating Peers

They are academic experts in the thematic areas envisaged in the journal, all of them with a wide experience in both national and international institutions. Their function consists of evaluating and judging the scientific quality and methodological rigor of contributions received, according to the outlines established for that purpose. The assessment thereof must be an anonymous two-way process.

# Sobre a *Revista Criminalidad*

## Perfil

A Revista Criminalidad (Rev. Crim.) é uma publicação que visa difundir e divulgar resultados originais de pesquisas e documentos inéditos que fazem contribuições significativas ao campo da criminologia, o crime e disciplinas afins. Também apresenta a análise e informações quantitativas e qualitativas sobre crimes e violações que ocorrem na Colômbia.

A revista destina-se a comunidade científica e acadêmica, nacional e internacional, realizando estudos parecidos com a área do mesmo assunto. É publicado pela Dirección de Investigación Criminal e Interpol –DIJIN– da Polícia Nacional da Colômbia, e sua frequência é cada quatro meses, em abril, agosto e dezembro.

Foi criada em 1958 e foi publicada anualmente até o ano 2007, quando mudou a periodicidade semestral, e em 2013 passou a uma frequência de cada quatro meses. Em 2004, o código ISSN foi atribuído e depois começou a ser incluída nos sistemas de indexação e informação.

## Missão

A *Revista Criminalidad* pretende revelar os rigorosos estudos de alta qualidade no campo do desenvolvimento da investigação criminológica com abordagens multidisciplinares, bem como para divulgar o consolidado dos crimes e contravenções relatadas a nível nacional.

## Filosofia Editorial

Considerar que o conhecimento dos fatos sociais –tais como crimes e contravenções, as vítimas, agressores e os mecanismos de controle social formal e informal do Estado– é a essência para obter resultados eficazes, tanto para a tomada de decisões quanto nos estudos e pesquisas acadêmicas que se realizem.

A objetividade e o rigor são uma demanda sobre a qualidade da informação depositada na revista, acolhendo a diversidade de pensamento e discussão construtiva. É uma constante que a informação estatística sobre crimes e contravenções reúna as

condições de excelência elegíveis para a confiabilidade, validade e objetividade, como uma variável fundamental para a produção do conhecimento científico.

Foi estabelecido que é essencial para apresentar os resultados operacionais da Polícia Nacional da Colômbia, como uma variável fundamental na criminologia para avaliar a ação do Estado contra os números relatados de crimes.

Essas diretrizes são garantidas pelo conhecimento e abordagem profissional daqueles que compõem o Comitê Editorial, o Comitê Científico e os pares avaliadores. A revista é destinada a todos os públicos interessados na questão da criminalidade, análise da criminalidade, e disciplinas relacionadas.

## Comitê Editorial

É composto por especialistas nas áreas temáticas da revista, na sua maioria externos à instituição. Sua função é garantir a qualidade editorial e científica, e também garantir a conformidade com a política editorial.

O papel da comissão é também apoiar o editor na seleção e publicação de conteúdos, revisão dos artigos e à nomeação dos revisores, e a eleição dos membros do Comitê Científico e a resolução de conflitos de interesses gerados em abordagens aos artigos e debate que conduza à sua eventual publicação.

## Comitê Científico

É composto por renomados acadêmicos, e tem como objetivo garantir a solidez científica, a relevância e a pertinência do conteúdo da publicação. O Comitê deve orientar as políticas acadêmicas e definir os parâmetros da qualidade científica da revista.

## Pares avaliadores

São especialistas acadêmicos nas áreas temáticas que compõem a revista, com vasta experiência em instituições nacionais ou internacionais. Têm a função de avaliar e pronunciar-se sobre o rigor científico e metodológico do trabalho recebido em conformidade com as diretrizes estabelecidas para tal propósito. O processo de avaliação será anônimo, nos dois sentidos.

## Indicaciones para los autores

Para que los artículos sean sometidos a evaluación por pares, es necesario adoptar las siguientes pautas:

- 1. Remisión del manuscrito:** el texto se debe presentar en formato *Word for Windows*, letra Arial, tamaño 12 puntos. Enviarlos a los siguientes correos electrónicos: [revistacriminalidad@hotmail.com](mailto:revistacriminalidad@hotmail.com) y [dijin.revistacriminalidad@policia.gov.co](mailto:dijin.revistacriminalidad@policia.gov.co). De ser posible, remitir una copia del manuscrito original impresa en papel tamaño carta, acompañada de un archivo magnético, a la dirección postal: Centro de Investigaciones Criminológicas –DIJIN–, Policía Nacional de Colombia. Av. El Dorado No. 75-25, barrio Modelia, Bogotá, D. C., Colombia.
- 2. Declaración de originalidad:** el artículo debe estar acompañado de la declaración de originalidad firmada por el autor (o autores), en el formato elaborado por la *Revista Criminalidad*, que se debe solicitar por correo electrónico o descargar desde la dirección <http://www.policia.gov.co/revistacriminalidad>, en el enlace Pautas Autores. En caso de que se envíe una copia impresa del manuscrito original, debe adjuntarse la declaración de originalidad impresa, con las firmas del autor o autores.
- 3. Extensión de los trabajos:** no debe ser inferior a 5.000 palabras ni sobrepasar las 10.000.
- 4. Organización del manuscrito:** cada artículo deberá incluir, en la primera página, la información del autor (ficha de identificación), y en lo posible, utilizar la siguiente estructura:
  - a. Título:** debe ser claro, preciso y conciso, que refleje la temática del artículo. Evitar el uso de siglas, acrónimos y abreviaciones.
  - b. Nombre del autor o autores:** los trabajos deberán acompañarse de una ficha de identificación del autor, que contenga los siguientes datos: nombre, título profesional de mayor grado, actividad, afiliación institucional y correo electrónico. Si son varios autores, definir el orden de publicación y designar el autor que se encargará de enviar y recibir la correspondencia.
  - c. Resumen:** introduce, de forma sucinta, al contenido del artículo. Se deben mencionar los objetivos del estudio, la metodología empleada, los resultados y las conclusiones, sin entrar en detalles. Su extensión no debe exceder las 200 palabras.
  - d. Palabras clave:** incluir una lista de cinco palabras clave, que indiquen los principales aspectos del artículo. Se deben seleccionar del *Tesoro de política criminal latinoamericana*, del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), o del *Criminological Thesaurus - United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI).
  - e. Introducción:** contextualiza al lector. Expone el problema e incluye una breve revisión de la literatura relevante. También menciona el propósito del artículo y sus principales objetivos.
  - f. Método:** describe el método empleado para el estudio (diseño, selección de la muestra, técnicas de recolección y análisis de datos, etc.). Asimismo, se deben mencionar los materiales y equipos utilizados en su realización.
  - g. Resultados:** esta sección presenta los principales resultados y hallazgos de la investigación. Se deben omitir los detalles periféricos y evitar repetir en el texto los resultados que se muestran en las tablas, cuadros e ilustraciones.
  - h. Discusión:** se deben presentar las conclusiones relevantes del estudio y ofrecer al lector una explicación al respecto, poniendo énfasis en las implicaciones de los nuevos resultados, sus aplicaciones prácticas, etc. Las conclusiones deben estar en estrecha correlación con los objetivos del estudio.
  - i. Referencias:** es un listado, al final del artículo, que incluye las obras o fuentes originales citadas en el texto. *Todas las referencias y fuentes citadas deben seguir, de manera estricta, las normas APA (American Psychological Association) (6.ª edición).*
  - j. Apéndices:** se utilizan para aclarar o complementar la información del artículo.

5. **Citas y referencias:** incluir, al final del artículo, una lista de las referencias y fuentes citadas en el texto, de acuerdo con las normas APA. A continuación se ofrecen algunas especificaciones, tomadas de la norma en referencia.

a) **Citas:** se utilizan paréntesis dentro del texto, más que notas a pie de página. Usualmente se señala el nombre del autor, el año de la publicación y el número de la página. E. g.:

#### Citación textual:

- Douglas (2005) afirmó que “la conducta de los delincuentes...” (p. 153)
- “La conducta de los delincuentes...” (Douglas, 2005, p.153)

#### Textos con múltiples autores

- *Dos autores:* cada vez que se cita la referencia en el texto, se deben mencionar ambos nombres.
- *Tres a cinco autores:* se cita a todos la primera vez que se presenta la referencia. En las citas sucesivas se incluye únicamente el apellido del primer autor, seguido de la expresión *et al.* y el año.
- *Seis autores:* se cita tan solo el apellido del primero de ellos, seguido por *et al.* y el año. No obstante, en la lista de referencias se deben mencionar todos los autores (se usa *et al.* después del sexto autor).
- Si es una cita textual corta, menos de 40 palabras, se incorpora en el texto y se encierra entre dobles comillas. Si es una cita mayor de 40 palabras, se inserta como bloque o párrafo independiente, con sangría, sin comillas (como un nuevo párrafo), utilizando un tamaño de letra más pequeño o la fuente cursiva.
- Cuando una idea sea aportada por varios autores (dos o más), las citas se ordenan alfabéticamente, con su respectivo año de publicación, separadas cada una por un punto y coma. E. g.:

Según esta última teoría (Bachman & Smith, 2004; David & Freemantle, 2005), se definió que...

- b. **Referencias:** la lista de referencias se debe organizar alfabéticamente, por el primer apellido del autor, seguido de las iniciales del nombre. Si se utilizan varias obras de un mismo autor, se listan en orden cronológico, desde la más antigua a la más nueva. Si el año de publicación también es el mismo, se agrega una letra: a, b, c, etc., después del año. E. g.:

#### Artículo de revista científica

- Slocum, O. & Simmons, D. (2005). Criminal behavior. *Criminal Journal*, 12 (1), 19-28.

#### Libros

- Blanchard, K. & Robinson, D. (2002). *Zap the gaps* (2a. ed.). New York, NY, U.S.A.: Harper-Collins Publishers Inc.

#### Enciclopedias

- Bergman, P. G. (1993). Relativity. In *The New Encyclopedia Britannica* (vol. 26, pp. 501-508). Chicago: Encyclopedia Britannica.

#### Artículo de internet basado en una fuente impresa

- Orellana, M. A. (2002). Derecho penal ambiental comparado: el Common Law [versión electrónica]. *Revista Chilena de Derecho*, 29 (2), 441-459. Recuperado el 15 de marzo de 2007 de [http://www.puc.cl/derecho/html/publicaciones/pdf\\_revistas/2002/N\\_02/RCHD2002\\_2\\_12\\_orellana.PDF](http://www.puc.cl/derecho/html/publicaciones/pdf_revistas/2002/N_02/RCHD2002_2_12_orellana.PDF).

- c. La información de los autores y obras citadas en el texto debe coincidir con las respectivas entradas en la lista de referencias.

6. **Notas al pie de página:** son aclaraciones, y sus respectivas llamadas deben aparecer identificadas con un superíndice en forma consecutiva, en la parte inferior de las páginas.

7. **Tablas, cuadros, ilustraciones, etc.:** sirven para aclarar, ilustrar, complementar o sintetizar la información, pero se recomienda no utilizar un elevado número de cuadros. Este material gráfico debe explicarse por sí solo, para evitar replicar

la información del texto. Cada uno de estos elementos debe citarse en el artículo y estar identificado mediante numeración consecutiva y su respectivo título.

- 8. Clasificación de contribuciones:** la *Revista Criminalidad* publica trabajos originales de investigación, que se ajusten a la clasificación de artículos del Índice Bibliográfico Nacional Publindex - Colciencias. También publica traducciones, reportes de caso, reseñas bibliográficas de reciente aparición y análisis estadísticos relacionados con tópicos de la criminología, criminalidad, psicología, victimología, ciencias forenses, ciencias sociales y derecho penal, entre otros.

**Clasificación de artículos de investigación, según Publindex:**

- **Artículo de investigación científica y tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
- **Artículo de reflexión:** documento que presenta resultados de una investigación terminada, desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- **Artículo de revisión:** documento resultado de una investigación terminada, donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones, publicadas o no, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el propósito de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
- **Reporte de caso:** documento que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular, con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.

**9. Proceso de selección y evaluación de artículos:**

- a. Los artículos recibidos serán sometidos, sin excepción, a un proceso de evaluación por parte de pares académicos externos.
  - b. La recepción y evaluación de los artículos no implica, necesariamente, su publicación.
  - c. El proceso de selección comienza, para las colaboraciones que tengan la declaración de originalidad incluida, con la revisión, por parte del Comité Editorial, del cumplimiento de las presentes normas y la pertinencia del manuscrito con la política editorial. El autor será informado de las observaciones que surjan durante este proceso.
  - d. Luego, el artículo será enviado a dos pares académicos, quienes dictaminarán acerca de la calidad científica y académica del mismo. El proceso de valoración será anónimo en doble vía. Los evaluadores podrán formular sugerencias al autor.
  - e. Si los resultados de los dictámenes son contrarios, el artículo será remitido a un tercer par académico. No obstante, el Comité Editorial se reserva la última palabra sobre la aceptación de los escritos.
  - f. El autor deberá realizar los ajustes sugeridos por los pares académicos y el Comité Editorial.
  - g. Se publicarán los artículos que cuenten con el concepto favorable de los pares académicos y del Comité Editorial.
  - h. La duración de este proceso es de aproximadamente ocho semanas.
- 10.** Los manuscritos recibidos no serán devueltos. Sin embargo, si el trabajo no es aceptado para su publicación, el autor puede enviarlo a otras revistas, con el mismo fin.
- 11.** Las contribuciones enviadas para posible publicación en la *Revista Criminalidad* no pueden estar siendo evaluadas para su publicación en otra revista y/o libro, nacional o extranjero.
- 12.** Una vez publicado el artículo en la *Revista Criminalidad*, el autor deberá abstenerse de enviarlo con el mismo propósito a otra revista.

## Authors' guidelines

In order to submit contributions to peer evaluation, the following instructions are to be followed:

1. **Manuscript submission:** The manuscript shall be submitted in *Word for Windows* Arial 12-point font, and sent to the following e-mail addresses: [revistacriminalidad@hotmail.com](mailto:revistacriminalidad@hotmail.com), and [dijin.revistacriminalidad@policia.gov.co](mailto:dijin.revistacriminalidad@policia.gov.co). Where possible, a printed copy of the original in letter-size paper should be sent, together with a magnetic file, to postal address Centro de Investigaciones Criminológicas –DIJIN–, Policía Nacional de Colombia. Av. El Dorado No. 75-25, Barrio Modelia. Bogotá, D. C., Colombia.
2. **Statement of Originality:** The article must be accompanied by the originality statement signed by the author or authors in the format prepared by *Revista Criminalidad* to be requested by electronic mail or downloaded from <http://www.policia.gov.co/revistacriminalidad> using the Pautas Autores link. In the event that a printed copy of the original manuscript is sent, the statement of originality must be attached in printed form to that copy, with the signature of the author or the authors.
3. **Length of Works:** No less than 5,000 words, but not exceeding 10,000.
4. **Manuscript layout:** Each article must include, on the first page, the author's information record (author's identification file or card), preferably using the structure described below:
  - a. **Title:** it must be clear, precise and as brief as possible, reflecting the subject matter of the article. The use of acronyms and other kind of abbreviations should be avoided.
  - b. **Name of Author or Authors:** Works shall be accompanied by an author's identification record/card or file ["ficha de identificación"] containing the following details: Name, higher professional degree obtained, activity, institutional membership, and e-mail address. In the case of several authors, the publication order is to be defined as well as the name of the author appointed to send and receive the relevant correspondence.
  - c. **Abstract:** A summarized introduction to the contents of the article. The study objectives, methodology, findings and conclusions should be mentioned without going into details. The length of the abstract should not exceed 200 words.
  - d. **Key words:** A list of five significant words shall be included, indicating the main issues discussed in the article. These words should be selected from the "Tesoro de Política Criminal Latinoamericana" (Thesaurus of Latin American Criminal Policy) from the United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (ILANUD), or the Criminological Thesaurus - United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI).
  - e. **Introduction:** It is intended to contextualize the reader by exposing the matter and including a brief review of relevant literature on the subject. The purpose and main objectives of the article should be mentioned as well.
  - f. **Method:** The method used in the study is described (design, sample selection, data collection and capture techniques and analysis, etc.). Likewise, materials and equipment used in the making of the article are to be referred to.
  - g. **Results:** This section exhibits the main findings and conclusions of the relevant research or investigation carried out. Peripheral details should be avoided, as well as repetition, in the main text, of results or findings already shown in tables, charts, graphs and any other illustrations.
  - h. **Discussion:** the most significant conclusions of the study in question shall be exposed while offering the reader a proper explanation by emphasizing the implications of the new results or findings, their practical applications and so forth. Conclusions must be closely correlated to the study purposes.
  - i. **References:** it is a listing at the end of the article, including original works or sources quoted in the text. All references and sources mentioned should strictly meet the standards of the APA (American Psychological Association) (6th edition).

j. **Appendixes:** they shall be used where necessary to explain or supplement the information contained in the article.

5. **Quotes and references:** At the end of the article, a list of references and sources quoted in the text are to be included, according to the APA standards. Some specifications taken from the aforementioned standards are transcribed below.

a. **Quotes:** they are used in brackets, preferably instead of footnotes. Usually, the author's name is mentioned as well the publication year and the page number. Ej.:

#### Textual Quotation:

- Douglas (2005) asserted that "the offenders' behavior..." (p. 153)
- "The offenders' behavior..." (Douglas, 2005, p. 153)

Texts with multiple authors:

- **Two authors:** each time the reference is quoted in the text, both names must be mentioned.
- **Three to five authors:** All of them are mentioned the first time the reference appears. In subsequent quotes, only the last name of the first is mentioned, followed by the expression et al., and the publication year.
- **Six authors:** only the last name of the first author is mentioned, followed by the expression et al. and the year. However, all the authors must be included in the references list (et al. is used after the sixth author).
- **Where dealing with short textual quotes of less than 40 words,** these quotes can be incorporated into the text in double quotation marks or inverted comas. If they exceed 40 words, they can be inserted as a separate block or paragraph, with indentation, with no quotation marks (as a new paragraph) using a smaller font size, or italics.
- **If a given idea is contributed by several (two or more) authors,** quotes shall be arranged in alphabetical order with their

respective publication year, separated by semicolons. E.g.:

According to this last theory (Bachman & Smith, 2004; David & Freemantle, 2005), it was defined that...

b. **References:** the reference list must be arranged in alphabetical order; the authors' first name shall be followed by their name initials. If several works of the same author are used, they should be listed in chronological order from the earliest to the most recent. If the publication year is also the same, then the letters a, b, c, and so forth are added after the year. E.g.:

#### Articles from a scientific magazine:

- Slocum, O., & Simmons, D. (2005). Criminal behavior. *Criminal Journal*, 12 (1), 19-28.

#### Books:

- Blanchard, K., & Robinson, D. (2002). *Zap the gaps* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York, NY, U.S.A.: HarperCollins Publishers, Inc.

#### Encyclopedias:

- Bergman, P. G. (1993). Relativity. In *The New Encyclopedia Britannica* (Vol. 26, pp. 501-508). Chicago: Encyclopedia Britannica.

#### Internet article based on a printed source:

- Orellana, M. A. (2002). Derecho penal ambiental comparado: el Common Law [Electronic version], *Revista Chilena de Derecho*, 29(2), 441-459. Retrieved on 15<sup>th</sup> March 2007 from: [http://www.puc.cl/derecho/html/publicaciones/pdf\\_revistas/2002/N\\_02/RCHD2002\\_2\\_12\\_orellana.PDF](http://www.puc.cl/derecho/html/publicaciones/pdf_revistas/2002/N_02/RCHD2002_2_12_orellana.PDF)

c. Information relating to authors and works quoted in the text must coincide with the relevant entries in the reference lists.

6. **Footnotes:** They usually are explanations, references, quotes, definitions or comments placed at the bottom of a page or in a separate list, identified by consecutive superscript numbers or another type of symbols (asterisks, for exam-

ple) corresponding to markers they are linked to in the main text.

7. **Charts, graphs, illustrations, etc.:** although these are useful to explain, illustrate, supplement or synthesize information, using them abundantly is not recommended. This kind of material should be self-explanatory in order to avoid duplicating information already given in the text. Each of these elements should be quoted in the article and be identified by consecutive numbers and a title.
8. **Contribution classification:** *Revista Criminalidad* publishes original investigative works adjusted to article classification as determined in the “Índice Bibliográfico Nacional Publindex-Colciencias” (Publindex-Colciencias National Bibliographic Index). It also publishes translations, case reports, bibliographic reviews recently issued, and statistical analyses relating to criminology, criminality, psychology, victimology, forensic sciences, social sciences and criminal law matters, among others.

#### **Classification of investigative articles, according to Publindex:**

- **Article on Scientific and Technological Research:** A document offering original results of a given accomplished research project. The structure generally used contains four important sections: Introduction, methodology, results or findings, and conclusions.
- **Article to Reflect Upon:** A document showing the results of a given closed investigation or research from the author’s analytical, interpretative or critical perspective about a specific subject, resorting to original sources.
- **Article for Review:** A document resulting from a given research or investigation, where the results of studies either published or unpublished about a particular field in science or technology are analyzed, systematized or integrated for the purpose of giving and account of development advances and trends. It is characterized by including a careful bibliographical review of no less than 50 references.
- **Case-study Report:** A document offering the results of a study of a particular situation, in order to disclose the technical and methodological experiences taken into account in a specific case. It includes a commented systematic review of literature dealing with similar cases.

#### **9. Article selection and evaluation process:**

- a. With no exception, articles received will be subject to an external peer-evaluation process.
- b. Reception and evaluation of articles does not necessarily imply acceptance and publication thereof.
- c. The selection process for those contributions including the statement of originality, begins, with verification, by the Editorial Board, of compliance with the current standards, as well as the appropriateness and relevance of the manuscript with relation to editorial policies. The author(s) shall be notified of the observations arising during this process.
- d. After this review, the article will be sent to at least two evaluating peers for them to decide on the scientific and academic quality of the manuscript. The assessment will be an anonymous two-way process, and the evaluators may make suggestions to the author.
- e. If the evaluation results are conflicting, the article shall be sent to a third academic peer. However, the Editorial Board reserves the right to their last word regarding acceptance of writings submitted.
- f. Authors must introduce the adjustment suggested by the academic peers and the Editorial Board.
- g. Only those articles having obtained the favorable opinion of the evaluating peers and the Editorial Board can be published.
- h. The duration of this process is about eight (8) weeks.

10. Manuscripts received will not be returned. Notwithstanding, if the work is not accepted for publication, the author may submit it to another magazine or journal for the same purpose.
11. No contributions sent for possible publication in *Revista Criminalidad* shall at that time be under evaluation by any another journal, magazine and/or book, either national or foreign, for the same purpose.
12. Once the article has been published in *Revista Criminalidad*, the author must abstain from submitting it to any other journal or magazine for the same purpose.

## Instruções para autores

De modo que os artigos sejam avaliados por pares, é necessário adotar as seguintes diretrizes:

1. **Apresentação do manuscrito:** o texto deve ser apresentado em formato Word for Windows, Arial, tamanho 12. Enviá-lo para os seguintes e-mails: [revistacriminalidad@hotmail.com](mailto:revistacriminalidad@hotmail.com) e [dijin.revistacriminalidad@policia.gov.co](mailto:revistacriminalidad@policia.gov.co). Se possível, envie uma cópia do manuscrito original impressa em papel tamanho carta, acompanhada de um arquivo magnético para o endereço: Centro de Investigaciones Criminológicas –DIJIN–, Policía Nacional de Colombia. Av. El Dorado No. 75-25, barrio Modelia, Bogotá, D. C., Colombia.
2. **Declaração de originalidade:** o artigo deve estar acompanhado da declaração de originalidade assinada pelo autor (o autores), no formato elaborado pela *Revista Criminalidad*, que se deve solicitar pelo e-mail o fazer download desde o endereço <http://www.policia.gov.co/revistacriminalidad> no link Pautas Autores. No caso de enviar uma cópia impressa do manuscrito original, deve se anexar a declaração de originalidade impressa, com as assinaturas do autor ou autores.
3. **Extensão dos trabalhos:** não deve ser inferior a 5.000 palavras ou exceder 10.000.
4. **Organização do manuscrito:** cada artigo deve incluir, na primeira página, informações sobre o autor (cartão de identificação), e sempre que possível, use a seguinte estrutura:

- a. **Título:** deve ser claro, preciso e conciso, refletindo o tema do artigo. Evitar o uso de siglas, acrônimos e abreviações.
- b. **Nome do autor ou autores:** os trabalhos devem estar acompanhados de um cartão de identificação do autor, contendo as seguintes informações: nome, título profissional do mais alto grau, a atividade, afiliação institucional e e-mail. Se vários autores, definir a ordem de publicação, e designar o autor que irá enviar e receber correio.
- c. **Resumo:** apresenta, resumidamente, o conteúdo do artigo. Também mencionar os objetivos do estudo, metodologia, resultados e conclusões, sem dar detalhes. Sua extensão não deve exceder 200 palavras.
- d. **Palavras-chave:** Incluir uma lista de cinco palavras-chave que indicam os principais aspectos do artigo. Você deve selecionar as palavras do Tesouro de Política Criminal Latinoamericana, do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (ILANUD), ou do Criminológico Thesaurus - United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI).
- e. **Introdução:** contextualiza o leitor. Descreve o problema e inclui uma breve revisão da literatura relevante. Também menciona o fim do artigo e seus principais objetivos.
- f. **Método:** descreve o método utilizado para o estudo (desenho, seleção da amostra, técnicas de coleta e análise de dados, etc.). Também devem-se mencionar os materiais e equipamentos utilizados na sua realização.
- g. **Resultados:** esta seção apresenta os principais resultados e conclusões da pesquisa. Omitir os detalhes periféricos e evitar a repetição no texto dos resultados apresentados em tabelas, gráficos e ilustrações.
- h. **Discussão:** deve apresentar-se as conclusões relevantes do estudo e dar ao leitor uma explicação, destacando as implicações dos novos resultados, suas aplicações práticas, etc. As conclusões devem estar bem relacionadas com os objetivos do estudo.

**i. Referências:** é uma lista, no final do artigo, que inclui obras ou fontes originais citadas no texto. Todas as referências e fontes citadas devem seguir estritamente as regras APA (American Psychological Association) (6.ª edição).

**j. Apêndices:** são utilizados para esclarecer ou complementar a informação no artigo.

**5. Citações e referências:** incluir no final do artigo, uma lista de referências e fontes citadas no texto, de acordo com as regras APA. Aqui estão algumas especificações pegadas da norma de referência.

**a. Citações:** os parênteses são usados dentro do texto, em vez de notas de rodapé. Geralmente indica-se o nome do autor, ano de publicação e número de página. E. g.:

#### Citação textual:

- Douglas (2005) afirmou que “o comportamento dos criminosos...” (pp. 153)
- “O comportamento dos criminosos...” (Douglas, 2005, pp. 153)

#### Textos de vários autores

- **Dois autores:** sempre que a referência é citada no texto deve mencionar-se os dois nomes.
- **Três a cinco autores:** citar todos os autores a primeira vez que a referência ocorre. Em citações sucessivas colocar apenas o nome do primeiro autor, seguido de *et al.* e o ano.
- **Seis autores:** citar apenas o sobrenome do primeiro, seguido por *et al.* e o ano. No entanto, na lista das referências devem-se incluir todos os autores (use *et al.* depois do sexto autor).
- Se for uma citação textual curta, menos de 40 palavras, deve-se incorporar no texto e fechar entre aspas duplas. Se for uma citação maior do que 40 palavras, essa é inserida como um bloco ou um parágrafo separado, com recuo de margem, sem as-

pas (como um novo parágrafo), utilizando um tamanho de letra menor ou fonte itálica.

- Quando uma ideia é fornecida por diversos autores (dois ou mais), as citações são organizadas em ordem alfabética, com seus respectivos anos de publicação, separadas por um ponto-e-vírgula. E. g.:

De acordo com esta última teoria (Bachman & Smith, 2004; David & Freemantle, 2005), foi determinado que ...

**b. Referências:** A lista de referências devem ser dispostas em ordem alfabética pelo sobrenome do autor, seguido pelas iniciais do nome. Se estiver usando vários trabalhos do mesmo autor, devem-se classificar em ordem cronológica do mais antigo ao mais recente. Se o ano de publicação também é o mesmo, adicionar uma letra: a, b, c, etc. depois do ano. E. g.:

#### Artigo de uma revista científica

- Slocum, O. & Simmons, D. (2005). Criminal behavior. *Criminal Journal*, 12 (1), 19-28.

#### Livros

- Blanchard, K. & Robinson, D. (2002). *Zap the gaps* (2a. ed.). New York, NY, U.S.A.: Harper-Collins Publishers Inc.

#### Enciclopédias

- Bergman, P. G. (1993). Relativity. Em *The New Encyclopedia Britannica* (vol. 26, pp. 501-508). Chicago: Encyclopedia Britannica.

#### Artigo acedido na Internet com fonte impressa

- Orellana, M. A. (2002). Direito penal ambiental comparado: Common Law [versão eletrônica]. *Revista Chilena de Direito*, 29 (2), 441-459. Consultado em Março 15, 2007, de: [http://www.puc.cl/derecho/html/publicaciones/pdf\\_revistas/2002/N\\_02/RCHD2002\\_2\\_12\\_orellana.PDF](http://www.puc.cl/derecho/html/publicaciones/pdf_revistas/2002/N_02/RCHD2002_2_12_orellana.PDF)

**c.** As informações sobre autores e obras citadas no texto devem coincidir com as entradas correspondentes na lista de referências.

6. **Notas de rodapé:** são esclarecimentos, e as suas chamadas devem ser identificadas com um sobrescrito consecutivamente na parte inferior das páginas.
7. **Tabelas, quadros, ilustrações, etc.:** Serve para esclarecer, ilustrar, complementar, ou sintetizar as informações, mas é recomendado não usar um grande número de gráficos. Este material gráfico deve explicar-se só, para evitar repetir informações no texto. Cada um destes elementos deve ser citado no artigo e ser numerado consecutivamente e seu respectivo título.
8. **Classificação de contribuições:** a *Revista Criminalidad* publica trabalhos originais de pesquisas, que estejam em conformidade com a classificação de artigos do Índice Bibliográfico Nacional Publindex - Colciencias. Publica também traduções, relatos de casos, resenhas de livros, de início recente e tópicos relacionados análise estatística em criminologia, crime, psicologia, vitimologia, ciência forense, ciências sociais e direito penal, entre outros.

#### Classificação dos artigos de pesquisa, de acordo com Publindex:

- **Artigo de pesquisa científica e tecnológica:** um documento que apresenta, em detalhes, os resultados originais de projetos de pesquisa concluídos. A estrutura geralmente utilizada contém quatro seções principais: introdução, metodologia, resultados e conclusões.
- **Artigo de reflexão:** documento que apresenta resultados de uma pesquisa concluída, a partir de uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, utilizando fontes originais.
- **Artigo de revisão:** documento resultado de uma pesquisa concluída, na qual são analisados, sistematizados e integrados os resultados das pesquisas, publicadas ou não, sobre um campo da ciência ou tecnologia, a fim de explicar as tendências de progresso e desenvolvimento. É caracterizado por uma revisão cuidadosa da literatura de pelo menos 50 referências.
- **Relatório de caso:** Um documento que apresenta os resultados de um estudo sobre uma situação particular a fim de apre-

sentar as experiências técnicas e metodológicas consideradas num caso específico. Inclui uma revisão sistemática comentada da literatura sobre casos semelhantes.

#### 9. Processo de avaliação e seleção dos artigos:

- a. Os artigos recebidos serão submetidos, sem exceção, para um processo de avaliação externa por pares acadêmicos.
  - b. A recepção e avaliação dos artigos não implica necessariamente publicação.
  - c. O processo de seleção começa, para as colaborações que tenham a declaração de originalidade incluída, com uma revisão pelo Conselho Editorial, o cumprimento destas regras e da relevância do manuscrito com a política editorial. O autor será informado sobre os comentários que surgem durante este processo.
  - d. Depois, o artigo será enviado a dois pares acadêmicos, que emitirão uma opinião sobre a qualidade científica e acadêmica do mesmo. O processo de avaliação será anônima, nos dois sentidos. Os revisores podem fazer sugestões para o autor.
  - e. Se os resultados são opiniões contrárias, o item será enviado a um terceiro par acadêmico. No entanto, o Conselho Editorial reserva-se a palavra final sobre a aceitação dos escritos.
  - f. O autor fará ajustes sugeridos pelos colegas acadêmicos e o Conselho Editorial.
  - g. Os artigos para publicar são aqueles que têm uma opinião favorável de seus pares acadêmicos e do Conselho Editorial.
  - h. A duração deste processo é de aproximadamente oito semanas.
10. Os manuscritos recebidos não serão devolvidos. No entanto, se o trabalho não for aceito para publicação, o autor pode enviá-lo para outras revistas com o mesmo propósito.
  11. As contribuições submetidas para possível publicação na *Revista Criminalidad* não podem ser objeto de avaliação para publicação em outra revista e/ou livro, nacional ou estrangeiro.
  12. Uma vez publicado o artigo na *Revista Criminalidad*, o autor deve abster-se de enviá-lo com o mesmo fim para outra revista.