

UC San Diego

Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico

Title

Abuso Policial en la Ciudad de México

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/0wx5n64j>

Author

Silva, Carlos

Publication Date

2003-05-15



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE
COLMEX
ICESI
IIJ-UNAM
INACIPE
USMEX

Abuso Policial en la Ciudad de México

by

Carlos Silva

El Colegio de México

csilva@colmex.mx

USMEX 2003-04 Working Paper Series

Originally presented at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

ABSTRACT: En este trabajo nos planteamos dos objetivos. Primero, una sistematización de los factores, ubicados en distintos niveles, que inciden en los casos de abuso policial. Segundo, aproximamos a una clasificación del abuso en los cuerpos policiales del Distrito Federal. Nuestro eje para dicha clasificación son las distintas lógicas del abuso que se encuentran detrás de la practicas cotidianas de los cuerpos de seguridad del D.F. La fuente de información utilizada será las Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal desde su fundación en 1994 a la fecha. Las lógicas del abuso responden a tres modalidades: como sustituto de la investigación y de la prevención, como búsqueda de ganancias económicas ilegales y como castigo por retar o hacerle frente al "poder" de la policía.

Abuso Policial en la Ciudad de México

By Carlos Silva
El Colegio de México

Introducción

Mientras que en países como los Estados Unidos brutalidad policiaca casi es sinónimo de uso injustificado de la fuerza en la realización de un arresto (Bayley, 1996), en México como en Latinoamérica, lo que se entiende por formas del abuso policial representa un conjunto de fenómenos más amplios con diversos niveles de gravedad y conocimiento de los mismos.

En este trabajo, limitado a la Ciudad de México-Distrito Federal, nos centraremos en aquellos abusos policiales más preocupantes o más frecuentes con relación a la integridad física y la libertad de las personas. Desde maltratos físicos leves hasta distintos casos de tortura en el primer supuesto, y distintos casos de privaciones ilegales de la libertad en el segundo. Por supuesto que ambos elementos no son independientes y una detención arbitraria favorecerá, o se deberá a, la comisión de otros abusos. Pero, a su vez, también existen otros elementos concurrentes a las situaciones de abuso policial que las moldean o las propician y que no aparecen azarosamente. Del tipo de función de cada cuerpo policial dependerán los tipos de abuso prevalecientes, o si bien el abuso puede ser el mismo, la ocasión o la dinámica de la situación que lo generó tendrá sus particularidades. En cambio, habrá otros rasgos constitutivos de los casos de abuso que serán similares para los distintos cuerpos de seguridad de la ciudad.

Nos aproximaremos a estos patrones del abuso policial para el Distrito Federal, tanto en el caso de la Policía Judicial del Distrito Federal así como de las fuerzas policiales a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del D. F. Utilizaremos para ello como fuente de información la mayor parte de las Recomendaciones que fueron emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal desde 1994 a la fecha en las cuales se hace referencia a casos de abuso policial, tal como los hemos definido, por parte de miembros de las corporaciones policiales ya mencionadas.

Previamente a la caracterización de los abusos policiales en la Ciudad de México sintetizaremos los factores que en general se han hipotetizado para la existencia del abuso policial. Posteriormente señalaremos la distinta preponderancia hipotética que los distintos factores tienen para cada categoría de la clasificación propuesta. Finalmente plantearemos las posibles líneas de investigación, y las necesidades de información requeridas, para poder contrastar dichas hipótesis y avanzar en una mejor comprensión del fenómeno para el caso del Distrito Federal.

Factores explicativos del abuso policial

Propondremos, entonces, una serie de factores involucrados que traen consigo sus correspondientes hipótesis sobre la (re)producción y/o reforzamiento de las prácticas abusivas de la policía. Se puede realizar una división de niveles, por ejemplo, entre factores individuales, organizacionales y sociales/ambientales (Holmes, 2000). La primera perspectiva afirma que es la variación de las características individuales (sexo,

edad, nivel educativo, identidad racial, grado de prejuicio, etc.) entre los policías la que incide mayormente en respuestas diferentes a situaciones similares. La segunda perspectiva sostiene que las características organizacionales como los sistemas de incentivos y sanciones y la subcultura de trabajo policial, determinan que la conducta abusiva sea empleada. El foco es en los aspectos formales e informales de la organización policial que afectan el comportamiento de la policía en las calles. La tercera perspectiva sostiene que las exigencias situacionales como el aspecto, el género o el comportamiento y reacción de los sospechosos, determina los mencionados eventos. El énfasis aquí es puesto en la dinámica social de las situaciones de encuentro policía-ciudadano.

Esta última perspectiva, de factores sociales, puede también mostrar una vertiente más estructural y no tanto situacional. Es decir, considerar aquellas características sociales o económicas de la población sobre las que la policía opera y que pueden incidir en la comisión de casos de abuso. En este sentido el nivel de inequidad económica, el monto o el crecimiento de los índices delictivos o la presencia de grupos ciudadanos activos en la exigencia de rendición de cuentas a la labor policial, pueden ser variables relevantes a considerar. Para nuestro caso, también tomaremos en cuenta un nivel institucional en el que consideraremos el entorno legal en que se mueven las organizaciones policiales.

Por tanto, los factores explicativos que han sido propuestos para los casos de abuso policial se encuentran en cuatro niveles: institucional, organizacional, social (estructural y situacional) e individual. Vemos con mayor detenimiento la lógica teórica que se encuentra en los factores propuestos en cada nivel.

En el *nivel institucional* tenemos los marcos legales que definen las funciones y las atribuciones de los organismos policiales y de su personal. Si bien los comportamientos policiales muchas veces son vistos a partir de la brecha que se establece entre sus prácticas "reales" y el "deber ser" jurídico, no puede desconocerse que el marco judicial puede ambientar espacios de arbitrariedad e incluso fomentar conductas abusivas en el nivel más operativo del accionar policial. Es decir, la propia *legalidad vigente* por sus falencias en la protección de las garantías básicas, fomenta la existencia de dichas prácticas. Lo preocupante en este caso es que el propio marco legal genera, como un producto normal (y no como una distorsión), casos de abuso policial.

En el *nivel organizacional* son variados los factores que han sido señalados. Puede comenzarse por las formas y mecanismos para el reclutamiento de personal policial. Se supone que bajas exigencias en sus capacidades, antecedentes y grupos de pertenencia favorece la inclusión de miembros que estén por debajo de la responsabilidad que implica el uso de la coerción legítima. En segundo lugar, aparecen las distintas instancias de formación y capacitación policial brindadas por las propias organizaciones. Podemos hablar de una capacitación técnica y jurídica que va desde el uso proporcional de la violencia en caso de ser necesario, el manejo de las armas, los requerimientos y las formas de intervenir, y los procedimientos modernos de prevención e investigación. La falta de profesionalización en estas áreas favorece que se sedimenten formas arbitrarias, ineficaces e ignorantes de la legalidad tanto en el uso de la fuerza como en la consecución de las tareas propias de cada cuerpo. Por otro lado, en el terreno de la formación

“ideológica, puede hipotetizarse que una filosofía de "lucha contra el crimen" o la creación de un modelo de "buen policía" donde la efectividad aparece como un valor por encima de una estricta profesionalización en las funciones garantistas a desempeñar, favorecerá la ocurrencia de conductas abusivas.

Las estructuras y el funcionamiento de las instancias de control y rendición de cuentas internas parecen ocupar un lugar central entre los factores organizacionales. Las áreas internas de contralor y sanción de las propias organizaciones, o de las otras instancias judiciales de las que pueda depender la labor policial, deben poder funcionar en su diseño y operatividad con autonomía y eficacia. Particularmente la dispersión espacial y la alta invisibilidad de muchas de las tareas de prevención e investigación policial hacen del contralor y del sistema de incentivos y sanciones elementos centrales para el mejoramiento de la calidad y la confianza en el trabajo policial.

Uno de los motivos que con frecuencia es señalado para que los mecanismos de contralor internos de los cuerpos policiales fracasen es que el conocimiento de las conductas abusivas no involucra solamente a los policías de rangos inferiores sino que se extiende a otros niveles de la estructura jerárquica o a otras instituciones de la procuración de justicia. Es decir que el abuso policial se vuelve una resultante de todo el funcionamiento organizacional (Punch, 1983)¹. Esto nos lleva hacia el factor que representa no ya los diseños institucionales formales de la organización, sino las prácticas informales y la cultura práctica del trabajo policial y la relación con su entorno social.

Es dentro del marco de discrecionalidad e invisibilidad que se desarrollan gran parte de las prácticas informales policiales, que pueden mantener relaciones muy diversas con la normatividad formal según los casos. Se puede ir desde prácticas informales sensatas de adaptación de las tareas hasta la cuasi total sustitución del funcionamiento "legal" por una estructura paralela "informal" que desarrolla objetivos y comportamientos ilegales. La discrecionalidad e invisibilidad mencionadas permiten que cohabiten tres conjuntos de reglas: aquellas reglas formales que pueden ejercer sanciones efectivas aunque muchas veces no sean vistas como legítimas por gran parte de sus miembros, las reglas informales o de trabajo que surgen de la presión diaria de las tareas preventivas y de detención de infractores, y las llamadas reglas de presentación en las cuales se reconstruyen post facto las acciones cometidas en términos aceptables legalmente con una alta capacidad para la reconstrucción de dichos eventos (Bayley, 1994)

El peso de la cultura informal de los policías es la explicación más común de las prácticas del trabajo policial. Se han identificado a este respecto tres grandes aspectos de la cultura policial, estos son: una cultura de la sospecha basada en gruesos estereotipos, solidaridad interna y aislamiento social (Reiner 1998, Buckner, Christie y Fatt, 1983). La cultura de

¹ *"Police corruption is best understood as organizational deviance and not as exclusive behavior of individual officers; police officers engage in certain types of corrupt practices in accordance with a temporization process among four sets of uncomplementary norms, viz., formal and informal norms of the police organization, legal norms, and situational meanings and rules."* Punch, Maurice, "When the wheel comes off: reactions to police deviance in Amsterdam. Corruption. Causes, consequences and control. Michael Clarke (edited by). Frances Pinter Ltd. London 1983.

la sospecha es la tendencia de juzgar rápidamente si la gente encontrada puede ser infractora o gente "peligrosa". Hace que la policía tienda a operar con prejuiciados estereotipos de potenciales "villanos". De esta forma la labor policial se facilita al incorporar prejuicios y distinciones ya existentes en su entorno acerca de grupos de la población los cuales son aún más difundidos y subrayados socialmente por la propia labor policial.² Por otro lado la solidaridad interna y el aislamiento social se alimentan mutuamente. La solidaridad se torna un recurso importante en el encubrimiento de faltas estableciendo un sistema complejo de complicidades y posibilidades de delación mutua que refuerza los "códigos del silencio" organizacionales (Skolnick, Fyfe, 1993).

La característica de la cultura policial que más se ha señalado en su entendimiento de la aplicación de la ley, y que muchas veces es compartida por las jerarquías de dichas organizaciones, es que la efectividad de su labor está reñida con un respeto estricto de la ley, y está última, en cuanto estado de derecho democrático, se vuelve un obstáculo y no el referente central en la estructuración de sus actividades. Esta no creencia en un estricto principio de legalidad y su condicionamiento según los intereses y objetivos en juego en las distintas circunstancias, no es necesariamente una idea vigente en exclusivo al interior de las organizaciones policiales, la misma muchas veces es compartida por amplios sectores de la población.

Estos aspectos de la cultura informal de la policía son los que pueden ser llamados su cultura ocupacional la cual hay que distinguir de la cultura organizacional que es aquella propia del estilo de trabajo policial que es buscado "oficialmente" por las autoridades al mando de los cuerpos (Worden, 1996). En ese sentido es un referente la clasificación de James Q. Wilson que distingue entre tres estilos de trabajo policial: el vigilante, el legalista y el estilo de servicio, siendo el primer estilo el que más favorecería la comisión de abusos (Worden, 1996).

Ya ubicados en el entorno societal del trabajo policial podemos hacer referencia a los factores del *nivel social* de mayor relevancia. Una primera perspectiva la podríamos considerar "macro" al tratarse de características general del los distintos grupos o espacios sociales de actuación policial. En primer lugar una hipótesis que deriva de teorías políticas del control social nos señala que en aquellos entornos sociales de más aguda estratificación social o inequidad económica, más reclamarán los grupos dominantes el reforzamiento de la coerción policial para garantizar su posición y supremacía. (Jacobs, O'Brien, 1998). En segundo lugar se encuentran aquellas hipótesis que hacen depender el nivel de uso de la fuerza por parte de la policía del grado de violencia social con el que tienen que lidiar en su trabajo cotidiano. Las posibilidades del abuso se incrementan como reacción ante entornos sociales con fuertes componentes de violencia (Reiner, 1998). En tercer lugar, cabe considerar en este nivel la presencia de organismos o asociaciones ciudadanas que busquen el control externo de la labor policial. Aquí la perspectiva adoptada por la institución u organismo parece ser clave: una exclusiva

² En este sentido muchas de las formas de proceder de la policía pueden ser vistas como legítimas por importantes grupos de la población, e incluso por algunos miembros de los grupos mayormente afectados por su vigilancia y coerción, ya que incorporan en su proceder distinciones sociales de clase ampliamente difundidas.

preocupación por la eficacia en la lucha contra el delito puede tener efectos muy diversos en relación a aquellas instituciones externas que incorporan el respeto de las garantías individuales de toda la población como un objetivo prioritario.

En otro plano, que podríamos llamar como social “micro” o situacional, se encuentran los factores interactivos de los encuentros entre policías y ciudadanos que pueden ambientar que un evento abusivo se desarrolle. Estos factores pueden lógicamente considerarse como los que intervienen con la cultura práctica del trabajo policial para que se “especifiquen” los casos de conducta abusiva. En este sentido los rasgos de clase, etnia o edad que se asocian a grupos subordinados o de la población “cautiva” con que opera la policía pueden propiciar un mayor uso de la violencia. También puede ser el caso si la conducta que motiva la interacción es considerada como legal o moralmente “grave” o antisocial. A su vez, un número excesivo de policías puede favorecer el “envalentonamiento” y la demostración simbólica ante los compañeros. La ausencia de testigos externos puede favorecer el abuso y la resistencia física o verbal del o los ciudadanos o detenidos puede incrementar el castigo que supuestamente “se merecen” (Adams, 1996).

Finalmente, la edad, el sexo, la formación previa o las características psicológicas de los policías pueden ser factores del nivel individual que pueden incidir en el fenómeno. Los rasgos psicológicos individuales en general no han ofrecido buenas explicaciones de la conducta policial. En general se piensa que los rasgos de violencia están asociados a lo que ha llamado una "personalidad de trabajo" del policía (Skolnick, Fyfe, 1993), atributo propio de la cultura práctica de la labor policial y que pertenece como tal al nivel organizacional.

Podemos resumir los niveles y los factores involucrados de la siguiente manera:

- Nivel institucional: 1) Marcos legales vigentes relacionados con las funciones y atribuciones de los distintos cuerpos policiales.
- Nivel organizacional: 2) Mecanismos de reclutamiento, 3) Capacitación policial técnica y jurídica, 4) Formación ideológica, 5) Controles internos y judiciales, 6) Prácticas informales y cultura práctica.
- Nivel social: Estructural, 7) Estratificación social, 8) Violencia social, 9) Controles externos ciudadanos. Situacional, 10) Características del o los “sospechosos”, 11) Conducta que motiva la interacción, 12) Número de policías presentes, 13) Presencia de testigos, 14) Resistencia o reacción, real o simbólica, ante la autoridad

En este artículo, al trabajar con los casos del abuso policial descritos en las Recomendaciones de la CDHDF solo podremos tener una información muy parcial en relación a todos los factores mencionados. Sin embargo, veamos previamente como estos mismos factores se encuentran presentes y han interactuado entre sí para conformar algunos rasgos propios de las organizaciones policiales en México.

La autonomía de las organizaciones policiales en México

Veamos, en este apartado, como muchas de las características anteriormente expuestas se han hecho presentes para el caso de las organizaciones policiales en México, y también, como el reforzamiento y la interacción entre dichos atributos han generado otros problemas mayores para el tema que nos ocupa. Si nos situamos en el ya señalado nivel institucional, para el caso mexicano ha sido analizado cómo las normativas de los Códigos del Procedimiento Penal, y los cambios que han experimentado, han favorecido o atenuado comportamientos abusivos por parte de las Policías Judiciales (De la Barrera 1995, Comité de Abogados-Prodh, 1998). Mientras que retirar el peso probatorio de la confesión ante la policía ha sido retirar un incentivo a la tortura, la flexibilización de las situaciones que pueden considerarse como formas de flagrancia delictiva posiblemente permitan el incremento de privaciones de libertad arbitrarias o ilegales. En este sentido, para cada cuerpo policial y de acuerdo a sus funciones deben analizarse los marcos normativos principalmente con relación al uso de la fuerza, si es que lo determinan, y a los procedimientos relacionados con detenciones.

Con relación al nivel de capacitación y al profesionalismo, su carencia sistemática ha sido uno de los rasgos que más se ha remarcado. La falta de formación de sus miembros, el desconocimiento de la normatividad y de técnicas modernas de trabajo muy posiblemente hayan estructurado prácticas “normales” de trabajo ignorantes de la legalidad y frecuentemente abusivas. La sedimentación histórica de estas prácticas, los incentivos del marco legal ya señalados y la falta flagrante de controles de todo tipo han hecho de los cuerpos policiales organizaciones con altos niveles de autonomía. Pero la otra cara más preocupante de dicha característica es el sistema de impunidad que se ha podido desarrollar a su interior. Un indicador claro es que muy raramente se han activado los mecanismos de control y se ha llegado a sancionar efectivamente a miembros de los cuerpos por la comisión de abusos como la tortura (Comité-Prodh, 2001). Otro es que sólo se culminen investigaciones de abusos y se sancionen a los policías responsables en los casos donde ha habido fuerte presiones por parte de organizaciones no gubernamentales o de las Comisiones de Derechos Humanos (Human Rights Watch, 1999).

Todo parece indicar que los mecanismos de control internos de los propios cuerpos, ya sea por errores de diseño institucional o por prácticas informales que desvirtúan su funcionamiento, no responden a los objetivos que se espera de los mismos. En este sentido, por ejemplo, la posibilidad de falseamiento de los partes policíacos es muy alta, y en ocasiones, como es el caso de las policías judiciales mexicanas, el nivel de irrealidad de los partes no es tanto el problema como que sea sabido y aceptado en otras instancias del sistema de justicia por el resto de los actores involucrados (Martínez, 1998). Uno de los motivos que con frecuencia es señalado para que los mecanismos de control internos de los cuerpos policiales fracasen es que el conocimiento, y cierta validación, de los abusos no involucra solamente a los policías de rangos inferiores sino que se extiende a otros niveles.

Ahora bien, lamentablemente el sistema de impunidad no sólo protege a conductas ilegales que se desarrollan en el cumplimiento de los objetivos formalmente esperados.

Las organizaciones policiales en México han desarrollado a la par estructuras de corrupción delictiva, que también abarcan buena parte del esquema jerárquico. Por tanto los mecanismos de protección (y de control mutuo vía la delación), y de establecimiento de “códigos del silencio” entre sus miembros, se verán reforzados y serán más estables. Es decir, que a las posibilidades de comportamiento policial abusivo en el rutinario desempeño de las funciones de cada cuerpo policial deben agregarse las posibilidades originadas por la imbricación de estas rutinas con la búsqueda y el reparto de ganancias de actividades delictivas desarrolladas más o menos en paralelo a las mismas.

Para el caso de la ciudad de México, particularmente la Policía Preventiva, el sistema de corrupción más común es el consistente en el pago de cuotas de los cargos inferiores a sus jefes, cuotas que logran conseguir sólo por intermedio del recurso de "pedir" la mordida a un importante grupo de ciudadanos. (Martínez, 1998). Tanto en la Policía Judicial como en la Preventiva el desarrollo de sus funciones así como las estructuras de corrupción han favorecido la conexión de sus miembros con un sinnúmero de "colaboradores", que forman parte de redes personalizadas que vuelven difusas las fronteras entre la organización y la sociedad, entre lo público y lo privado, y de esta forma abren la puerta a que la fuerza pública pueda ser utilizada por intereses privados (Martínez, 1998).³

Bajo este escenario de baja capacitación, prácticas establecidas para la realización de tareas mediante un excesivo uso de la coerción, redes de extracción de beneficios en paralelo e ineficacia de mecanismos de control, difícilmente la resultante sea otra que una cultura prepotente y auto interesada del empleo de la autoridad. La baja retribución, el alto rechazo y desconfianza social favorecen que el uso de la coerción sea también instrumento de reafirmación simbólica ante quién se enfrente a los requerimientos legales o ilegales de la “autoridad”.

En términos sociales no puede desconocerse que, como ya hemos mencionado, muchos rasgos de esta cultura práctica de desconocimiento o quiebre de la legalidad no es ajena a la cultura social circundante, y si bien la preocupación por las conductas de abuso por parte de la policía ha sido creciente, dichas prácticas están entrelazadas con comportamientos de la ciudadanía que en muchos casos son legitimantes de su accionar. Por último, cabe señalar que los principales focos externos de preocupación y búsqueda de mayor control sobre el funcionamiento de las organizaciones policiales han provenido por parte del trabajo de los Organismos Internacionales, ONG's de Derechos Humanos y por la labor de la Comisión Federal y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Patrones del abuso policial en la Ciudad de México

Nuestro fenómeno a caracterizar son las violaciones a la integridad física y a la libertad de las personas por parte de funcionarios de las policías pertenecientes a la Secretaría de

³ Sin duda que uno de los factores que debe haber favorecido la formación de estas redes delictivas que involucran a las organizaciones policiales es la alta rotación e inestabilidad en el empleo de policía, así como el crecimiento de los propios cuerpos. Ambos elementos son destacados por Miguel Sarre (Sarre, 2001) como fuentes causantes de una delincuencia generada en el interior de las instituciones encargadas de combatirla.

Seguridad Pública del Distrito Federal y de la Policía Judicial del Distrito Federal. Estos eventos parten de una situación social que genera una interacción, iniciada ya sea por los policías o los ciudadanos, y que por distintos motivos da lugar al comportamiento policial abusivo de nuestro interés. Como queremos focalizarnos en la conducta policial, las participaciones, eficaces o negligentes, de otras instancias en la procuración o impartición de justicia no serán centrales, pero sí tomadas en cuenta en la medida en que sean constitutivas de las propias posibilidades del abuso.

En general, los eventos relacionados con una queja, que en nuestro caso integran una Recomendación emitida por la CDHDF, son lo más cercano a nuestra unidad de análisis la cual, en esta primer trabajo, esperamos poder clasificar según algunas regularidades percibidas. Es claro que esta fuente es insuficiente para los objetivos de generar un conocimiento sistemático acerca del abuso policial, lo cual interpela tanto a la búsqueda de producir fuentes primarias propias así como a la mayor facilidad de acceso público que deberían tener los datos y registros con que cuentan las propias organizaciones públicas de seguridad.

Comencemos con el caso de la tortura, abuso muy grave que ha sido seguido con preocupación por distintas instituciones defensoras de los DD.HH., para posteriormente ir llegando a la tipologización que nos interesa desde nuestra perspectiva. La tortura, como abuso policial, implica el uso de distintas formas de coerción física que causan gran dolor y daños con las finalidades de extraer una confesión o autoinculpación, información acerca de un delito o de otras personas, o "simplemente" castigar al detenido. Los factores que pueden propiciar la existencia de estos actos son sin duda variados. Ellos deben ir desde rasgos psicológicos de los policías, culturas organizacionales y carencias enormes en los mecanismos de control y sanción. Sin embargo el factor privilegiado y sobre el que más se ha insistido y buscado soluciones ha sido el del papel que jugaba la confesión dentro del procedimiento penal (De la Barreda, 1995, Martínez, 1998, Comité de Abogados-Prodh, 2001). Como la confesión ante la policía tenía mayor valor probatorio que las declaraciones ante otras instancias posteriores, se consideraba que la mayor parte de los casos en México, eran "resueltos" mediante la confesión vía tortura.

Para algunos las reformas constitucionales de 1993 contra la tortura habrían subsanado estos errores y mejorado sensiblemente el problema en México. Otras voces opinan que, a pesar de leves mejorías, la tortura sigue siendo un problema recurrente y que las normativas y/o las prácticas del sistema de justicia continúan ambientando su ocurrencia (Comité de Abogados-Prodh, 2001), principalmente por el gran poder inculpatario que siguen manteniendo la policía judicial y el ministerio público. En todo caso nadie opina que no siga siendo un problema a atender.

A partir de los casos de tortura por parte de la policía judicial en la ciudad de México que han motivado la realización de una Recomendación de la CDHDF, pueden desprenderse diferentes lógicas que han propiciado dicha forma extrema del abuso. Claro que puede haber casos que muestran una única de estas lógicas y otros donde concurren varias, incluso reforzándose. En primer lugar, y tal vez lo mayormente documentado, la tortura parece ocupar un lugar, lamentablemente normal, en la forma en la que se "investiga" o se "resuelven" los casos. Bajo estas condiciones, la tortura es un expediente que sustituye

todo forma de profesionalismo a la hora de investigar una denuncia o a un culpable o sospechoso en una situación de flagrancia. En el desarrollo de sus funciones y la realización de sus "objetivos" la tortura ocupa un lugar dentro de una manera de hacer las cosas, la cual es propiciada por la legislación, por las prácticas establecidas y, en ocasiones, con la aceptación pasiva por parte de otros actores del sistema de justicia, como ser agentes del ministerio público o abogados de oficio.

En otros casos, a la búsqueda de "resolver" el caso se agrega el objetivo de la extracción de beneficios materiales de la situación. Es decir, se pide dinero para no inculpar a alguien que está siendo torturado, o que se autoinculpe para poder disponer de bienes supuestamente robados. En paralelo con el desarrollo de sus funciones los policías judiciales parecen aprovechar oportunidades de sacar beneficios que se les abren en una investigación o un caso de flagrancia y puede que torturar sea una forma de lograr dichos objetivos. Aquí se superponen o se independizan objetivos de reparto económico de ganancias a los objetivos de presentar a un presunto culpable de un hecho denunciado. Por lo tanto sucede que si disponen de elementos que consideran probatorios de la culpabilidad de sospechoso, busquen obtener réditos económicos sin el expediente de la tortura, sino para que no se los presente ante el ministerio público.

Sin embargo en otros casos la tortura aparece en situaciones donde no es necesario inculpar a nadie, ni tampoco aparece la oportunidad de sacar beneficios económicos. En dichos casos, la tortura parece obedecer a una lógica del puro castigo. Es decir, una conducta previa de la persona sospechosa o bajo detención (irrisoria algunas veces) "merece" ser objeto de "castigo". Veamos algunos casos.

Si vemos a la tortura como sustituto brutal de la investigación, una de las recomendaciones de los primeros años de la Comisión, la 10/95, refiere a un caso de tortura durante toda una noche a un encargado de un estacionamiento, con la finalidad de obtener información sobre un vehículo robado y sobre la identidad de los responsables. En la Recomendación 2/97, ante una dudosa detención en flagrancia por falsificación de dinero, una mujer es torturada por policías judiciales para obtener información sobre sus cómplices en el propio edificio de la policía. Más cercanamente, en diciembre de 1999, tal como se señala en la Recomendación 5/02, aunque los policías judiciales que participaron citaron una averiguación referida al robo a una empresa de transportes, se detiene de forma completamente ilegal, a dos hombres, uno menor de edad, y son torturados en oficinas anexas a una agencia del ministerio público, para que inculpen a un familiar del delito de robo. En este último caso aparece con mayor claridad la motivación de la obtención de ganancias como fuente del abuso, no solamente con relación a buscar quedarse con parte de los bienes supuestamente robados, sino que también por aprovechar las primeras horas de detención ilegal de estas dos personas para intentar pedir un pago por parte de sus familias (es decir, un secuestro).

En otros casos las motivaciones de obtención de beneficios aparecen como más claras en la comisión de una serie de abusos graves por parte de policías judiciales, aunque sin llegar a los extremos de la tortura. En una de las primeras quejas que motivó una Recomendación, la 3/94, dos policiales judiciales a partir de una denuncia de dudoso

fundamento, detienen ilegalmente y maltratan a dos hombres, quedándose con algunos bienes de su vivienda y solicitando dinero para no iniciar la averiguación previa por el delito de robo. Posteriormente, y en un caso de total uso privado de la fuerza pública detallado en la Recomendación 1/99, se detuvo ilegalmente y se robó y extorsionó a una persona que le debía dinero a un pariente de un Subdirector de la PGJDF.

Finalmente, y como ya mencionamos, en algunos casos aparece con puridad detrás del abuso la lógica del "castigo". En junio del 2000, según la Recomendación 7/00, policías judiciales torturan en varios momentos desde su detención a dos hombres que participaron de un robo en el cual fallece un agente judicial por el disparo de uno de los asaltantes. Algunos años atrás, tal como surge de la Recomendación 11/97, un hombre fue golpeado, torturado y acusado falsamente de robo por patear la puerta de una patrulla de la policía judicial que obstruía la entrada al negocio del cual se encargaba. Como veremos en otros casos más adelante referidos a la Policía Preventiva, una agresión o una puesta en cuestión, aunque sea menor, de quién es el que "manda" parece generar una respuesta simbólica y físicamente excesiva.

En la mayor parte de estos abusos por parte de la policía judicial también aparecen aquellos factores que han sido señalados como alentando su ocurrencia: el poder inculpatario que mantiene aún la policía judicial, el involucramiento, permisividad o negligencia en el accionar de superiores jerárquicos en la propia policía o de agentes del Ministerio Público. Pero bajo ese marco de reglas y de comportamiento de otros actores, las lógicas disparadoras de las detenciones ilegales, los maltratos físicos o la tortura por parte de los policías judiciales vistas hasta el momento, parecen obedecer a las tres modalidades ya señaladas: a) un sustituto de su falta de profesionalización en el desempeño de sus funciones, b) la búsqueda de beneficios económicos en función de las oportunidades que surgen en su labor, c) el castigo a aquellas personas que se resisten, agreden o se oponen a los requerimientos de los miembros de las corporaciones policiales.

Consideremos, ahora, casos de abuso por parte de miembros de las corporaciones policiales pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal que surgen de las Recomendaciones de la CDHDF. El tipo de funciones que desarrolla cada cuerpo policial genera las ocasiones para que prevalezca un tipo de abuso sobre otro. En la Policía Judicial la disposición del cuerpo de la persona para su interrogatorio en algún lugar aislado, ambienta la ocurrencia de la tortura como forma "normal" de "investigar". En cambio, en la Policía Preventiva, los abusos que acontecen por falta de profesionalidad en el ejercicio de sus tareas tienden a ser detenciones arbitrarias y lesiones por malos tratos. Por su parte, los casos de tortura documentados por nuestra fuente por miembros de estos cuerpos aparecen más bajo la lógica del "castigo" por resistirse a su autoridad.

Lo que hemos llamado nuestra primer lógica del abuso la podemos apreciar, en la Policía Preventiva del D.F., en casos de control sobre manifestaciones o en la realización de operativos para descubrir personas en flagrancia o "sospechosas" en zonas que se consideraban problemáticas. Una situación como esta última es relatada en la

Recomendación 12/97 donde detuvieron a muchas personas sin motivo alguno en un operativo en la colonia Anáhuac, agregando al conjunto de agraviados a aquellos que reclamaban la detención de algún pariente o vecino. Muchas de dichas personas se las remitía al Juez Cívico por "alterar el orden público" dándole un uso arbitrario al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica. Poco tiempo después, la Recomendación 14/97 llamaba la atención de las detenciones arbitrarias y los malos tratos llevados a cabo en el operativo desplegado para controlar una manifestación de la Asamblea de Deudores de la Banca.

Detenciones arbitrarias y malos tratos también parecen ser comunes con relación a la búsqueda ilegal de beneficios que vía el expediente de la extorsión o "mordida" se aplican sistemáticamente a algunas actividades o conductas ciudadanas. En el primer año de funcionamiento de la Comisión, la Recomendación 8/94 señalaba las extorsiones sobre clientes de prostitutas por parte de policías preventivos y judiciales. Las detenciones y presentaciones ante Juzgados Cívicos y/o los maltratos eran la consecuencia de la negativa a acceder al pedido de "mordida". Por su parte, la primera Recomendación del año 1997 conjunta una serie de quejas todas referidas a las extorsiones cotidianas que los policías preventivos realizaban sobre las personas que se dedican al lavado de coches en la vía pública. El no pago de las cuotas es el disparador del maltrato o de la remisión injustificada ante el Juez Cívico. En ambos casos, la mayor parte de las veces los Jueces Cívicos procedían de maneras que alentaban la continuación de tales conductas abusivas.

Como es de esperarse, en algunos casos el cumplimiento de objetivos de supuesta prevención se mezclan en su desarrollo con la lógica de castigo, en una reacción que excede cualquier definición que se quiera hacer de fuerza necesaria para controlar una situación. En la Recomendación 4/95 policías judiciales de una patrulla, siguiendo un supuesto robo de dos cajones de refrescos o, más posiblemente, amedrentando a algunos menores en las afueras de una casa en la que viven muchos jóvenes considerados de cierta "peligrosidad", fueron agredidos con piedras y botellas desde la azotea del inmueble. La reacción a dicha conducta fue montar un operativo entre la Policía judicial y la Policía Preventiva que involucró numerosas patrullas, miembros de cuatro grupos especializados de las dos policías y decenas de motociclistas. Se ametralló la fachada de la casa, hubo un intento de violación, y se detuvo y se maltrató a cuatro mayores y cuatro menores. Algo similar, pero de reacción menos organizada que el operativo anterior, aconteció, según la Recomendación 10/97, cuando por estar escuchando música y bebiendo en la calle se generó una agresión entre cuatro o cinco jóvenes y los tripulantes de una patrulla de la preventiva. Los policías se retiraron y al poco rato, vía llamado de radio, volvieron con al menos diez patrullas más, sacaron a los jóvenes de sus casas y los golpearon en la vía pública y en las patrullas terminando los agraviados en un hospital de la zona por las lesiones recibidas.

El abuso como "castigo" por enfrentarse a la "autoridad" aparece en varios casos más. Recomendación 10/97, una persona se niega a que la grúa lleve su coche mal estacionado, no paga mordida y tal vez insulta o agrede, resultado: el conductor de la grúa y tres policías preventivos, luego de someterlos, los golpean a él a su hermano en todo el cuerpo, ocasionándoles numerosas lesiones. Recomendación 7/99, un hombre

rompe un candado puesto a su vehículo de reparto y se resiste a ser detenido, resultado: sujetado en el piso por agentes de la policía bancaria e industrial, otro agente le ocasiona graves lesiones internas al dejarse caer sobre su abdomen con la rodilla en más de una ocasión. Que los dos casos, como en varios otros, hayan sido a las 13:00 hs y a las 18:00 hs respectivamente en sendas colonias céntricas, sumamente transitadas, nos muestra que tales demostraciones de autoridad no necesitan ni buscan la ausencia de testigos.

Tal vez algún otro caso obedezca a los particulares rasgos o tendencias de un individuo, ya que un policía preventivo que fue objeto de una queja ante la Comisión por dar dos patadas en el abdomen a una mujer que le reclamó el estar orinando en el árbol de la entrada de su casa, es el mismo individuo que también fue denunciado por abuso sexual a una menor de 14 años, quejas a las que se alude en la Recomendación 8/99. Que una persona con estas características permanezca en la organización y que se presenten elementos de negligencia o de mala fe en la averiguación previa levantada y en el procedimiento administrativo (como lamentablemente ocurre en muchos de los casos que describimos aquí pero que no hemos detallado), parecen ser los indicadores organizacionales más preocupantes para la organización policial y el Ministerio Público.

En resumen, las tres lógicas en las que se inscribe el abuso, totalmente separables analíticamente y parcialmente empíricamente, se presentan en las dos organizaciones policiales analizadas. Tomando en cuenta las tareas y relaciones institucionales distintivas de cada cuerpo policial, podemos observar como cada lógica se vincula en mayor medida con algunos de los niveles y factores que inciden en el abuso, tal como los describimos en los anteriores apartados. El abuso como “medio” para “resolver” investigaciones en la Policía Judicial remarca factores institucionales y organizacionales. Tal como ha sido señalado para el caso de la tortura, el excesivo peso inculpatario que mantienen judiciales y ministerios públicos en el sistema de justicia, la ausencia de profesionalismo en la investigación y la impunidad por la deficiencia de los controles y sanciones, son los factores mayormente mencionados. Dicho sistema de impunidad, por su parte, ha sido el que ha permitido que se desarrollen actividades delictivas en paralelo a las funciones o en colusión con grupos delictivos externos. La lógica del castigo por su parte depende mayormente de la cultura informal policial, siendo un rasgo que muy posiblemente se comparta en otros grupos de la población.

El abuso como “castigo” junto al uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Preventiva debe ser de mayor preocupación por las características de sus funciones, que implican una alta dispersión espacial y numerosas interacciones con ciudadanos. Para estos casos, si bien hay factores relacionados con la falta de capacitación, no pueden dejarse de analizar el peso de los factores sociales (estructurales y situacionales) ya mencionados. Sólo un conocimiento sistemático de la influencia que tienen, por ejemplo, la violencia social del medio donde trabajan, las conductas de resistencia de la población o la presencia de testigos, podrá retroalimentar la necesidades de capacitación y de formas de control y sanción posibles. Claro que también las ocasiones del abuso para este cuerpo policial podrán disminuir en función de crear un sistema de incentivos y sanciones diverso al actual que comience a erosionar las cotidianas redes de extorsión, prácticas muy arraigadas de amplia participación social.

Líneas de investigación sobre el abuso policial

La descripción de las prácticas cotidianas de las policías y de la cultura informal que las guía, más allá de su estructura organizativa administrativa formal, es un problema de difícil solución. Uno de los instrumentos privilegiados en este caso han sido los estudios observacionales o las entrevistas a miembros actuales o retirados de la policía (Skolnick, Fyfe, 1993). Para el caso de la ciudad de San Pablo en Brasil, se han utilizado observación participante así como también entrevistas a ciudadanos de distinta extracción social (Caldeira, 2000).

En la búsqueda de modelos de investigación con mayor capacidad de generalización se han usado, en los EE.UU., tres tipos de fuentes de información: registros oficiales, encuestas a policías o a la población, y observaciones de campo (Adams, 1996). Los registros oficiales usados han sido de muy diverso tipo, así como también la perspectiva con que dicha información ha sido analizada. Los registros han ido desde el análisis de casos penales en las Cortes por uso excesivo de la fuerza, los registros de las quejas presentadas por los ciudadanos a los propios departamentos de policía, o a otras instancias superiores, los registros de los arrestos o los reportes de uso de la fuerza o de uso de las armas reglamentarias, toda información producida dentro de los departamentos de policía. Muchos de estos registros oficiales reúnen el suficiente número de casos que permite utilizar una serie de procedimientos estadísticos que no pueden ser llevados adelante en los análisis en profundidad de unos pocos casos particulares. Sin embargo se sabe que uno de los problemas de esta información es que muchas veces es más un indicador organizacional (de su capacidad, disposición o estrategia en la recopilación de quejas o de la confección de reportes de actividades) que un indicador del comportamiento de la policía en la sociedad. Igualmente, más allá de problemas, lograr registros de parecida calidad para países como México es aún un objetivo que se aparece lejano, tanto por las carencias de los registros datos e informaciones así como por el acceso público para investigar el fenómeno.

En segundo lugar se han realizado investigaciones utilizando la observación directa de las prácticas policiales. En algunos casos se ha utilizado el recurso de "infiltrar" los cuerpos policiales y trabajar desde una perspectiva etnográfica (Caldeira, 2000). En otras investigaciones se ha recurrido a acompañantes en los patrullajes policiales registrando un gran número de "encuentros" entre policía y ciudadanos los cuales eran considerados la unidad de análisis de los estudios (Adams, 1996). Claro que aquí se gana en casos pero se pierde en calidad de la información ya que se discute el sesgo que introduce en el comportamiento policial la presencia del observador. Sin embargo, en caso de que los policías "adaptaran" su comportamiento a lo que consideraban que el observador deseaba, no deja de ser interesante conocer cuales eran estas expectativas de buen comportamiento por parte de los policías.

En tercer lugar se han realizado encuestas para analizar los casos de violencia policial, y esta no deja de ser una perspectiva interesante para aquellos países donde aún el sistema oficial de información policial deja mucho que desear. Las encuestas realizadas a policías se dirigen preferentemente hacia la captación de los valores y culturas de distintos

cuerpos policiales asumiendo que dicha variable es un indicador proxy de su predisposición a cometer maltratos físicos a la población. Por otro lado se realizan encuestas a la población acerca de las interacciones entre policías y ciudadanos y de la existencia de un uso excesivo de la fuerza en esas ocasiones.

Para el caso de la policía mexicana las fuentes de información que más han sido utilizadas para inferir, documentar, sistematizar los patrones y analizar los casos de abusos han sido: los marcos legales que regulan el comportamiento de las policías, las Recomendaciones resultantes de quejas presentadas a las Comisiones de Derechos Humanos, el seguimiento de casos que se han vuelto "escándalos" en el ámbito social e informativo, así como el conocimiento disponible del funcionamiento práctico de la policía por entrevistas a informantes calificados. El número de trabajos que tengan como uno de sus ejes la explicación de los casos de abuso no son muchos (Martínez, 1998, Comité de Abogados-Prodh, 2001), sin dejar de considerar la importante información de los informes realizados por organismos internacionales o organizaciones de defensa de los derechos humanos (Human Rights Watch, 1999, Naciones Unidas 2000)

Las carencias de información y de investigaciones sobre las organizaciones policiales en el contexto mexicano son muy importantes, y estos vacíos no son solamente con relación a las prácticas y estructuras informales (de alta invisibilidad en cualquier policía del mundo), sino también de la memoria e información pasada y actual de la propia organización "formal" y de su acceso por parte de investigadores o público interesado.⁴ En paralelo con avanzar en lograr un acceso académico y público a la información de las organizaciones públicas de seguridad y de justicia, debe generarse información estable en el tiempo acerca de las relaciones de la población en general con la policía. Seguramente encuestas a la población en general o a grupos focalizados con mayor riesgo de ser víctimas de la arbitrariedad y la violencia policial nos mostrarán que este es un fenómeno significativamente presente. Esta información es necesaria como indicador de resultados de cualquier intento de reforma que tenga entre sus objetivos la disminución del abuso policial como pauta sistemática de comportamiento.

⁴ Cuando menos para el caso mexicano este es un problema relevante que ha sido señalado en más de una ocasión (López Portillo, 2002).

BIBLIOGRAPHIA:

Adams, Kenneth. 1996. "Measuring the prevalence of police abuse of force". En *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press.

Bayley, David. 1994. *Police for the future*. Oxford University Press. 1994.

- 1996. "Police brutality abroad". En *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press.

Buckner, Taylor. Christie, Nils, Fattah, Ezzat. 1983. "Policía y cultura". En José María Rico (comp.). *Policía y sociedad democrática*. Alianza editorial, Madrid.

Caldeira, Teresa. 2000. *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.

Comité de Abogados para los Derechos Humanos, Centro de los Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez". 2001. *Injusticia legalizada: Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*.

De la Barrera Solórzano, Luis. 1995. *La lid contra la tortura*. Cal y Arena, México.

Human Rights Watch. 1999. *Abuso y Desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México*.

López Portillo Vargas, Ernesto. 2002 "La asistencia internacional para la reforma policial en México: una alternativa", en *Revista Este País*, noviembre.

Martínez de Murgía, Beatriz. 1998. *La policía en México*. Planeta.

Reiner, Robert. 1998. "Policing the police". En *The Oxford Hand book of Criminology*. Oxford University Press, Oxford.

Rodley, Nigel. 2000. Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos.

Sarre, Miguel "Seguridad ciudadana y Justicia penal. Frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo" en Arturo Alvarado y Sigrid Artz (editores) *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México, 2001.

Skolnick, Jerome. Fyfe, James. 1993. *Above the law*. The Free Press, New York.

Worden, Robert E. 1996. "The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force". En *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press.

Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

Recomendación 3/94.
Recomendación 8/94
Recomendación 4/95
Recomendación 10/95
Recomendación 1/97
Recomendación 10/97
Recomendación 11/97
Recomendación 12/97
Recomendación 14/97
Recomendación 1/99
Recomendación 7/99
Recomendación 8/99
Recomendación 7/00
Recomendación 5/02