

# PROFUNDIZAR Y PREVER: UN ASUNTO ÉTICO

## *Pros y contras de la Iniciativa de Reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*

JUAN CARLOS NÚÑEZ BUSTILLOS\*

Ernesto López Portillo Vargas, presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia a c (Insyde), comenta en entrevista que las reformas propuestas por el Ejecutivo requieren también la previsión de posibles escenarios; el planteamiento tendría que ir acompañado de métodos que permitan decir qué es lo que se supone que va a pasar y en cuánto tiempo.

El 29 de marzo de 2004, Vicente Fox Quesada, presidente de México, envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. La presidencia señaló que con la propuesta “se busca incrementar

los niveles de seguridad y justicia en nuestro país y aumentar la vigencia de los derechos humanos como una auténtica política de Estado”.

Ese día, Fox afirmó que tras dos años de estudios se concluyó

---

\* Es profesor del Centro de Formación Humana del ITESO. Ha sido reportero y editor en los periódicos *Siglo 21* y *Público* de Guadalajara.

que las instituciones de seguridad pública de justicia penal “presentan un diseño con profundas fallas estructurales. Su corrección requiere, sin lugar a dudas, reformar la Carta Magna y un conjunto de leyes federales con el objeto de reformular el sistema en su conjunto”.

Además de los cambios constitucionales, la iniciativa de reformas plantea crear seis nuevas leyes federales y modificar otras seis más.

Entre las principales modificaciones propuestas están la creación de la Policía Federal, que estaría bajo el mando de una nueva Secretaría del Interior, en sustitución de la actual Secretaría de Seguridad Pública. En la nueva policía se fusionarían la Agencia Federal de Investigaciones y la Policía Federal Preventiva, además de que esta corporación tendría mayores facultades para investigar. Asimismo, se plantea que la Procuraduría General de la República se transforme en la Fiscalía General de la Nación, que tendría autonomía.

La iniciativa propone implantar los juicios orales como parte de un modelo “que garantice la presunción de inocencia, los juicios rápidos y equilibrados, transparentes y públicos”.

Habría dos jueces, uno encargado de preparar el proceso y otro que tendría como responsabilidad estar presente en la audiencia principal (que sería una sola en días consecutivos) y dictar sentencia. Si el acusado admite su culpa desde el principio del proceso se le podría reducir hasta una tercera parte de la pena y sólo tendrían valor las pruebas desahogadas ante el juez. También se plantea la creación de un juez de sanciones que vigile su ejecución.

Además, se establecen “salidas alternativas” al juicio penal como procesos de conciliación entre las partes, que los delitos cometidos por servidores públicos sean considerados graves y se constituya un sistema penal para adolescentes.

Sin embargo, la iniciativa presenta carencias importantes que no han sido resueltas y que tampoco los legisladores están atendiendo de manera adecuada.<sup>1</sup> El riesgo es que, si la reforma se aprueba sin solucionar sus fallas, los cambios resulten inoperantes e incluso contraproducentes, afirma Ernesto López Portillo Vargas, presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia ac (Insyde).

1. La iniciativa completa se puede consultar en la página web de la Presidencia de la República. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

## PUNTOS RELEVANTES \*

Para combatir la delincuencia se propone:

1. Crear la Policía Federal: que fusione a la Agencia Federal de Investigaciones y a la Policía Federal Preventiva.

2. Dar facultades para investigar a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (antes Ministerio Público, MP) y eliminar el mando orgánico del MP sobre la policía.

3. Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, que dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservan la dirección jurídica de la investigación y el proceso.

4. Integrar un Sistema Policiaco Nacional que contemple la creación del currículo policiaco nacional y el sistema de carrera policial, mediante la estandarización de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiacos. Además, integrar un sistema de inteligencia policiaca, fusionando inteligencia criminal con inteligencia para prevención.

5. Crear el Juez de Ejecución de Sanciones, para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilancia de la ejecución de las sanciones.

Para proteger los derechos humanos transformando el sistema procesal penal de un sistema escrito a uno oral, se tiene que:

1. Cambiar el actual sistema semi-inquisitivo escrito al sistema acusatorio, adversarial y oral. Esto fortalecerá los principios del debido proceso tanto para la víctima como para el imputado, traducándose en más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.

2. Introducir expresamente la presunción de inocencia en el texto constitucional.

3. Elevar la calidad de la defensa, eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en Derecho; para ello se elimina la figura de persona de confianza.

4. Garantizar que todas las declaraciones del imputado deberán ser ante el juez y en presencia de su defensor.

5. Crear salidas alternativas al juicio penal.

6. Establecer el proceso abreviado.

7. Crear un sistema penal judicial para los adolescentes.

8. Crear la figura de un juez que controle el proceso entre las partes previo al juicio, para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

“El gran riesgo es que se vote a favor de una reforma cuyas consecuencias no se miden ni se prevén. Los modelos de reforma tanto policial como procesal penal son muy delicados porque generan resultados impredecibles. Y eso puede pasar aquí si en su aprobación dominan las motivaciones políticas y la reforma sale a partir de acuerdos de intercambio político en otros temas”.

Por eso es necesario que especialistas de instituciones de educación superior, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil participen “para construir agendas de discusión más serenas en las que se desagregue cada tema y se ordene el debate”.

Para el experto en temas de seguridad pública, la iniciativa del Ejecutivo propone transformaciones muy positivas, pero el Congreso no tiene la capacidad para procesar en solitario una reforma de esa magnitud. “No se tiene memoria de otra propuesta de reforma a los sistemas de seguridad pública y justicia penal tan amplia y profunda”.

Entre las preocupaciones centrales del académico está que la reforma pretende ampliar las atribuciones de la policía federal sin establecer mecanismos para su control, lo que puede originar más violaciones a los derechos de los ciudadanos. De igual forma, advierte que la transformación del sistema penal sería radical, “pero una reforma de esa naturaleza requiere propuestas sólidas de previsión de escenarios que no están en la iniciativa; el planteamiento tendría que ir acompañado de métodos que permitan decir qué es lo que supone que va a pasar y en cuánto tiempo. Esa sería una propuesta responsable”.

Sobre los aspectos positivos de esta propuesta, López Portillo Vargas comenta: “La oralidad en el proceso puede ayudar. La autonomía de la fiscalía frente al Ejecutivo es importante si se acompaña también de controles de otra naturaleza porque no se le pueden soltar a ésta las amarras, eso sería una locura. Ante el desastre que hay en las cárceles, el juez de ejecución de penas es una buena idea lo mismo que el juez instructor que se encargue de recibir la acusación y funcione como filtro antes del inicio del proceso ante el juez ordinario”.

No obstante, el especialista insiste en que cada uno de los puntos debe discutirse sin prisa y previendo los escenarios. “Es un problema de reducción a tiempos políticos de un proceso que tiene que ser mucho más largo y en el que se tiene que respetar el tiempo de estudio y maduración de las propuestas”.

## LA DISCUSIÓN

El presidente del Insyde, quien ha sido asesor en la Cámara de Diputados, el Senado y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sostiene que la reforma “requiere ser llevada a la categoría de un pacto de Estado”.

Sin embargo, no es muy optimista al respecto, ya que “los grupos parlamentarios apuestan más a la confrontación que al acuerdo y empiezan a buscar cómo pueden intercambiar su voto. En cualquier parlamento esto es normal, el problema es que lo hagan en función de incentivos estrictamente políticos y que la discusión técnica sea sólo residual como ahora pasa. Cuando sucede esto, las votaciones se deciden por acuerdos políticos en donde en la mesa no necesariamente se discute la viabilidad o la pertinencia de la reforma misma, sino cosas como apoyos a cambio de otras agendas políticas y eso es muy grave”.

Por eso López Portillo Vargas propuso en el Congreso que se establezcan mesas de trabajo con la participación de académicos y representantes de la sociedad civil para que analicen los temas a profundidad. “Los foros convencionales (que se han hecho) no resuelven de ninguna manera la discusión porque se trata de simples pasarelas en las que alguien va a decir su tema y luego se va a su casa”.

— *¿Y con eso el Congreso dice que ya consultó a la sociedad?*

Sí, y se cierra el círculo que tantas veces se ha dado. La reforma penal implica cambios de fondo y forma muy importantes, y el sistema político mexicano no los procesa con agilidad.

## LOS PELIGROS DEL CAMBIO

Para el investigador, “la propuesta del presidente no viene acompañada de un plan de implantación escalonado y progresivo. Estamos entonces ante un escenario muy riesgoso, como que al final el sistema procese menos denuncias que ahora y que la policía, con las nuevas atribuciones de investigación a las que se le ha denominado autonomía operativa, consolide sus poderes, su ausencia de controles y con ello las violaciones a los derechos de los ciudadanos”.

Pone como ejemplo el caso de Chile, donde se desarrolló una reforma similar, pero escalonadamente. “Primero se aplican experimentos, se hacen pruebas piloto de manera que se

puedan medir las consecuencias. Aquí, en la propuesta se ha mencionado que el cambio ocurra en todo el país en dos años. Hay expertos que dicen que esto es desproporcionado porque no se pueden anticipar los efectos que tendría una transformación radical de esa magnitud, a esa velocidad, en los equilibrios que hoy se dan entre los actores de los procesos”.

### **Cuidado con la policía**

El análisis más detallado que López Portillo Vargas ha hecho de la reforma tiene que ver con la seguridad pública. “He encontrado que la propuesta, si bien innova en algunos aspectos como nuevas obligaciones a la policía para introducir mecanismos mucho más técnicos para su desarrollo, no incluye esquemas innovadores de control”.

Afirma que en los últimos 30 años este tema ha tenido un desarrollo extraordinario en las democracias avanzadas. “No se reconoce en el foro internacional que la policía pueda operar bajo criterios democráticos si no está sujeta a controles precisamente democráticos, y estos controles son internos y externos”.

Reconoce que la propuesta incluye la formación de un consejo ciudadano que evalúe y revise a la policía federal, “pero sus integrantes serían nombrados y removidos por el propio presidente, lo que básicamente es una propuesta estéril porque él estaría arriba de la autoridad de la policía y en consecuencia tendría el problema de una articulación orgánica del sistema de control”.

Asegura que lo que se tiene que reconocer es que “la policía mexicana tiene problemas profundos, y que pensar en una nueva atribución, cualquiera que le genere nuevos poderes, sin acompañarla de nuevos, más complejos y eficaces sistemas de control, contiene un riesgo muy importante”. Añade que sucede lo mismo, con matices distintos, con el Ministerio Público. “Hay una propuesta de contención importante de sus poderes, pero en todos los casos veo una falta de capacidad de visión para desarrollar esquemas de control creativos que superen los controles que no han funcionado”.

En las encuestas nacionales, arriba de 80% de los entrevistados desconfía de policías y jueces. “Ante la evidencia de que los sistemas de seguridad pública y justicia penal están profundamente desacreditados, la propuesta de Fox tendría que ir más hacia este problema, que se denomina ‘¿cómo construyo confianza?’, y ese problema ha sido enfrentado en

otros países por medio de equilibrios externos, instituciones externas, muchas veces ciudadanas, que puedan verificar el desempeño de esas otras instituciones”.

— *¿No es generar más burocracia?*

Sí, cuesta más y hay recursos limitados; pero bien dicen los expertos que en la seguridad pública y justicia penal nunca está de más poner controles, dado que, incluso policías muy avanzadas como la de Estados Unidos, han tenido que generar controles externos que aplican a la vez controles sobre sus órganos de control interno; como sucede con el auditor independiente de la policía en San José, California. Son policías que tienen un desarrollo importante, pero que al ubicárseles un control encima han sido todavía mejores.

— *¿En la propuesta se plantea algo similar?*

Nada de eso. Se propone un control para su participación en los procesos penales, pero la policía hace mucho más que eso. En cambio, en la reforma la policía tiene nuevos poderes y la realidad es que la policía mexicana, como muchas en el mundo, busca de forma permanente dos cosas: incrementar su poder a través de mecanismos informales y cerrarse al escrutinio externo. La policía es así, es endogámica, presenta siempre altos niveles de resistencia al cambio y difícilmente en democracias débiles como la nuestra genera por sí misma iniciativas importantes para el cambio. La probabilidad de una transformación democrática en la policía es mucho más alta en acompañamiento de actores no policiales, como está pasando en buena parte del mundo. La conexión entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y la policía ha dado los mejores resultados en los modelos más avanzados, como el inglés.

Con respecto al tema de los controles, para López Portillo “hay una debilidad democrática en la propuesta porque no es sólo un asunto de equilibrios procesales como algunos dicen sino que es necesario sentar también bases mínimas para procesos de gestión democráticos, transparentes, eficaces, objetivos y medibles”.

En ese sentido, afirma que es insuficiente porque no incluye un proceso de transformación de la gestión y los controles de la policía. “El tema es que a una policía débil se le debe sujetar a controles plurales internos y externos. No sólo al control judicial y al del fiscal porque estos controles aplican en el

proceso, pero no necesariamente en otros aspectos de la gestión policial que nada tienen que ver con el proceso penal. La policía tiene una esfera enorme de vida que ni siquiera lo toca. Un académico español indicaba que podría demostrarse que un policía de calle promedio no dedica ni siquiera 1% de sus actividades a temas relacionados con delitos. Y en otros países donde se han aplicado estudios empíricos se ha demostrado que 60%, 80% o 90% de las actividades de la policía uniformada nada tiene que ver con procesos penales. Eso quiere decir que las miradas para los controles de la policía deben estar puestas mucho más allá de los controles procesales”.

López Portillo Vargas considera que la unificación de la policía investigadora y la Policía Federal Preventiva, bajo el mando de una Secretaría del Interior, podría ser adecuada, “pero sin darle nuevas facultades de investigación”.

### Reconstruir la confianza

El presidente del Insyde sostiene que hay otros errores en el planteamiento de la política de seguridad pública gubernamental: considerar que la reforma por sí misma disminuirá los delitos y creer que el éxito en el combate a la delincuencia está en los recursos que se asignen a este fin.

Asegura que en ningún país en donde se han impulsado reformas similares se ha producido una disminución inmediata de la delincuencia. “Sin duda la reforma es necesaria, nuestro sistema está colapsado. No es posible pensar en un sistema sano cuando la mayoría de la gente no confía en él. Sin embargo, el termómetro de la salud de un sistema de seguridad y justicia no es la tendencia de los delitos, recordemos que la tasa mundial de subdenuncia es de cerca de 80%. Incluso, para muchos expertos el sistema de seguridad y justicia es casi simbólico. Lo que quiero decir es que la confianza es el termómetro que mide la salud de los sistemas de seguridad pública y justicia penal.

**EN NINGÚN PAÍS EN donde se han impulsado reformas similares se ha producido una disminución inmediata de la delincuencia**

¿Por qué en Washington, donde la tasa de homicidios por habitante es muchísimo más alta que la del Distrito Federal, la gente no tiene miedo de salir a la calle?, pues porque la gente allá tiene certeza de que el sistema de seguridad y justicia operan con eficacia para protegerla. El nombre del juego se llama construir confianza. El problema es que tanto las instituciones de seguridad pública como el sistema de justicia penal se plantean a sí mismos el reto de disminuir la delincuencia”.

Además, sostiene Ernesto López Portillo, las autoridades cometen otro error al creer que superar el problema de la inseguridad es una cuestión de recursos económicos. Refiere que entre 1996 y 1998 el presupuesto federal para la seguridad pública creció 12 veces.

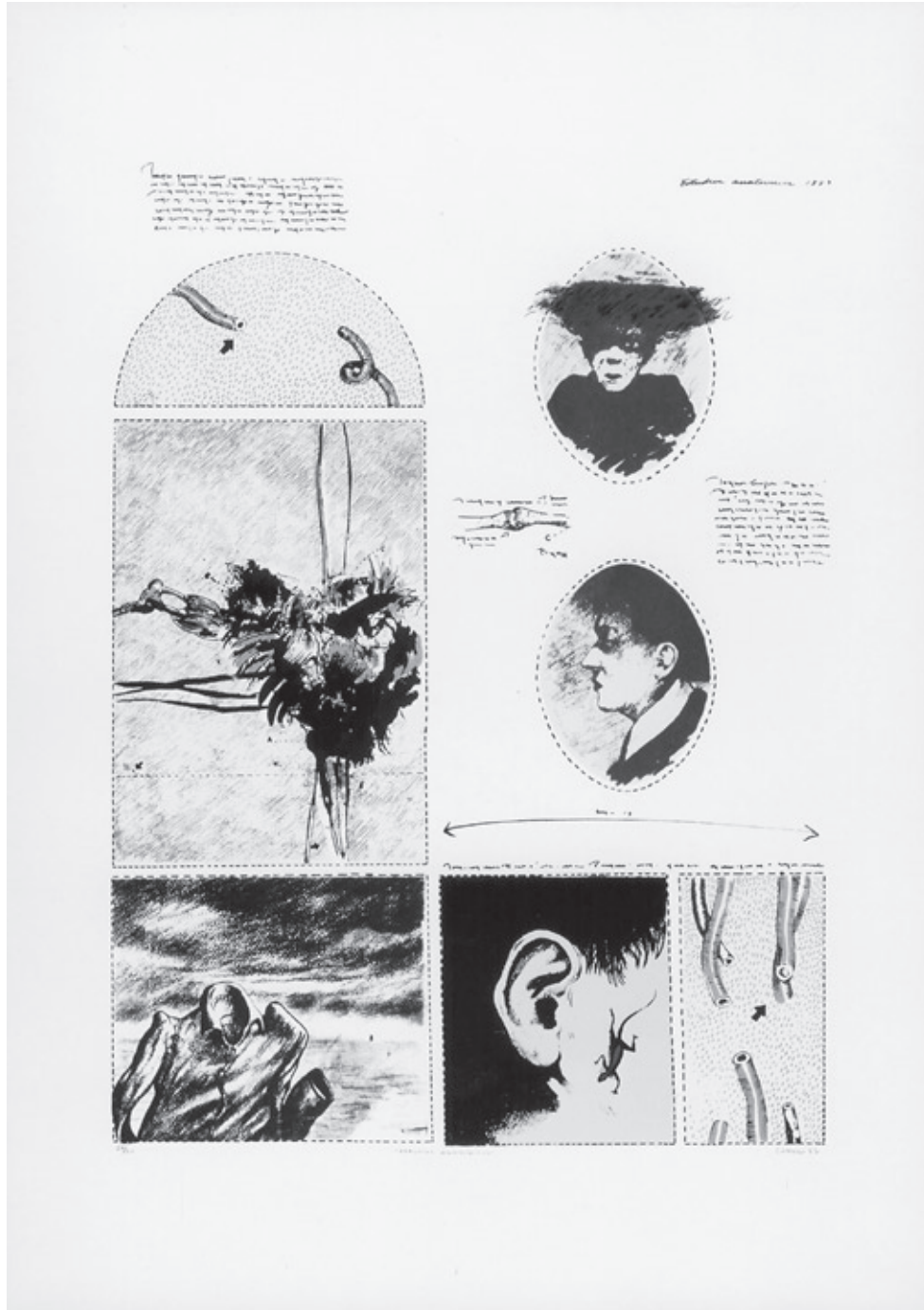
“Cuatro años después, el entonces secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, declaró: ‘los recursos que el gobierno federal destina a la seguridad pública han sido abundantes; los resultados no concuerdan con este esfuerzo’”.

En 1996 comenzó a operar el Sistema Nacional de Seguridad Pública. “Entre ese año y 1999 los recursos asignados para todo el país en esta materia crecieron 40 veces y obviamente el delito no disminuyó en esa proporción. La mayor parte del presupuesto se asigna a equipo y armamento. La pregunta es ¿a qué ha ayudado esto? y no hay respuestas porque tampoco hay indicadores”.

Esta es una de las principales fallas de las autoridades en lo que se refiere a la gestión policial. “Estamos dominados todavía por esa idea ‘incrementalista’ que otros países superaron desde hace tiempo. Aquí las autoridades están colonizadas por la idea de que si tienen más recursos trabajan mejor. No hay un procurador que levante la mano en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y pregunte ‘¿para qué queremos más recursos?’ No hay uno que lo diga.

Se acaban de reunir y el primer acuerdo que puso feliz a todo el mundo es que el presupuesto para seguridad se va a incrementar 100%: de 2,500 millones a cinco mil millones de pesos. Es completamente razonable anticipar que lo van a utilizar en equipo y armamento. ¿Eso disminuye la delincuencia? Yo creo que no”.

Para finalizar, Ernesto López Portillo insiste en que “no se puede sacar una reforma de esta magnitud sin profundizar y prever sus consecuencias. Es un asunto ético”. ■



ESTUDIOS ANATÓMICOS. SERIGRAFÍA, 100 x 70 cm. Colección particular, 1988.