

FUENTES PARA UN SISTEMA DE INTELIGENCIA POLICIAL EN MÉXICO

● Gustavo González Hernández *

* Licenciado en Derecho. Máster en Analista de Inteligencia (España) y doctor en Derecho por la UNAM. Fue presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Trabaja en la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción de la FGR. ORCID: 0000-0002-2348-359X. Correo electrónico: yo@gustavogonzalez.mx

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

● **Inteligencia policial**

Police intelligence

● **Fuentes de inteligencia policial**

Intelligence collection in policing

● **Prevención del delito**

Crime prevention

● **Retos de las instituciones policiales en México**

Police challenges in Mexico

● **Ciclo de inteligencia**

Intelligence cycle

- Fecha de recepción: 31 de julio de 2022
- Fecha de aceptación: 21 de septiembre de 2022
- DOI: 10.57042/rmcp.v6i20.559

Resumen: Uno de los aspectos más importantes en la configuración de un sistema de inteligencia policial tiene que ver con la identificación y explotación de las fuentes de inteligencia. El presente trabajo pretende realizar una aproximación a las fuentes disponibles dentro de las funciones y obligaciones preestablecidas para las instituciones policiales en México, lo cual constituye un verdadero reto desde el punto de vista normativo y estructural.

Abstract: One of the most important aspects in the configuration of a police intelligence system has to do with the identification and exploitation of intelligence sources. The present work intends to make an approximation to the available sources within the preestablished functions and obligations for the police institutions in Mexico, which constitutes a real challenge from the normative and structural point of view.

SUMARIO:

I. Introducción. II. El ciclo de inteligencia en la prevención del delito. III. Principales fuentes de inteligencia policial. IV. Conclusiones. V. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 2008 marcó el inicio para la implementación de sistemas de inteligencia en la prevención y persecución de los delitos por parte de las policías. La intención del legislador fue expresa en su dictamen, justificando la imperiosa necesidad de otorgarle potestades a las policías para la generación de inteligencia.

La Policía Federal fue la primera en modificar su marco legal y estructura, recogiendo en la Ley de la Policía Federal algunas potestades de recolección de información en lugares públicos para la generación de “inteligencia preventiva” (artículo 8 fracción VI), “análisis técnico táctico o estratégico” de la información obtenida (artículo 8 fracción VIII) y la realización de las técnicas de “operaciones encubiertas y usuarios simulados” (artículo 8 fracción XII).¹

Sin embargo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no ha sido modificada hasta el momento, para establecer las bases mínimas de la inteligencia que deben realizar las instituciones policiales, lo cual genera cierta indefinición respecto al modelo que debe implementarse en cada una de dichas instituciones (federal, estatal o municipal). Esto viene a complicarse aún más con la confusión que aún prevalece entre los objetivos y métodos de la inteligencia para la prevención del delito y la inteligencia para la investigación criminal (González, G., 2019).

El presente trabajo busca realizar una aproximación a las principales fuentes de inteligencia, necesarias en la implementación de un sistema de inteligencia policial, teniendo como contexto las funciones encomendadas a las instituciones policiales en el marco constitucional y legal de nuestro país.

¹Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de junio de 2009.

II. EL CICLO DE INTELIGENCIA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Las disciplinas de inteligencia han tenido una importante consolidación en el siglo XXI, lo cual puede corroborarse con la producción bibliográfica sobre diversos tópicos de la inteligencia y la oferta de programas académicos a nivel licenciatura y posgrado alrededor del mundo. Uno de los aspectos más relevantes dentro del cuerpo teórico de las disciplinas es sin duda el denominado “ciclo de inteligencia”, que viene a establecer una metodología para la generación de productos de inteligencia con un estándar mínimo de fiabilidad, en analogía a la utilización del método científico para la producción de conocimiento veraz dentro de las ciencias.

En este sentido, no debemos soslayar la existencia de la controversia actual sobre cuántas y cuáles son las etapas del ciclo de inteligencia.² Sin embargo, es posible identificar en varios autores cuatro etapas básicas, a saber: dirección, recolección, análisis y diseminación. Asimismo, algunos autores, sin menospreciar otras etapas, reconocen la gran importancia de la recolección, también denominada “fuentes de inteligencia”, dentro de un servicio o sistema de inteligencia. Por ejemplo, Mark M. Lowenthal sostiene que la recolección es la base de la inteligencia, y sin ella, la inteligencia sería “un trabajo especulativo” (2012).

Pero cada ámbito de la inteligencia tiene objetivos propios (dirección) y estos determinan las diferentes fuentes que pueden explotarse para cumplir con los diversos requerimientos de inteligencia. Así, por ejemplo, en la inteligencia militar es común identificar cómo una fuente de inteligencia proviene de los prisioneros de guerra (Sweeney, 1924). Es por demás obvio que este tipo de fuente no existe como tal en la inteligencia policial, pero podría reconocerse una fuente análoga con las personas detenidas en las acciones policiales.

En el ámbito de la inteligencia policial, cuyo principal objetivo es la prevención del delito, un primer paso consiste en realizar una aproximación a las principales fuentes de información, para implementar adecuadamente una unidad o área de inteligencia dentro de las instituciones policiales en México.

² Para profundizar en dicha controversia ver Phythian, M., (ed). (2013).

III. PRINCIPALES FUENTES DE INTELIGENCIA POLICIAL

A. PATRULLAJE

El patrullaje es la función más conocida de la policía y tiene como objetivo eliminar la oportunidad para delinquir a través de la vigilancia. En la teoría de la oportunidad el delito sucede cuando están presentes el deseo de delinquir y la oportunidad para hacerlo. Este último ingrediente trata de suprimirse a través del patrullaje.

Sin embargo, el patrullaje no solo tiene por objeto la inhibición. Una de las obras más reconocidas en los Estados Unidos, titulada *Police Administration*, reconoce la inhibición como el primer objetivo. El segundo objetivo es “proporcionar insumos para las actividades de prevención, tales como el descubrimiento de factores criminógenos”; el tercero es identificar la ejecución de un delito y evitar su consumación, aprehendiendo a los delincuentes; el cuarto objetivo consiste en todos aquellos servicios ajenos al fenómeno criminal, tales como la atención a la ciudadanía o la colaboración con otros servicios públicos (Wilson, O. y McLaren, R., 1977: 320).³

Es precisamente el segundo objetivo el que debe incorporarse como una fuente de información para las labores de inteligencia y aprovechar el despliegue y presencia policial en zonas geográficas identificadas como “focos rojos” (en inglés *hot spots*). En una evaluación que se realizó a la División de Inteligencia de la Comisaría de Guadalajara sorprendió la ausencia de mecanismos para explotar el patrullaje o como los elementos la refieren “encontrar al paso” (González, G., 2022).

La explotación de esta fuente, como parte de un sistema de inteligencia policial, no es nueva, pues tiene antecedentes en el auge de unidades de inteligencia policial en los Estados Unidos durante los años 60, donde se recomendaba sacar ventaja al patrullaje realizando constantemente la “identificación” de personas, vehículos, sitios, giros y posibles informantes (Schultz, D. y Norton, L., 1973). Un estudio reciente no solo reconoce esta práctica, sino que aboga por una debida capacitación de los elementos que realizan la labor de patrullaje; afirma que una “capacitación a conciencia [...] eleva la probabilidad de identificar circunstancias y personas que podrían representar una amenaza o que sugiera la presencia de una organización criminal” (Carter, D., 2009: 90).

³ En un estudio de la Policía en Reino Unido solo el 36% de las llamadas de servicio tenían relación con un hecho delictivo (Rawlings, P., 2022).

Para una debida explotación de esta fuente, las corporaciones policiales en México deben realizar por lo menos las siguientes adecuaciones: a) emitir un manual o documento rector que describa las tareas a realizar y los procesos de recolección, concentración, almacenamiento y análisis; b) capacitar a los integrantes de las instituciones policiales que realizan funciones de patrullaje; y c) diseñar una aplicación cibernética que facilite la recolección y concentración de la información desde el campo hasta la unidad de inteligencia, con georreferenciación automatizada.

Cabe señalar que las instituciones policiales de nuestro país tienen una potestad clara para estas actividades, correspondiendo con la función de “prevención”, que es la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción. Así lo dispone la fracción II del artículo 75 de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

B. LLAMADAS DE SERVICIO

Una de las funciones primigenias de la policía era, sin duda, atender las llamadas de auxilio de la ciudadanía. Para atender eficazmente esta función, la primera corporación policial moderna, Scotland Yard, equipó a sus elementos con el icónico silbato para pedir apoyo y brindar una mejor reacción a las llamadas de auxilio (ACME Whistles, s.f.). En la actualidad esta función enfrenta uno de los mayores cambios revolucionarios en la función policial, pues no basta con dotar a las instituciones policiales con un buen sistema de comunicaciones para ofrecer una respuesta inmediata a las llamadas de auxilio. También deben proporcionarle a los primeros respondientes la mayor información posible, lo cual implica un reto en el procesamiento rápido de la información, para evitar un uso de la fuerza desproporcionado (Police Executive Research Forum, 2017).

En el caso de México, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece esta función como parte de las obligaciones que deben realizar las instituciones policiales para el cumplimiento de objetivos. El artículo 75, fracción IV, la denomina genéricamente como “reacción” y la describe como la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos. Dicha ley también establece las bases para la creación del Servicio Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia bajo el número telefónico único 911.

Las llamadas de emergencia traen dos implicaciones para las unidades de inteligencia. La primera tiene que ver con la denominada “inteligencia operativa”, la cual implica un procesamiento de datos para proporcionarle a los primeros respondientes toda la información disponible y que su reacción sea eficiente e idónea a las necesidades de cada caso. Por otro lado, trae una implicación como fuente de información, pues a través de las llamadas de servicios es posible conocer los diferentes problemas en sus dimensiones temporales y geográficas, así como la naturaleza de cada problema y su relación con otras fuentes de inteligencia. Por ejemplo, la identificación de patrones en llamadas improcedentes, toda vez que en el año 2021 representaron el 74% del total de las llamadas de emergencia (Centro Nacional de Información, enero 2022).

Para incorporar los centros de atención telefónica como fuente de un sistema de inteligencia policial es necesario implementar lo siguiente: a) un área exclusiva para el procesamiento de los datos de las llamadas, indexando ubicación geográfica, tipo de atención requerida y datos temporales; y b) un manual de procesos que garantice la debida integración y almacenamiento para futuras consultas, así como tareas de análisis *a posteriori* que involucren información de otras fuentes.

C. DENUNCIAS FORMALES

En el estado democrático y de derecho existe la obligación de denunciar cualquier conducta con apariencia de delito, el cual es conocido como “deber de denunciar”. El Código Nacional de Procedimientos Penales prescribe en su artículo 222 que “toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía”. Para formalizar su contenido, el artículo 223 de dicho código establece que la denuncia debe contener

... la identificación del denunciante, su domicilio, la narración circunstanciada del hecho, la indicación de quién o quiénes lo habrían cometido y de las personas que lo hayan presenciado o que tengan noticia de él y todo cuanto le constare al denunciante.

Desde el punto de vista de un sistema de inteligencia policial, las denuncias formales que se presentan ante el Ministerio Público constituyen una

gran fuente de información sobre diversos delitos. Desde el punto de vista procesal penal, la denuncia no solo es considerada como el inicio del procedimiento, sino también como “la existencia de un testigo” y “la aportación de información” (Torres, N., 1991).

Sin embargo, existe un gran obstáculo para explotar esta invaluable fuente de información por parte de las instituciones policiales. El Ministerio Público está obligado a cumplir varias disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, tales como el derecho a la intimidad y a la vida privada (artículo 15), la reserva de las identidades (artículo 106) y la reserva de los actos de investigación (artículo 218).

En consecuencia, desde una interpretación estricta, las instituciones policiales no tendrían posibilidad alguna de obtener esta valiosa información. Sin embargo, esta interpretación contraviene la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos que establece la denominada garantía de no repetición, la cual deriva de sus sentencias y no se limita a la reparación del daño en particular, sino que “se encaminan a obtener transformaciones que apuntan a la superación de alegadas fallas estructurales en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados de la región, lo que crea efectos colectivos a partir de las sentencias individuales” (Londoño y Hurtado, 2016: 727). En este sentido coincide la Primera Sala de la Corte en su tesis aislada con registro número 2014343, que considera que las garantías de no repetición “están dirigidas a evitar que las víctimas de violaciones a derechos humanos vuelvan a sufrir hechos victimizantes similares, lo cual alcanza un impacto más general, porque tienden a evitar que cualquier otra persona experimente hechos análogos”.

Bajo este contexto, las instituciones policiales deben promover la colaboración con las fiscalías federal o estatales con el fin de recibir información única y exclusivamente de los hechos que permitan generar políticas preventivas. En otras palabras, no es necesario tener acceso a los datos reservados en la denuncia, y podría identificarse información útil para nutrir el sistema de inteligencia policial. Asimismo, la colaboración puede facilitarse si se limita a los delitos que se ejecutan en forma pedestre (robo a transeúntes, robo a casa habitación, robo a negocios, etcétera) y denuncias donde no se logró identificar a ningún imputado en particular. Por ejemplo, cuando se presenta una denuncia donde un par de sujetos arrebatan a la víctima su celular y que por la obscuridad no puede proporcionar muchos datos sobre la identidad de los sujetos activos. En este caso, la información temporal, geográfica y de *modus operandi* es valiosa para las instituciones policiales.

D. DENUNCIAS ANÓNIMAS

La recepción de las denuncias anónimas representa una excepción a los elementos formales de la presentación de una noticia criminal. El Código Nacional de Procedimientos Penales regula esta figura en cuatro de sus artículos, disponiendo: la obligación del Ministerio Público de recibir dichas denuncias (artículo 131 fracción II), la obligación de la policía de recibirlas y comunicarlas inmediatamente al Ministerio Público (artículo 132 fracción II), el anonimato como excepción a la forma y contenido de las denuncias (artículo 223) y, por último, la obligación de la policía de constatar la veracidad de los datos aportados, previo a iniciar la investigación correspondiente (artículo 221 párrafo tercero).

La importancia de las denuncias anónimas es inobjetable. En los Estados Unidos ha sido motivo de controversias que han llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación y han sentado diferentes criterios doctrinales. Por ejemplo, en el caso *Illinois vs. Gates*, una denuncia anónima proporcionó datos sobre conductas que estaban próximas a realizarse y que administradas con reportes derivados de vigilancia física que corroboraron los datos proporcionados, fue otorgada una orden de cateo (U.S. Supreme Court, 1983).

Las instituciones policiales en México deben establecer varios canales para captar las denuncias anónimas y deben suscribir convenios de colaboración con las fiscalías federal y estatales para explotar sistemáticamente esta fuente de inteligencia. Las acciones mínimas que deben realizar son las siguientes: a) identificación de los diferentes canales de captación de las denuncias anónimas con sus respectivos manuales de operación; b) suscripción de convenios con las fiscalías para la generación de protocolos de actuación, máxime que es obligación de las policías “constatar la veracidad de los datos aportados”; y c) la divulgación adecuada para fomentar en la ciudadanía la utilización de dichos canales de denuncia.

E. FUENTES ABIERTAS

Gregory F. Treverton, un influyente especialista en temas de inteligencia en los Estados Unidos, alertó, al iniciar el siglo XXI, sobre el crecimiento exponencial de la información disponible públicamente, a la que denominó la “revolución de las fuentes abiertas” (2003). Aunque es verdad que

esta revolución ha impactado en los servicios de inteligencia, las fuentes abiertas ya eran incorporadas desde los primeros manuales militares de inteligencia. Por ejemplo, la primera obra de inteligencia militar publicada en los Estados Unidos incluía a la prensa como fuentes secundarias para “obtener información del enemigo” (Sweeney, W., 1924). Por otro lado, Sherman Kent, quien es reconocido como el padre de la inteligencia norteamericana, también incluyó a las fuentes abiertas en su obra seminal titulada *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*. En dicha obra, el autor afirmaba que el conocimiento que constituye la inteligencia estratégica “puede ser adquirido por medios clandestinos, pero el grueso del mismo puede ser adquirido mediante prosaicas observaciones e investigaciones abiertas y directas” (Kent, S., 1951).

Una definición general de inteligencia de fuentes abiertas la encontramos en el diccionario de Jan Goldman, la cual consiste en “la información que posee un valor potencial para la producción de inteligencia y que está disponible al público en general, por ejemplo, la radio, la televisión, los periódicos, las revistas y el internet” (Goldman, J., 2006: 104). Una definición más enfocada al ámbito de la seguridad pública la encontramos en el libro de David L. Carter, quien afirma que

... la información de fuentes abiertas es cualquier tipo de información que se puede obtener legal y éticamente y que se recopila sin procesos legales que describen personas, comportamientos, ubicaciones, grupos, eventos o tendencias. La información puede ser disponible libremente o comprada, la clave es que cualquier persona tenga acceso a la información. (Carter, 2022: 284)

Es importante tener en cuenta la advertencia sobre los malentendidos de las fuentes abiertas que hace John Clarke cuando se utilizan en el ámbito de la persecución criminal. El autor sostiene que entre las falacias más generalizadas se encuentran “una confianza excesiva en lo que comúnmente se conoce como inteligencia de ‘fuentes abiertas’, y la creencia de que todo lo que uno necesita es una computadora y acceso a Internet y los delincuentes publicarán cuáles son sus intenciones” (Buckley, 2014: 2).

Bajo esta advertencia, la incorporación de esta fuente a un sistema de inteligencia policial no debe limitarse a tener a una persona revisando todo el día redes sociales y páginas web, sino que implicará por lo menos las siguientes acciones: a) integrar un grupo adecuado para explotar fuentes abiertas; b) crear catálogos de sitios de internet útiles para las tareas policiales, por ejemplo, donde puedan consultarse registros de personas jurídicas

para obtener información de ellas, como socios, representantes legales, et-
cétera; y c) establecer estándares mínimos en la producción de reportes,
porque es muy común encontrar reportes con muy baja calidad, que mues-
tran un nulo trabajo analítico y solo compilan impresiones de pantalla de
las cuentas de redes sociales o sitios web localizados.

F. VIDEOVIGILANCIA

Los avances tecnológicos están teniendo un impacto en la forma de orga-
nización de las instituciones policiales para el cumplimiento de sus funcio-
nes. Un ejemplo es el caso de la videovigilancia o la instalación de cámaras
CCTV en espacios públicos, las cuales no solo sirven como un elemento de
prevención y disuasión de la actividad delictiva, sino también como “un
medio de investigación y eventual prueba de conductas ilícitas (Serra, C.,
2006). Es interesante el criterio de la Primera Sala de la Corte sostenido en
la tesis aislada con número de registro 2024749, donde acepta que la vi-
deovigilancia realizada por un agente desde un centro de monitoreo de se-
guridad pública, y la posterior aportación a otros elementos policiales para
la identificación del sujeto activo, no trasgrede el quinto párrafo del artí-
culo 16 de nuestra carta magna, es decir: “la flagrancia no es incompatible
con el uso de la tecnología”.

En consecuencia, los centros de videovigilancia que se han multiplicado
en varias ciudades del país representan una fuente invaluable de informa-
ción que, en mi opinión, no se está explotando debidamente. La inteligencia
que se puede generar a partir de esta fuente debe contemplar los siguien-
tes aspectos: a) protocolos para la eficaz intervención de la policía, dentro
de su función de reacción, siendo necesario contar con operadores debida-
mente capacitados; b) áreas de análisis *a posteriori* de las videograbaciones
que permitan verificar la comisión de delitos conocidos por otras fuentes,
con el propósito de acrecentar el conocimiento del *modus operandi* y la iden-
tidad de posibles infractores, dentro de su función de prevención; y c) una
estrecha colaboración con las fiscalías para que se incorporen datos de
prueba en investigaciones en curso, dentro de su función de investigación.

Es importante tener en cuenta que las nuevas tecnologías aplicadas
a la videovigilancia están teniendo un impacto positivo en las funciones
asignadas a las instituciones policiales. Estas tecnologías, por ejemplo, in-
tegran sistemas de identificación de vehículos (reconocimiento de placas),

identificación de personas (reconocimiento facial) y revisión en tiempo real de diferentes bases de datos. Esta tendencia es ya reconocida como las “tecnologías para la seguridad pública” (Rose, J. y Lacher, D., 2017). Las decisiones de integrar la videovigilancia como una fuente del sistema de inteligencia policial deben tomarse buscando las tecnologías de punta para optimizar su explotación.

G. VIGILANCIA FÍSICA Y SEGUIMIENTO DE PERSONAS

La vigilancia física es la fuente de inteligencia más antigua, utilizada desde el primer imperio universal, el de los faraones. Es definida como “la observación visual directa sobre personas, vehículos o actividades en un lugar determinado y que tiene como propósito obtener información” (Siljander y Fredrickson, 2002: 3). La vigilancia física puede realizarse a un sujeto pasivo en “movimiento”, constituye jurídicamente el denominado “seguimiento de personas”, el cual tiene diversas restricciones de acuerdo a la clasificación de Ricardo Martín Morales que distingue cuatro diferentes espacios: domiciliarios, privados, intermedios y públicos (Martín, R., 2015). Varios autores coinciden en la importancia de utilizar la inspección física de lugares en combinación con reportes de fuentes abiertas; en ese sentido, Adrian James nos da un ejemplo de la combinación de ambas fuentes para verificar o fortalecer un dato obtenido sobre domicilios (James, 2016).

En nuestro país existen distintas normas que otorgan potestades para la realización de vigilancia física por parte de las instituciones de policía, destacando las siguientes materias:

- a. *Sistema Nacional de Seguridad Pública.* Aplica la mencionada función de “prevención” que les obliga a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, según lo dispone la fracción II del artículo 75 de Ley General del Sistema Nacional de seguridad Pública.
- b. *Proceso penal.* Deben practicar inspecciones y otros actos de investigación bajo el mando del Ministerio Público, según lo ordena la fracción VII del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- c. *Trata de personas.* Pueden recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia, según lo

dispone la fracción II del artículo 56 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

- d. *Delincuencia organizada*. Por instrucciones del Ministerio Público competente, recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia. Asimismo, se menciona expresamente el “seguimiento de personas” en la fracción IV del artículo 11 Bis 1, lo cual no estaba dispuesto en el texto original de 1996, siendo producto de una adición de la reforma de 2016.⁴

Un aspecto importante para la realización de estas actividades por parte de las instituciones policiales es el tema relacionado con el uniforme. Por lo general, la normatividad obliga a todos los integrantes en servicio a portar el uniforme reglamentario, lo cual podría afectar la esencia de la obtención de información sin ser detectado. En consecuencia, es importante verificar las excepciones a las normas aplicables a cada policía que les permita una vestimenta para pasar desapercibidos. Por ejemplo, las áreas de información de la Policía Estatal del estado de Jalisco pueden vestir “discrecionalmente ropa civil”, acorde a las necesidades del servicio, según lo dispone la fracción IV del artículo 51 de su reglamento (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2000).

Aunque es una técnica aparentemente sencilla de implementar, es recomendable tener en cuenta lo siguiente: a) una normatividad adecuada que establezca los alcances para evitar actos de molestia; b) un equipo humano capacitado para realizar estas técnicas con los estándares técnicos requeridos; c) un manual que establezca procesos que concreten en reportes útiles; y un área de procesamiento, análisis e incorporación a los diferentes destinos de la información.

H. OPERACIONES ENCUBIERTAS

Una definición clásica de la operación encubierta la encontramos en el manual del FBI que la define como “una investigación que involucra una serie de actividades encubiertas relacionadas durante un período de tiempo por parte de un empleado encubierto”. Asimismo, por actividades

⁴Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2016.

encubiertas se entiende “a cualquier actividad de investigación que involucre el uso de un nombre falso o una identidad encubierta por parte de un empleado del FBI u otra organización policial federal, estatal o local que trabaje con el FBI” (Federal Bureau of Investigation, 1992). En el derecho mexicano, el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional en el artículo 248 define operación encubierta a

... la actuación de agentes policiales, que, ocultando su verdadera identidad, tengan como fin infiltrarse en el medio criminógeno para recopilar, analizar y aplicar la información obtenida para la prevención y, en su caso, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, para el combate al delito.

Las operaciones encubiertas tienen una larga historia en las investigaciones criminales y han sido motivo de controversias judiciales que han sentado varios criterios jurisprudenciales. Un caso relevante en Estados Unidos fue resuelto en 1915, donde se sospechaba que un ciudadano chino se dedicaba a introducir ilegalmente personas de origen chino desde México a la Ciudad de San Francisco, violando las leyes migratorias. Para demostrarlo, los agentes de migración realizaron una operación encubierta con un detective, quien lo indujo a cometer el ilícito. La Corte de Apelaciones revocó la sentencia, generando el criterio del “*entrapment*”, que consiste en el aseguramiento de evidencia previa que demostrara que ya se dedicaba a dicha actividad ilícita (*Woo Wai v. United States*, 223 F. 412, 9th Cir. 1915).

La información generada en las operaciones encubiertas es quizá la más fidedigna y contundente en la investigación criminal. Sin embargo, la realización de actividades u operaciones encubiertas requieren una gran complejidad operativa que implica la creación de un área o departamento responsable del diseño y ejecución profesional, como es el caso de la Policía Federal que contaba con una Coordinación General de Operaciones Encubiertas en la División de Inteligencia, como puede apreciarse en el organigrama del *Manual de Organización General de la Policía Federal*.⁵

Para poder implementar en nuestro país esta técnica es necesario cubrir al menos los siguientes aspectos: a) una debida regulación de la técnica; b) la creación de un área especializada dentro de las instituciones policiales; c) la dotación de recursos adecuados para cumplir con su encomienda; y d) una capacitación especializada de los integrantes del área.

⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de julio de 2012.

I. INFORMANTES

El uso de informantes en labores policiales tiene raíces históricas muy profundas. En Inglaterra, por ejemplo, fue aprobada en 1706 una disposición para recompensar con 40 libras esterlinas a los “informantes” en el contexto del combate a los asaltantes de caminos, que era un flagelo de aquella época (Rumbelow, D., 1975: 66).

Un informante es “aquella persona cuyos datos son reservados, que confidencialmente brinda material informativo acerca de ilícitos, prestando una valiosa ayuda a los funcionarios policiales en la investigación del delito” (Montoya, M., 2001: 199). En el derecho mexicano, el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional⁶, en la fracción II del artículo 250, define al informante en los siguientes términos:

... es la persona que suministra información útil, oportuna y suficiente para actividades de investigación e inteligencia para la prevención de los delitos, así como para la localización y detención efectiva de personas respecto de las cuales exista un mandamiento ministerial o judicial con el fin de cooperar en la investigación o cumplimiento de los mandatos ministeriales o judiciales.

Dennis G. Fitzgerald realiza un estudio muy importante a la figura del informante en los Estados Unidos, dedicando un capítulo a los motivos que empujan a una persona para colaborar como informante, destacando los siguientes: recompensas, deber cívico, miedo, revancha, ego y arrepentimiento (2007). La gestión de los informantes puede realizarse de dos maneras; la primera conocida como *tradicional*, que es gestionada directamente por cada investigador, sin que exista un registro de los informantes; la segunda conocida como *sistemática*, gestionada centralmente por las unidades de inteligencia donde conservan un registro de los informantes (Godfrey y Harris, 1971: 21). Estos enfoques se han consolidado de tal manera que en la actualidad se habla ya de la *gestión de las fuentes humanas* que comprende “los procesos operativos y psicológicos para la captación y manejo de una fuente humana para satisfacer un requerimiento de inteligencia (Buckley, 2020).

La integración de informantes como fuente de inteligencia en las instituciones policiales de nuestro país es quizá las más compleja. Entre los obstáculos existentes se encuentran la falta de una cultura de inteligencia, la dificultad de manejar fondos reservados para el pago de recompensas y

⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de junio de 2019.

la complejidad que representa mantener la reserva de los informantes en caso de tener una gestión sistemática.

IV. CONCLUSIONES

1. La necesidad de desarrollar un modelo de inteligencia en México. Como se mencionó al principio del presente trabajo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no hace mención de la inteligencia que pueden y deben generar las instituciones de seguridad pública, limitándose a mencionar, en su artículo 75, las funciones básicas de reacción, prevención, investigación y proximidad social. Aunque no es el tema central de este trabajo, debemos hacer énfasis que es necesario contar con un modelo nacional de inteligencia para la seguridad pública, contemplando las misiones de las instituciones policiales en sus diferentes órdenes de gobierno.
 2. La importancia de la definición y explotación de varias fuentes de información. El modelo propuesto debe considerar las diferentes fuentes que pueden explotarse por parte de las instituciones policiales. Este trabajo tuvo como fin realizar una aproximación a las principales fuentes de un sistema de inteligencia policial.
 3. Los pasos siguientes para la explotación adecuada de dichas fuentes. Una vez identificadas las principales fuentes, es necesario invertir tiempo y recursos para una planeación e implementación adecuada de un sistema de inteligencia policial. La planeación e implementación debe estar precedida de un estudio técnico que aborde los aspectos legales-normativos, estructurales, presupuestarios y formativos para garantizar la calidad del servicio, pues, parafraseando a Adrian James, debemos decir que “la calidad de esta práctica es un importante elemento para asegurar que la policía use sus técnicas y herramientas de investigación más sensibles de manera apropiada y proporcional” (2016).
-

V. FUENTES DE CONSULTA

ACME Whistles, (s.f.). *The First Police Whistle*, <https://www.acmewhistles.co.uk/the-first-whistle>

- Buckley, J. (2014). *Managing Intelligence: A Guide for Law Enforcement Professionals*. Estados Unidos: U.S. CRC Press..
- (2020). *Human Sources: Managing Confidential Informants*. Reino Unido: Independently Published.
- Carter, D. (2022). *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies, 3rd Ed.* Estados Unidos: U.S. Department of Justice.
- Federal Bureau of Investigation (1992). *Undercover Operations & Guidelines*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/archives/ag/undercover-and-sensitive-operations-unit-attorney-generals-guidelines-fbi-undercover-operations>
- Fitzgerald, D. (2007). *Informants and Undercover Investigations: A Practical Guide to Law, Police, and Procedure*. Estados Unidos: U.S. CRC Press.
- Godfrey, E. y Harris, D. (1971). *Basic Elements of Intelligence: A Manual of Theory, Structure, and Procedures for Use by Law Enforcements Agencies Against Organized Crime*. Estados Unidos: U.S. Department of Justice.
- Goldman, J. (2006). *Words of Intelligence: A Dictionary*. Estados Unidos: U.S. The Scarecrow Press, Inc.
- González, G. (2019a). “Inteligencia criminal: una aproximación conceptual”. *Bien Común*, núm. 288, 68-75, <http://firph.org.mx/bdigital/registro.php?id=0288>
- (2019b). *Evaluación de la División de Inteligencia de Guadalajara*. Obra inédita.
- James, A. (2016). *Understanding Police Intelligence Work*. Reino Unido: Polity Press.
- Kent, S. (1951). *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*. Argentina: Círculo Militar.
- Londoño, M. y Hurtado, M. (2016). “Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional”. *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, 149, 725-775. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/11356/13289>
- Lowenthal, M. (2012). *Intelligence: From Secrets to Policy*. (5^a ed.). Estados Unidos: SAGE.
- Martín, R. (2015). *El régimen constitucional del seguimiento directo de personas*. España: Editorial Comares.
- Montoya, M. (2001). *Informantes y técnicas de investigación encubiertas: Análisis constitucional y procesal penal*. (2^a ed). Argentina: AD-HOC.

- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (2000). *Reglamento de la Policía Estatal*. Consultado en <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Reglamentos/Reglamento%20de%20la%20Polic%03%ADa%20Estatal.doc>
- Police Executive Research Forum (noviembre 2017). *The Revolution in Emergency Communications*. U.S. Critical Issues in Policing Series. <https://www.policeforum.org>
- Rawlings, P. (2002). *Policing: A Short History*. Estados Unidos: William Publishing.
- Rose, J. y Lacher, D. (2017). *Managing Public Safety Technology: Deploying Systems in Police, Courts, Corrections, and Fire Organizations*. Reino Unido: Routledge.
- Rumbelow, D. (1975). *I Spy Blue: The Police and Crime in the City of London from Elizabeth I to Victoria*. Reino Unido: Cedric Chivers.
- Secretariado Ejecutivo, Centro Nacional de Información (enero de 2022). *Estadística nacional de llamadas de emergencia al número único 911*. SESNSP, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/695334/Llamadas_9-1-1_Ene-diciembre_2021.pdf
- Schultz, D. y Norton, L. (1973). *Police Operational Intelligence*. Estados Unidos: Charles C. Thomas Publisher.
- Sweeney, W. (1924). *Military Intelligence: A New Weapon in War*. Estados Unidos: Frederick A. Stokes Company.
- Torres, N. (1991). *La denuncia en el proceso penal*. España: Editorial Montecorvo, S.A.
- Treverton, G. (2003). *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- U.S. Supreme Court (June 8, 1983). *Illinois v. Gates, 462 U.S. 213 (1983)*. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/213/>
- Wilson, O. y McLaren, R. (1977). *Police Administration* (4ª ed.). Estados Unidos: McGraw-Hill Book Company.

LEGISLACIÓN

- Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 5 de marzo de 2014.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 11 de diciembre de 2007.

Ley de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 1º de junio de 2009.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Reformada, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 16 de junio de 2016.

Ley General del Sistema Nacional de seguridad Pública, Reformada, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 27 de mayo de 2019.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 14 de junio de 2012.

Manual de Organización General de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 6 de julio de 2012.

Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 29 de junio de 2019 (México).

Reglamento de la Policía Estatal, *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”*, II Sección, 24 de junio de 2000.

JURISPRUDENCIA

Tesis 1a. LV/2017 (10a.), Reparación integral ante violaciones a derechos humanos. Interpretación de las instituciones previstas en la ley de amparo como “garantías de no repetición”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, tomo I, mayo de 2017, p. 470.

