

## INTRODUCCIÓN

**ERNESTO LÓPEZ  
PORTILLO  
VARGAS<sup>i</sup>**

**GUADALUPE  
BARRENA  
NÁJERA<sup>ii</sup>**

**EL TEMA QUE NOS OCUPA EN ESTE CUADERNO INCLUYE REFLEXIONES INÉDITAS EN EL MEDIO MEXICANO**, por este motivo hemos recurrido a una amplia consulta de fuentes extranjeras, mismas que nos han permitido hacer ejercicios de análisis comparado a través de los cuales es posible ponderar la situación de México ante las demandas propias de la función de la policía en una democracia, en particular en relación a la transparencia, e identificar alternativas para satisfacerlas. Nada más lejos de nuestras expectativas que la importación de modelo alguno, pero trascendemos la caduca idea según la cual la solución de nuestros problemas debe basarse sólo en el pensamiento y la experiencia nacionales. Hacemos una revisión de la vivencia extranjera porque en ella hay amplios consensos en torno a ciertos aspectos

clave de nuestra discusión, porque en muchos de estos casos la democracia tiene mayor madurez y aprendizaje acumulado y porque funciona para la inspiración de ideas aplicables a las condiciones de la función policial en nuestro país.

La limitación del poder del Estado frente a la esfera de derechos de los individuos es un compromiso fundamental de las democracias modernas. Además, una de las funciones del Estado es preservar un ambiente de tranquilidad mínima para la convivencia. Para lograrlo —de acuerdo con una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas— los oficiales encargados de hacer cumplir la ley desempeñan sus funciones con un pacto directo en la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en general.<sup>1</sup> La función policial está

<sup>i</sup> Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. (Insyde) y experto en Reforma Policial Democrática.

<sup>ii</sup> Consultora de Insyde.

permanentemente asociada con la protección de derechos de integridad física, de libertad personal, y participa en la protección del debido proceso.<sup>2</sup> Sin menoscabo de la relevancia de estos puntos de referencia tradicionales para la función policial, en este trabajo nos referiremos a su relación con los derechos de acceso a la información y protección de la vida privada como claves para la gestión policial moderna.

Asimismo, discutiremos la transparencia como principio de gestión en el desempeño de la función policial, principio que incluye el manejo de todo tipo de información en poder de las corporaciones. El caso específico de los datos personales se tratará en un capítulo especial. Como parte de nuestro marco de referencia, se incluirán dos conceptos vinculados entre sí: la función de la policía en una democracia y seguridad ciudadana. La “función de la policía en una

democracia” es para nosotros la traducción apropiada de *democratic policing* y se refiere a un quehacer policial cercado por principios legales, profesionales y éticos propios de un Estado democrático y de derecho, el primero de los cuales es la ubicación del ciudadano como horizonte de sentido en el concepto y la práctica policial. Por su parte, “seguridad ciudadana” es la evolución democrática del concepto de seguridad pública, en tanto representa una fórmula similar que ubica también al ciudadano en el centro de las políticas públicas de la seguridad, abandonando la tutela en abstracto del orden público, históricamente interpretado por la policía como la protección de las instituciones del Estado, precisamente por encima del ciudadano mismo.

La complejidad de la aplicación del principio de la transparencia en la función policial en México atraviesa (i) por la fragmentación según

los ámbitos de la función policial, (ii) por el entramado de la regulación del principio de transparencia a lo largo del espectro federal y (iii) por la necesidad de hacer operativa a la institución policial en un contexto democrático.

En última instancia, las instituciones policiales deben partir de dos supuestos básicos: toda la información gubernamental es pública y toda la información personal es confidencial en principio. Para la aplicación de estas reglas las instituciones de policía deben responder tres preguntas: de la información gubernamental, ¿cuál debe reservarse?, ¿cuál debe ser publicada sin que medie solicitud ciudadana?, y de la información confidencial ¿cuál debe ser liberada por razones de interés público? Tocaremos estos puntos en las secciones siguientes.

## **Los protagonistas del sistema de seguridad ciudadana en México**

En México el arreglo institucional para distribuir las tareas de seguridad ciudadana, incluyendo la investigación del delito, se divide en los cuerpos llamados de “policía preventiva” y de “policía ministerial”.<sup>3</sup> En nuestro país la función policial dedicada a la investigación del delito (policía ministerial, policía judicial o policía investigadora) se encuentra separada de los cuerpos responsables de prevenirlo. En este documento, sin embargo, nos referiremos a estos cuerpos y a todos aquellos que los apoyan en sus funciones —incluyendo las fuerzas armadas en apoyo a funciones de seguridad pública— como oficiales responsables de hacer cumplir la ley.<sup>4</sup>

Sin soslayar la relevancia para nuestro tema de ambas funciones policiales, haremos especial énfasis

en la vinculación de la transparencia con la función de la policía preventiva. Dicho énfasis se debe a que las funciones de la policía vinculada con investigación del delito se encuentran en medio de un denso entramado normativo, propio de la justicia criminal.<sup>5</sup> Sin embargo, las funciones de la policía preventiva se ven limitadas por dicha reglamentación de modo más indirecto. Así, las funciones de la policía preventiva están reguladas con menor claridad por las reglas generales del proceso penal y, en consecuencia, el ámbito de la discrecionalidad institucional en el ejercicio de estas funciones se amplía.<sup>6</sup> En particular, los reportes de incidentes derivados de la labor del policía en la calle, el archivo de información personal que puede derivar de dichos reportes, su calificación como faltas administrativas o infracciones de tránsito, constituyen datos no vinculados con el proceso criminal que, sin embargo, son relevantes a

la luz del principio de transparencia y de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Por otro lado, al margen de la regulación de la justicia criminal, la función policial, tanto en su fase preventiva como de investigación, acumula información protegida por la ley. En ambos casos las instituciones cuentan con información vinculada con el patrimonio, y los recursos humanos y técnicos de la corporación policial; igualmente, cuentan con información recabada por cualquier medio referente a la religión, el origen étnico, el nivel de ingreso o las preferencias políticas de las personas. La información de ambos tipos de cuerpos policiales debe entenderse como sujeta a principios similares de transparencia en su dimensión de gestión.

Además de la fragmentación de la función policial en prevención e investigación, la materia enfrenta los retos de coordinación impuestos

por el entramado del federalismo. La federación, cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con un cuerpo de policía de investigación y uno de prevención. Además, la mayor parte de los dos mil 438 municipios del país tiene un cuerpo de policía preventiva. Esta red institucional da como resultado una capacidad instalada de cerca de 340 mil policías, donde el 85.5% se alberga en las instituciones preventivas estatales y municipales. Sólo el 10% de la policía del país está dedicada a actividades de investigación.<sup>7</sup>

### **El federalismo en la regulación de la transparencia: El interés público a la luz de la seguridad ciudadana**

La complejidad del marco normativo de la función policial se multiplica por el marco jurídico del principio de transparencia. La legislación federal, estatal y la creciente regulación municipal tenderán a multipli-

car las respuestas posibles a las nuevas exigencias constitucionales sobre el tema. Incluso después del intenso proceso auspiciado por instituciones académicas diversas para orientar las decisiones legislativas en la materia,<sup>8</sup> puede preverse que la diversidad en la regulación e instrumentación de la materia no cesarán.<sup>9</sup>

En el centro de la eficacia de la legislación de transparencia en la función policial se encuentra la construcción de la noción de seguridad ciudadana y su papel como elemento de definición de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales en posesión de instituciones públicas. En el contexto del federalismo, una comunidad de instituciones participa en la interpretación de este concepto y su aplicación en los diversos contextos en que operan los cuerpos de seguridad ciudadana del país. Desde la perspectiva de quien aplica esta legislación, éste es el

concepto clave para balancear los intereses relevantes a través de dos mecanismos que discutiremos más adelante: la pruebas de (i) daño<sup>10</sup> y de (ii) interés público.<sup>11</sup> Este trabajo asume que no existen respuestas fáciles para limitar la aplicación de tal concepto, sino que su aplicación debe hacerse rigurosamente, caso por caso, ya que en el ejercicio de la función policial *el contexto lo es todo*.

### **EN EL CENTRO DE LA EFICACIA DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN POLICIAL SE ENCUENTRA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NOCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SU PAPEL COMO ELEMENTO DE DEFINICIÓN DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE INSTITUCIONES PÚBLICAS.**