



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

México, D.F. a 3 de Diciembre de 2008

Evaluación del proyecto de decreto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Panel de evaluadores

Dra. Elena Azaola

Dr. Marcelo Bergman

Dr. Edgardo Buscaglia

Dr. Miguel Carbonell

Mtro. Ernesto Cárdenas

Dr. Jorge Chabat

Dra. Ana Laura Magaloni

Dr. Ernesto Mendieta Jiménez

Dr. Miguel Ontiveros

Mtro. Carlos Ríos Espinosa

ÍNDICE

I	Presentación	6
I.1.	Aspectos metodológicos.....	7
II	Comentarios generales	7
III	Consideraciones particulares	11
III.1.	Distribución de competencias.....	11
III.2.	Instancias de coordinación.....	13
III.3.	Disposición, actuación y formación de integrantes del sistema de seguridad pública.....	13
III.3.1.	<i>Servicio Profesional de Carrera</i>	16
III.4.	Sistema de información sobre seguridad pública.....	18
III.5.	Participación ciudadana	19
III.6.	Procedimientos policiales.....	19

La calificación general que otorgó el panel a la iniciativa en materia de seguridad pública del Ejecutivo Federal fue de 5.8, en una escala de 0 a 10 en la que 5 es medianía. La calificación muestra una nota regular, ligeramente favorable hacia la iniciativa frente al *status quo*.

Sobre las calificaciones de las unidades evaluadas, debe apuntarse que las más bajas corresponden a los criterios de congruencia presupuestaria, cumplimiento: sanciones y monitoreo, y evaluación ex post; que en conjunto aportaron el 30% de la calificación.

Hoja de Evaluación

Iniciativa del Ejecutivo en torno al Sistema Nacional de Seguridad Pública

CRITERIO	POND.	CALIF.	COMENTARIOS
1. Definición del Problema	5%	7.3	<ul style="list-style-type: none"> Se señala que se abordan los principales rubros problemáticos, aunque se indicaron algunas ausencias. Por una parte, la reiterada confusión del problema de inseguridad pública como un problema de legislación deficiente; y por otra, una concentración del esfuerzo en el ámbito policial, en menoscabo de otros factores. El panel consideró que si bien se trata de un proyecto de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no siempre se toman en cuenta los elementos de un enfoque sistémico integral: definición de objetivos y metas. A la vez, existe confusión legislativa entre lo que se denomina sistema de justicia penal y lo que corresponde al sistema de seguridad pública.
2. Alternativas y soluciones propuestas	10%	6.8	<ul style="list-style-type: none"> Los expertos coincidieron en que la utilización del término secrecía (Art. 42, fracción II) debió estar reglamentado para enmarcarlo en los aspectos que sí se deben dar a conocer, de acuerdo con una cultura de la transparencia, y aquellos en los que, por cuestiones operativas, es necesario mantener el sigilo. La iniciativa pudo remitirse a manuales de procedimientos y a reglamentos y, de esta manera, ser más general; sin necesidad de recurrir a plantear los contenidos sustantivos. Criticaron su voluminosidad y falta de seriedad en ciertos apartados (como es el Título Quinto de la iniciativa). Algunos expertos consideraron negativo la inclusión de los jueces en las funciones de seguimiento de la seguridad pública, cuando su labor es propiamente judicial. Otros evaluadores recordaron que los jueces sí tienen funciones preventivas y, en ese sentido, de seguridad pública.

			<ul style="list-style-type: none"> • Algunos expertos consideraron que la propuesta de nombramiento y remoción del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no debería recaer en el Secretario de Seguridad Pública (Art.12), sino más bien en una elección por mayoría del Consejo Nacional, instancia que podría removerlo libremente. Algunos panelistas mencionaron que no se consideró la inclusión de la participación permanente de la ciudadanía o la sociedad civil en las comisiones especializadas (Carrera policial y Honor y Justicia) relacionadas con la profesionalización y el régimen disciplinario de las policías (Art. 125) • Algunos expertos consideraron que la ley no otorga la suficiente prioridad en la vocación preventiva del delito, la orientación al ciudadano y la atención a la víctima del delito (Art. 28)
3. Aspectos legales	20%	6	<ul style="list-style-type: none"> • Hubo algunos cuestionamientos a la constitucionalidad de la iniciativa. Algunos panelistas argumentaron que las bases previstas en los artículos 21 y 73, fracción XXIII constitucionales no autorizan al Congreso de la Unión para homogeneizar, ni la reglamentación sobre un servicio civil de carrera en materia de seguridad pública, ni tampoco sobre uso de la fuerza o academias. No obstante, la mayoría de los panelistas coincidieron en la presunción de constitucionalidad de esta iniciativa. • Señalaron como una deficiencia en la exposición de motivos la ausencia de referencias al derecho comparado. • Algunos evaluadores señalaron que no se está considerando en esta iniciativa el nuevo sistema procesal penal. En este sentido, consideraron que deberían tomarse en cuenta a los jueces de control. • Consideraron como el mayor defecto de la ley en términos de técnica legislativa su excesiva concreción y especificidad, al regular aspectos que deberían corresponder a reglamentos o incluso manuales, por ejemplo en el tema del uso de la fuerza; en tanto, omite una mención integral del rol de los mecanismos e instancias de supervisión y control interno del desempeño en las policías (aspecto distinto al de disciplina).
4. Simplicidad, claridad y accesibilidad	5%	7.6	<ul style="list-style-type: none"> • Para algunos evaluadores el texto no es simple, pese a que sí es claro y accesible.
5. Impacto anticipado: costos y beneficios	10%	5.9	<ul style="list-style-type: none"> • No se introduce un plan estratégico o de seguimiento; así como tampoco un sistema de insumos, seguimiento y evaluación de metas y alcances. En otras palabras, los expertos indican que

			<p>existe un problema de transitoriedad: falta de anticipación de posibles impactos y ausencia de relación costos-metas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los expertos coinciden con que no se establece un análisis costo-beneficio con respecto a diversas facultades atribuidas a los cuerpos policiales (reglas de secrecía, de proporcionalidad, etc.) <i>vis a vis</i> roles desempeñados, por ejemplo, por la ciudadanía; así como también en la ausencia de especificación legislativa en torno a las cadenas de mando (distribución de competencias).
6. Factibilidad e instrumentación	20%	6.7	<ul style="list-style-type: none"> Hay una ausencia de tiempos para la implementación de las reformas presentes en esta iniciativa. No establece con claridad una mecánica, principios e instancias de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información a la sociedad.
7. Congruencia presupuestaria	5%	4.6	<ul style="list-style-type: none"> Los Estados cuentan con fondos suficientes para implementar las reformas que plantea esta iniciativa. No existe un control adecuado y transparente para cerciorarse de la correcta aplicación de los recursos que transfiere la Federación para seguridad pública.
8. Cumplimiento: sanciones y monitoreo	20%	5	<ul style="list-style-type: none"> Los expertos concluyeron que no se plantea un mecanismo efectivo de evaluación externa, que se refleje en una legislación equilibrada en materia de responsabilidades, derechos y obligaciones de los integrantes del sistema de seguridad pública. Asimismo, no se incluye un sistema de sanciones al incumplimiento, en particular por parte de las fuerzas policiales. No obstante, sí se mencionan en la legislación diversos elementos aislados, como son: evaluación, certificación y control de las fuerzas policiales y eliminación de la figura de dispensas en la contratación de personal; elementos que requieren la determinación de mecanismos e instancias de integración, participación y supervisión ciudadana.
9. Evaluación ex post	5%	0.4	<ul style="list-style-type: none"> No existen elementos para evaluar este punto. Siempre es deseable que existieran.
Calificación Final		5.8	

A continuación se presenta la evaluación formal y detallada.

I Presentación

Como un medio adecuado para cumplir su misión de fomentar la discusión seria de temas públicos y promover políticas más sólidas y eficaces, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) continúa evaluando reformas o nuevas leyes de trascendencia nacional con la colaboración de expertos reconocidos en medios académicos, de consultoría y miembros de organizaciones civiles. El firme propósito es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los comités sean recogidas en la legislación final.

El CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos la revisión metódica de la Iniciativa de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, presentada ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por el titular del Poder Ejecutivo Federal el 30 de septiembre de 2008.

En este documento de evaluación se procuran consignar todas las observaciones que varios especialistas consideraron relevantes. La idea central de quienes otorgaron calificaciones positivas es que la propuesta es un avance merecedor de crédito, en tanto que la de quienes calificaron la reforma de deficiente es que no atiende con claridad aspectos centrales ni propone soluciones relevantes.

La calificación que otorgó el panel a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal fue de 5.8. Se utilizó una escala de 0 a 10, en la que 5 es el punto intermedio entre valoraciones negativas y positivas. A continuación se detalla la metodología utilizada en esta evaluación.

I.1. Aspectos metodológicos

El presente documento tiene su origen en la propuesta de iniciativa legislativa del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Pública, del 30 de septiembre de 2008. El CEEY convocó a expertos en la materia provenientes de diversas disciplinas y perspectivas diferentes para participar en la evaluación de dicha iniciativa.

A continuación se presenta la evaluación en forma detallada. Para ello, en primer lugar se incluyen consideraciones generales en las que la pregunta a responder es si, en lo general, la iniciativa debe ser evaluada de manera favorable o no. En segundo lugar, se incluyen aspectos específicos, en los que se evalúan cinco elementos: distribución de competencias (instancias de seguridad pública y coordinación entre niveles de gobierno), disposiciones, actuación y formación de los integrantes del sistema de seguridad Pública, sistema de información sobre seguridad pública, participación ciudadana, y procedimientos policiales.

II Comentarios generales

El panel de expertos convocado por el CEEY para analizar la propuesta del Ejecutivo Federal en el tema de Seguridad Pública se congratuló—en términos generales—por la elaboración de una iniciativa de ley en la materia, dada la necesidad impostergable de enfrentar los retos que representa para el país esta problemática.

Como parte de sus virtudes, aunque también de sus defectos, se subrayó la extensión y complejidad de la legislación propuesta—llegando incluso, se dijo, a un nivel de detalle propio de un manual reglamentario—si bien refleja la complejidad del tema y de su problemática.

Los especialistas señalaron que, en lo general, la iniciativa aborda los principales rubros de interés en la materia y contiene elementos muy positivos no englobados por la legislación vigente. Por ejemplo, el que se proponga la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Pública sin la presencia de representantes de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, se indicaron algunas ausencias en cuanto al desarrollo de una adecuada definición del origen del problema de la seguridad pública en el país. De acuerdo a los panelistas, en este aspecto, la iniciativa de Ley supone que los problemas en materia de seguridad pública se derivan de fallas de origen en la legislación; de la falta de instrumentación de la Ley, dejando a un lado la multifactorialidad de fuentes de la inseguridad, como podría ser la asociación delictuosa de los distintos actores dentro de las instituciones policiales. Dicho de otro modo, para algunos evaluadores la iniciativa no hace distinción entre los objetivos que pretende la ley y las metas en materia de definición.

Así, por ejemplo, se señaló que la iniciativa de ley no parece estar plasmando una idea clara de cuáles son los problemas que han llevado a la descomposición de los cuerpos policiales y la penetración del crimen organizado en estas entidades. La legislación, en opinión de varios expertos, parte del supuesto de que son los elementos de la policía los que se corrompen, sin analizar las causas de ello. Por lo mismo, a decir de los especialistas, la legislación propuesta carece de una enumeración y definición de las condiciones institucionales que garantizarían el que ya no tuviera lugar esa corrupción.

En opinión de los panelistas, también se evalúa como negativo el enfoque sistémico a decir de ellos equívoco que adopta esta legislación. Se indicó que, si bien hay relaciones naturales entre el sistema de justicia penal y el sistema de seguridad pública, incorporar reiteradamente la noción de que quienes también llevan a cabo la función pública son los Ministerios, la Procuraduría General de la

República y los Tribunales es errónea. Por el otro lado, la consideración del sistema penal para la elaboración del sistema de seguridad pública no se estima como completa. No hay mención de otros componentes que lo conforman, por ejemplo, la iniciativa de la Ley Orgánica de la PGR o la de la Policía Federal. En este sentido, en opinión de los especialistas, el enfoque que se pretende sistémico en realidad no lo es.

Este traslape en la concepción jurídica relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública también se presenta al considerar el tema de facultades concurrentes de las distintas instancias de seguridad pública del país. Así, por ejemplo, los expertos señalan que la legislación está confiriendo al Congreso de la Unión facultades reservadas a las instancias competentes: los municipios, el Distrito Federal, los Estados y el Ejecutivo Federal. Más aún, de acuerdo a algunos panelistas, esta concurrencia de competencias es inconstitucional pues no le corresponde al Poder Legislativo definir sobre el uso de la fuerza o el establecer reglas relativas al Servicio Profesional de Carrera, por ejemplo. En opinión de los evaluadores, la concurrencia estriba en establecer bases de coordinación. Para ellos, la iniciativa debe establecer las condiciones orgánicas y procesales para que las autoridades competentes puedan llegar a consensuar políticas comunes sobre esos temas. Ello se desprende, para algunos expertos, de una lectura armónica y axiológica de los artículos 21 y 73, fracción XXIII constitucionales.

Un segundo elemento en el que el panel de especialistas coincidió es en la apreciación de que en la iniciativa de legislación en cuestión, en realidad se está abogando a favor de un sistema que favorece la conducción preponderantemente por parte del Gobierno Federal de la función de la seguridad pública— particularmente a lo que atañe a las distribución de competencias—aunque no se llegó a un consenso en el sentido de si la ley refleja una intencionalidad hacia la concentración federal, o más bien un ánimo unificador de incluir todas las posibles

lecturas por parte de todas las fuerzas sociales y actores involucrados en torno al tema.

Por otra parte, algunos miembros del grupo de expertos consideraron como positivo la introducción de mecanismos de evaluación de las fuerzas policiales: homologación de funciones y de directrices, capacitaciones, eliminación de la figura de las dispensas de requisitos en la contratación de personal, evaluación y certificación periódica, así como mayor apoderamiento, intervención y vigilancia de los institutos de formación. Particularmente se evaluó positivamente a la iniciativa con respecto a este último elemento, ya que establece la exigencia relativa a que todas las instancias de seguridad pública tengan institutos de formación y capacitación. Se coincidió en que reforzar la capacitación es un elemento esencial para atemperar el mal funcionamiento de las instituciones reflejado hoy en día. Otros miembros del grupo consideraron importante la introducción de esos temas, sin embargo, consideraron que la competencia para fijar las políticas generales debía recaer en todos los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública y no en el Congreso de la Unión.

Finalmente, un elemento que fue analizado reiteradamente y con gran preocupación por el panel es el relativo a la ausencia de un sistema de incentivos para las fuerzas de seguridad pública. Así, en el aspecto formal se señaló como preocupante la ausencia constitucional de un sistema de incentivos para sustentar un Servicio de Carrera Profesional real y como un mecanismo interno de control de los cuerpos policiales. En otras palabras, que se privilegien los mecanismos punitivos sobre los incentivos.

En términos generales y a modo de recapitulación, se coincidió en que la iniciativa propuesta inicialmente por el Ejecutivo Federal no abarca cabalmente lo que realmente se necesita hacer, a pesar de las recientes y considerables exigencias sociales de soluciones en el tema. Hubo casi pleno consenso en el sentido de que

muchos de los puntos de la iniciativa del Ejecutivo siguen la dirección correcta, pero que requieren de algunas presiones, de la introducción de una visión más integral de la problemática, para llegar a soluciones fundamentales. Así, al contrastar las reformas propuestas con la situación actual, la mayoría de los evaluadores coincidieron en que la situación que se generaría con la implementación de la legislación propuesta es preferible al *status quo*, si bien esta iniciativa es limitada.

III Consideraciones particulares

III.1. Distribución de competencias

Se planteó entre los evaluadores la discusión de si la propuesta de distribución de competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, era centralista o unificadora. Al respecto, la mayoría de los evaluadores consideraron que la iniciativa proponía una armonización de criterios, lo que es diferente a tener un fin centralizador. Según consideraron, la propuesta va en el sentido de armonizar, no de homologar; por tanto, señalaron que es unificadora.

Algunos evaluadores señalaron que hay un ánimo de oposición en las entidades federativas con respecto a esta iniciativa, porque quisieran preservar sus competencias y porque no hay un balance entre Federación y Estados. Otros consideraron la distribución de competencias como municipalista. Según señalaron, el papel de los municipios parece poco definido, en ocasiones excesivamente incluyente. Por ejemplo, da muchas facultades regulativas a los municipios, lo que no sería conveniente si se considera que no todos los municipios tienen la capacidad para ejercer las competencias otorgadas.

En virtud de que la expedición de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública por parte del Congreso de la Unión tiene su fundamento constitucional en las facultades legislativas para emitir leyes que establezcan bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno (artículo 73), los evaluadores analizaron cuál debería ser la extensión normativa de dichas bases. Al respecto, señalaron que no está claro en la Constitución cuál debe ser el contenido y amplitud de esas bases, no existiendo un criterio jurisprudencial ni teórico. En este sentido, algunos evaluadores esbozaron los siguientes criterios: consideraron que es dudoso que el Poder Legislativo sea el más capacitado operativamente para definir detalles. Asimismo, señalaron que la ley, más que definir el qué, tiene que definir el quién y el cómo, por lo que consideraron que en el ámbito de la distribución de competencias la ley está al borde de la inconstitucionalidad. No obstante, la mayoría de los evaluadores se decantó por no referirse a una inconstitucionalidad de esta iniciativa, limitándose a poner en duda la base constitucional de la competencia del Congreso para legislar a este nivel de especificidad.

En cuanto a temas concretos de la distribución de competencias, algunos evaluadores consideraron que, por ejemplo, la certificación de las policías la deben decidir los distintos ámbitos de gobierno. Algunos cuestionaron también el hecho de que sean funcionarios federales quienes presidan los órganos nacionales de seguridad pública. Consideraron que existe disparidad en la regulación con respecto a la Conferencia de Seguridad Pública y la Conferencia Penitenciaria. Se refirieron también a que el artículo 21 no define la integración del sistema nacional de prevención y por ello parece que hay una desatención en la iniciativa por este tema.

Como una conclusión al tema de distribución de competencias, los evaluadores destacaron la importancia de la distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. Consideraron que la Federación debería

establecer esa distribución, no solamente proponerla, como se establece en el artículo 34, fracción VIII de la iniciativa del Ejecutivo. Esto para establecer incentivos apropiados y garantizar que los recursos realmente se destinen al tema de la seguridad pública.

III.2. Instancias de coordinación

Con relación al Consejo Nacional de Seguridad Pública, los evaluadores consideraron que la propuesta de nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no debería recaer en el Secretario de Seguridad Pública, porque ello implicaba una concentración de la perspectiva de seguridad pública en el aspecto policial¹.

III.3. Disposición, actuación y formación de integrantes del sistema de seguridad pública

Al referirse al Artículo 42 de la iniciativa del Ejecutivo, los evaluadores analizaron la mención, presente en la sección II, en torno al deber de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública de “preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan”. Al respecto observaron que dicha disposición marca un precedente, ya que hoy en día no hay un fundamento para la secrecía.

En opinión de los expertos, el principio de secrecía debería estar acotado, mediante una regulación que especificara límites y casos particulares para los cuales fuera pertinente o no hacer uso de este principio. Algunos expertos citaron el caso de un individuo que presumiblemente es investigado por parte de policías judiciales. ¿De qué herramientas dispone ese individuo para informarse si es investigado, o es víctima de un posible secuestro? En este caso, se planteó la

¹ Algunos expertos recordaron que, exceptuando el caso de México, en ningún país de la OECD un consejo de seguridad nacional se inserta en el ámbito organizacional de la jefatura de una policía.

cuestión de si sería conveniente que a partir de algún punto de la investigación la persona pudiera tener acceso a esa información. Recordaron que el único recurso del que se dispone hoy en día para conocer este tipo de información (si estoy o no siendo investigado) es recurrir al amparo. Otros evaluadores aclararon que hay un punto en la investigación criminal en que dicha investigación debe permanecer en secreto, para efectos de su efectividad. Para dichos evaluadores, este ejemplo en particular debe ser analizado con detalle, ya que desde su perspectiva no es deseable en ningún momento que a lo largo de la investigación se le de a conocer al individuo su situación de investigado, pese a que hubo un común acuerdo en que acotar los límites de la secrecía sí es deseable.

En este sentido, los panelistas observaron que debatir en torno a la validez de la utilización del término secrecía llevaría a una discusión muy amplia en torno a los límites en los que se enmarca dicha disposición. En este sentido, algunos de los evaluadores opinaron que se debió optar por un término como sigilo y reserva, pero no secrecía, dada la amplitud de este último. En opinión de algunos expertos, el establecer este principio es una razón más para restringir la información. Otros evaluadores opinaron que la secrecía es muy amplio; por ejemplo, podría obstaculizar la creación de una oficina de transparencia.

En un tópico distinto, hubo una reconvención por parte de algunos especialistas en la utilización –en el artículo 43 en la fracción I de la iniciativa– del término proporcionalidad. Observaron que dicha fracción reproduce errores presentes en la ley de uso de la fuerza del DF, al especificar los términos en que se debe hacer uso de la fuerza por parte de los integrantes de las instituciones policiales. Aclararon que la mala concepción de este término ha dado lugar a sentencias que los evaluadores calificaron de vergonzosas porque en el dictamen algunos jueces han dado a la palabra proporcionalidad un sentido conmutativo, castigando a policías que han hecho uso de arma de fuego en circunstancias de robo o de enfrentamiento con criminales que han utilizado arma blanca. De

acuerdo con los expertos, el aspecto determinante en la sentencia de los jueces debería ser si el policía en cuestión actuó en legítima defensa, de acuerdo con un criterio de racionalidad, y no aspectos como el responder con el mismo tipo de arma, lo que es absurdo². Otros evaluadores consideraron que el término “proporcional” sí está bien empleado en el contexto de uso de la fuerza, de hecho, mencionaron que el artículo 3b del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, reconoce dicho principio como un límite para determinar cuando el uso de la fuerza es necesario y requerido. En ese sentido, señalaron que la noción de proporcionalidad es distributiva y no conmutativa, y que está sujeta a una ponderación frente a la situación del caso concreto, no a una regla fija. Los expertos concluyeron que las sentencias desastrosas de algunos jueces se derivan de que no saben ponderar situaciones fácticas, no del empleo de la palabra proporcional.

A este respecto, los panelistas recordaron que existen los manuales de operación, a los cuales debería remitirse la ley para no caer en la regulación de aspectos tan específicos (como la definición del uso adecuado de la fuerza en todas las circunstancias) donde se presenten problemas con sus definiciones, así como problemas con la competencia del Congreso para implementarlos. Un evaluador hizo énfasis en que existían serias dudas de que el Título Quinto de esta iniciativa presentada por el Ejecutivo (referente a las disposiciones comunes a los integrantes de las instituciones de seguridad pública) fuera competencia del Congreso de la Unión, siendo nuestro país una federación donde el ámbito estatal, a su juicio, es el que debería definir las disposiciones que en dicho Título se enmarcan. Consideró que lo importante en la ley era establecer mecanismos y bases efectivas para que la

² Un ejemplo de utilización apropiada del término proporcionalidad se dio en el panel cuando un evaluador señaló que un policía bien entrenado puede disparar su arma para desarmar a un delincuente que amenaza con golpearlo con un bat de béisbol, pero no disparar a matar con alevosía.

Federación, los Estados y el Distrito Federal consensuaran políticas públicas en esas materias.

El consenso entre los expertos fue que esta iniciativa pudo ser más general, dejando a los distintos Consejos la tarea de buscar la mejor manera de cumplir con las disposiciones, remitiéndose a reglamentos. Según los expertos, de esta manera se hubiera evitado caer en ambigüedades, impidiendo a su vez la injerencia en la forma en que cada Estado hace cumplir la ley. Por otro lado, algunos evaluadores recordaron que el Congreso cuenta con otras herramientas para que en la aplicación de la ley se tenga cierta efectividad y homogeneización de criterios, como los incentivos monetarios en el presupuesto.

III.3.1. Servicio Profesional de Carrera

Un primer aspecto señalado por los evaluadores es el hecho de que la depuración llevada a cabo desde 1997 aún no ha sido efectiva. Instaurar el Servicio de Carrera en estas circunstancias, señalaron, no tendría la efectividad requerida.

Recordaron el caso colombiano con Rosso José Serrano, en el que hubo una depuración de 8000 policías en tres meses, basados en un sofisticado sistema de evaluación del desempeño de los elementos de la policía con más de 30 indicadores, entre exámenes psicométricos, físicos y técnicos, y donde se requería que un oficial resultara aplazado en más del 90% de estos indicadores para justificar su despido.

A juicio de algunos expertos, el modelo de certificación establecido por el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza (cuyas atribuciones se fijan en los artículos 140 a 145 de la iniciativa) es muy bueno, y es un gran avance el que se le dé carácter de obligatorio por los efectos, si bien limitados, en la depuración y saneamiento de la policía. Dichos expertos también mencionaron que en caso de que los elementos de policía no aprueben esas evaluaciones y no se certifiquen

serán dados de baja, por ser requisito para ser policía. Una opinión basada en la experiencia sugirió que se incluyese, previo a la certificación de un policía, la acreditación de la prueba de “visita domiciliaria”, que resulta contundente y más difícil de solventar por parte del aspirante que la relativa al polígrafo. Hubo el recordatorio de que esta prueba debe llevarse a cabo por un psicólogo, un trabajador social y un policía que haya sido previamente certificado.

No obstante, los evaluadores señalaron que la percepción de los policías en torno a esta reforma es que atenta contra el Servicio Profesional de Carrera, porque pese a la preparación que dicho servicio puede proporcionar, al servidor público se le puede despedir en cualquier momento. En ese sentido, los incentivos para pasar por un arduo proceso de calificación son menores al no generar de alguna manera arraigo a la institución. Algunos expertos mencionaron que es necesario generar un protocolo que determine la validez metodológica de la separación del cargo por parte de los oficiales de policía.

Los expertos también señalaron que en México existen tanto malos elementos policiales que no han sido despedidos o son vueltos a nombrar, como buenos elementos que han sido despedidos de manera arbitraria y discrecional con un enorme abuso del poder. Esto ha generado, a decir de los expertos, incertidumbre y desencanto al interior de las fuerzas policiales, por lo que es deseable que una nueva ley cuente con indicadores lo suficientemente objetivos para minimizar el error a la hora de detectar a los elementos malos dentro de la agrupación policial. En ese sentido, el panel destacó que México debería contar con un sistema de indicadores con la solidez que tuvo el sistema colombiano, en el caso ya mencionado del General Rosso en la lucha contra el narcotráfico. Algunos evaluadores también destacaron la importancia de la implementación de dicho sistema, ya que a su juicio es tanto o más importante la factibilidad de la puesta en práctica de dicho indicador que la exactitud de su medición.

Los expertos vieron como muy positivo la inclusión—en el modelo de certificación que existe actualmente—de una evaluación del desempeño. Otros expertos hicieron mención al caso norteamericano, en el que la evaluación del desempeño de los oficiales de policía incluye una calificación por parte de la ciudadanía, que es determinante en el ascenso y promoción de oficiales. A juicio de estos evaluadores, implementar evaluaciones como la norteamericana ayudaría a tender lazos entre la ciudadanía y las autoridades, volviendo a la sociedad más proclive a interactuar y brindar información con la policía. Esto porque se genera un lazo de confianza entre los policías y la ciudadanía por el incentivo que una evaluación positiva general.

III.4. Sistema de información sobre seguridad pública

Al hablar del artículo 148 de la iniciativa del Ejecutivo—referente a la obligación de los servidores públicos a proporcionar información a través de la Plataforma México³—los evaluadores señalaron que dicha iniciativa no toma en cuenta un catálogo de incentivos ni sanciones para fortalecer dicha base de datos, y mencionaron que en este sentido hay otras propuestas más completas.

La Plataforma México, que proveería una serie de externalidades positivas, producto de la homologación de estos datos a nivel mundial, y permitiría contar con registros confiables fue vista como crucial para los expertos en la lucha contra el crimen organizado. Para los evaluadores, esta base de datos es un instrumento que permitirá dotar a los servicios de inteligencia de nuestro país con mejores herramientas. Los expertos también consideraron muy importante garantizar el control de quien tenga acceso a esta base.

³ La Plataforma México es un avanzado concepto tecnológico de telecomunicación y sistemas de información que integra las bases de datos relacionadas con la seguridad pública, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información para que las instancias policiales y judiciales de todo el país lleven a cabo las actividades de prevención y lucha contra el delito mediante metodologías y sistemas homologados.

III.5. Participación ciudadana

Para los expertos, el tema de participación ciudadana está insuficientemente plasmado en esta iniciativa. De acuerdo con ellos, esta es una parte esencial que hay que fortalecer.

Por ejemplo, algunos evaluadores mencionaron que no hay una inclusión de la participación civil al nivel de Comisiones especializadas, como son la de Carrera Policial y la Comisión de Honor y Justicia. Para dichos panelistas, un consejo autónomo que haga partícipe a los ciudadanos y otro que represente dependencias como Sedesol, la Secretaría de Salud y la SEP son indispensables en la prevención del delito, y pueden generar información, estadísticas y aportaciones clave en el combate a la delincuencia.

Para algunos expertos, los puestos existentes para la ciudadanía en esta iniciativa son puestos meramente ornamentales, que no atienden la importancia de organizaciones ciudadanas como Cauce Ciudadano, A.C. que aporta una visión profunda de los orígenes de la delincuencia juvenil y ofrece soluciones para la erradicación del delito.

Para los panelistas, el que las autoridades no tomen en cuenta a la participación ciudadana es consecuencia de que a nivel del gobierno no se crea en la prevención del delito, cuando la prevención del delito debería ser la piedra capital de la estrategia de seguridad en nuestro país. Para estos expertos, una prevención del delito efectiva debe estar ligada con la erradicación de las causas que generan los incentivos para que los individuos se corrompan, y el fomento a la salud, la educación y el medio ambiente.

III.6. Procedimientos policiales

El apartado relativo a los procedimientos policiales y a la regulación del uso de la fuerza fue el más criticado por los miembros del panel de evaluadores. En

general, consideraron que no es adecuado el grado de detalle que alcanza la iniciativa, sino que lo recomendable sería un manual que detallara las disposiciones contenidas al respecto en la Ley, principalmente con los procedimientos y enfoques con el uso legítimo de la fuerza. En particular, destacaron algunos aspectos graves en la regulación propuesta que deberían revisarse. Así por ejemplo, el artículo 202 de la iniciativa, que establece los casos en que se justifica legalmente el empleo de armas de fuego. Como ejemplo de la gravedad de estas disposiciones, algunos panelistas señalaron la fracción II, que señala: “Art. 202. El empleo de armas de fuego sólo será justificable en situaciones de extrema necesidad y como último recurso cuando fracasen todos los medios de negociación y persuasión y se empleará sólo en las situaciones siguientes: (...) fracción II. Para detener a una persona plenamente identificada que represente peligro y oponga resistencia o para impedir su fuga.” Este aspecto es particularmente crítico en la iniciativa cuando lo que se pretende conocer es la legalidad o ilegalidad de la acción policial. De aprobarse la ley en estos términos, se le estaría dotando al estado de una facultad letal. En contradicción plena con el principio de presunción de inocencia, se permitiría privar de la vida a un ciudadano sin juicio previo (por lo que debe presumirse es inocente) y sin que represente peligro para el policía que le dispare (caso que implicaría la actuación en legítima defensa) Así, un experto recordó que es un craso error privar de la vida a un ciudadano inocente por buscar éste su libertad.

Se refirieron también al artículo 192, el cual establece que cuando el empleo de armas de fuego es inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga. Al respecto señalaron que la policía no puede actuar de acuerdo a la gravedad del delito, porque no le corresponde determinar dicha gravedad. Por último en este tema, un experto se refirió a que es también erróneo establecer (en el artículo 197) al mismo tiempo los criterios de

proporcionalidad y racionalidad como criterios para el uso de la fuerza pública, porque dan lugar a ambigüedades en la aplicación de la ley.

De aquí que algunos evaluadores comentaran la importancia de que la iniciativa disponga la formulación de indicadores y estándares técnicos sobre el desempeño individual y colectivo de las policías, en su relación y la forma de actuación con la comunidad.