



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 27

La nueva Ley de Policía Federal

Evento con:

**Ernesto López Portillo
Luis Villalobos
Luis González Placencia
Samuel Gonzalez Ruiz
Carlos Ríos
José Arturo Yañez
Guadalupe Barrena**

Septiembre de 2009, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz Meza

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, o al correo electrónico info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco de las responsabilidades de la Oficina de Servicios Técnicos a la Sociedad Civil (OST), presentamos el número 27 de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la mesa de debate: **Nueva Ley de Policía Federal**. Esta mesa se celebró el 8 de julio y contó con la participación de expertos en seguridad pública, justicia penal, derechos humanos, reforma policial, transparencia y rendición de cuentas. La presente mesa de trabajo versa sobre la Ley de la Policía Federal, promulgada el primero de junio del 2009. La reunión fue conducida por **Ernesto López Portillo**, quien estuvo acompañado por: **José Arturo Yañez**, investigador universitario, docente y servidor público en áreas relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia; doctor en Ciencias Sociales y en Ciencias Penales y profesor de agentes de la Policía Judicial y del Ministerio Público en el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del DF. Su libro más reciente se titula *El modelo institucional de la policía federal investigadora de México*. **Carlos Ríos**: abogado por la Universidad Iberoamericana y Maestro en Sistemas Penales Comparados por la Universidad de Barcelona. Se ha dedicado al estudio del Sistema de Justicia Penal y los Derechos Humanos. Es consejero de la CDHDF y, desde 2004, consultor para la reforma procesal penal del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento del Estado. **Luis Villalobos**: Investigador académico de Insyde en áreas como administración de policía, reforma policial en sociedades democráticas y sistemas de rendición de cuentas policiales, docente de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; candidato a doctor en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública; y primer lugar del premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). **Luis González Placencia**: psicólogo y sociólogo del Derecho dedicado al análisis de la política criminal desde la perspectiva de los Derechos Humanos; doctor en Política Criminal, profesor del Centro de Investigaciones Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y actualmente titular de la tercera visitaduría general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. **Samuel González Ruiz**: doctor en Filosofía del Derecho por la Universidad de Bologna; experto de alto nivel para la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para las Drogas y Delitos; titular de Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, coordinador de asesores y asesor del Procurador General de México. Participó en la elaboración de la Ley Contra la Delincuencia Organizada y la Ley General de Seguridad Pública. **Guadalupe Barrena**: Consultora de Insyde en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; ha participado en grupos de trabajo y análisis legislativo de las diversas iniciativas en materia de seguridad pública y justicia penal, analizadas por el Congreso desde agosto del 2008. Es profesora de la asignatura de Derecho Internacional Público del CIDE.

Desde la óptica del **Instituto para la Seguridad y la Democracia** (Insyde) resulta fundamental colocar en el debate público el modelo policial incluido en la nueva ley, ya que supone graves riesgos que no han sido debidamente discutidos. Parte de la dinámica de esta mesa incluye el análisis de algunos de los puntos de la discusión previa a la ley, tanto en el Congreso, como con los operadores del ejecutivo federal que la promovieron, así como un recuento de los hechos y los debates que se han suscitado en torno a ésta.

La nueva Ley de Policía Federal

1. Orígenes y causas de la Ley

Ernesto López Portillo. Discutir el proceso legislativo supera los límites de la presente mesa. Sin embargo, para analizar debidamente la nueva **Ley de Policía Federal** es necesario remontarnos a sus orígenes. Comúnmente asumimos que toda nueva ley se encuentra basada en un cálculo de impacto, informado por el conocimiento profundo de la materia que se va a regular. Pero, desgraciadamente, en el terreno policial no es común que exista un **diagnóstico público** que establezca justificaciones sólidas para el proceso de creación de leyes. Por ejemplo, la creación de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigación se llevó a cabo sin un diagnóstico previo. Se usó como sustituto un discurso político que, por un lado, invisibiliza la problemática en torno a la Policía Federal y, por el otro, enfatiza medidas consideradas de ‘alto impacto’ a modo de justificación. Así, no queda clara la razón de ser de estas instituciones y tampoco si cumplen con los objetivos para los que fueron creadas. En otras palabras, no existe un **proceso racional** que conduzca de un diagnóstico informado a la redacción de una ley. Por esta razón, resulta indispensable abordar la discusión sobre la insuficiencia del proceso de diagnóstico en el caso de la Ley de Policía Federal.

Luis Villalobos. El problema de origen de la Ley de Policía Federal es que se plantea como parte de una estrategia para abordar un problema **insuficientemente definido**. No permite un adecuado análisis de sus elementos, no hace referencia a sus antecedentes y consecuencias e imposibilita hacer proyecciones. Esto conduce a que la ley se encuentre **desvinculada** de un proceso más amplio de reforma policial. Más aún, al no contar con referentes empíricos, la ley carece de **sistematicidad**. Por tanto, es incapaz de justificar su existencia como el mejor curso de acción posible con los recursos disponibles.

Ernesto López Portillo. Ante la carencia de diagnóstico, ¿qué hipótesis podríamos formular sobre los motivos detrás de ley?

Luis González Placencia. Para responder esta pregunta es preciso remontarse a la reforma del artículo vigésimo primero constitucional y a las motivaciones que condujeron a que, junto con la **reforma del Sistema de Justicia Penal**, se llevara a cabo también una **reforma policial**. En los últimos diez años, en América Latina se han venido dando reformas en torno a estos dos ejes, aunque no forzosamente de manera conjunta. Lo preocupante en el caso mexicano es que la reforma constitucional penal se montó en la preocupación sobre la seguridad y el **crimen organizado**. De hecho, no se sabe con certeza si la reforma constitucional penal hubiera podido prosperar sin la preocupación por el crimen organizado. Esto dio como resultado una reforma que, por un lado, es muy garantista, o al menos pretende serlo; pero, por el otro, deja abierta la puerta para una serie de **excepciones peligrosas**, cobijadas por el tema del combate al crimen organizado. Aquí es donde cobra relevancia la Ley de Policía Federal, pues constituye la entrada para la peculiar visión del ejecutivo sobre la seguridad pública. El problema, pues, no es específico de la Ley de Policía, sino se extiende al proceso de legislación en general, el cuál obedece más a cierta **noción ideológica** que tiene determinado grupo político sobre las necesidades que hay en el país, que a un

diagnóstico basado en datos empíricos. Además, deja ver cuál es la intención que estos actores tienen respecto a los problemas que se deben atender.

Ernesto López Portillo. Entonces, la pregunta es ¿dónde está la caracterización del fenómeno policial que justifica una ley así? Esta pregunta resulta particularmente relevante, dado que los estudios empíricos en torno al fenómeno policial encuentran sistemáticamente una **distancia** entre **normas** y **prácticas**. En este sentido, valdría la pena preguntar cuál es la caracterización de la policía que tiene el Ejecutivo Federal y de qué manera una ley como la que discutimos hoy la puede modificar. Además, debemos abordar el dominio de cierta **visión ideológica** en la agenda política del combate al crimen organizado y la posibilidad de que el actual proyecto de policía sea primordialmente una bandera política.

Carlos Ríos. Coincido en que existe una **tensión de valores** en el proceso de reforma como conjunto. No obstante, el entramado de normas dirigidas al combate a la delincuencia organizada debe ser leído a la luz de los **principios generales** que gobiernan la reforma. Esto es válido incluso respecto a las leyes más duras referentes a la delincuencia organizada, las cuáles tendrían que ser interpretadas de acuerdo al artículo vigésimo constitucional. En todo caso, no parece que en la regulación específica que se hizo en materia de seguridad pública exista esta tensión. Por ejemplo, de una lectura integral del artículo vigésimo primero se desprende la **necesaria subordinación** de la policía al Ministerio Público.

El problema, entonces, es que la **ley secundaria** define un modelo policial que se aleja de la reforma constitucional. Un ejemplo es el establecimiento de una nueva facultad para la policía, cuya fundamentación y alcances no quedan claros: la **investigación para la prevención**. Al no estar bien definida, ésta nueva facultad representa un riesgo de confrontación entre diferentes policías investigadoras. Más aún, la preocupación con respecto al tema de la pesquisa, que fue introducido tras bambalinas, tiene que ver con una de las garantías fundamentales de un sistema penal democrático: no se puede investigar a nadie a menos de que haya indicios de que participó en un delito. La nueva legislación no traza claramente los límites entre la **investigación** y la **intervención** en la vida de los ciudadanos. Esta facultad sienta las bases para el divorcio entre el Ministerio Público y la policía, ya que ésta última puede actuar de manera tan autónoma que su proceder se puede convertir en una persecución penal paralela.

Ernesto López Portillo. La relación entre el Ministerio Público y la policía es una preocupación de todos los integrantes de esta mesa y será tratada a fondo más adelante. Pero antes debemos profundizar en el contexto de la Ley de Policía Federal en términos de **política criminal**. Debemos preguntar cuál es el papel que juega esta ley en el proyecto del Presidente Calderón, que se caracteriza por haber enfatizado excesivamente en el debate público el tema del combate a la delincuencia organizada. Esta estrategia sin precedentes, sin duda parte de una **búsqueda de legitimidad**, tiene importantes consecuencias políticas, sociales y normativas.

José Arturo Yañez. Es preciso ser claros: la Ley de Policía Federal no parece contar con causas que, desde un punto de vista racional, justifiquen la adopción del tipo de modelo de organización policial que presupone. Por esta razón, como parte de nuestro diagnóstico, vale la pena destacar cuáles son los componentes de este modelo enraizados en la **cultura política y policial mexicana**. Es preciso destacar tres:

1) **El servicio de protección.** Con la nueva ley se incorpora esta función, que permite que la policía brinde sus servicios como cualquier empresa privada. La noción perversa —sin equivalentes entre otras policías del mundo— de que los frutos de la función policial se pueden tratar como mercancía, ya estaba presente en nuestra cultura organizacional policial. A partir de la aprobación de la Ley de Policía Federal, esta noción se ha extendido y formalizado. Hoy contamos con una ‘policía auxiliar federal’, llamada Servicio de Protección Federal.

2) **El combate de delitos.** La ley establece este objetivo inusitado para la policía. No estaba en ninguna ley anteriormente, pero se ha encontrado siempre presente en el imaginario de nuestra cultura policial.

3) **Investigación preventiva.** En esta la ley se introduce el lenguaje de la inteligencia propio de la Seguridad Nacional a la seguridad pública, dando forma a un peculiar mecanismo de trabajo policial. No se trata de investigación de delitos. La nueva ley faculta a la policía para intervenir comunicaciones e, incluso, atribuye a la policía el poder de remunerar a las personas que contribuyan a este nuevo tipo de investigación, lo que implica una distorsión de tercera generación del modelo policial.

2. La confusión entre seguridad pública y policía

Ernesto López Portillo. Para entender la debilidad de la Secretaría Seguridad Pública Federal en cuanto a prevención del delito se refiere, es preciso ahondar en la diferencia entre una secretaría de seguridad pública y una secretaría de policía. La **distinción** entre **seguridad pública** y **policía** es fundamental, pues un modelo policial debe estar subordinado a un modelo más amplio de seguridad.

Un **modelo policial** no puede ser **autorreferencial**, sino que **existe** para **contribuir** a un **proyecto amplio** de **política pública**.

Samuel González. En la Constitución el modelo policial se encuentra bien estructurado. Por esta razón, primero debemos explorar cómo se debe entender la reforma constitucional y, posteriormente, enfocarnos en la Ley de Policía Federal. La Constitución indica claramente que los encargados de la seguridad pública son el Ministerio Público y las instituciones policiales, entre otras instancias; es decir, establece una **diferencia** entre **policía** y **seguridad pública**. En este tenor, la Secretaría de Seguridad Pública Federal tendría que cambiar de nombre a Secretaría de Policía Federal, de modo congruente con las atribuciones que tiene. Por nuestro lado, debemos reinterpretar los cambios en el marco legal teniendo en mente un **concepto amplio de seguridad pública**, de modo que se vuelvan visibles los fines a los que este marco responde.

El artículo vigésimo primero constitucional define como finalidad de la seguridad pública la **prevención del delito**, e incluye la **investigación** y **persecución** como herramientas necesarias para alcanzar su objetivo. Esta tarea sólo se puede cumplir dentro de un **marco sistémico** de seguridad, en el que cada elemento tiene que cumplir con su parte. Entonces, de acuerdo a la Constitución, la investigación y persecución de

los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías; pero, en cuanto a investigación se refiere, las policías deben estar controladas directamente por el Ministerio Público.

El Ministerio Público ya ha perdido el **control jerárquico** de una policía, la judicial, pero no ha perdido la dirección funcional de la investigación, que es a lo que se refiere el primer párrafo de artículo vigésimo primero. El Ministerio Público mantiene también la capacidad de acusar penalmente; mientras que los jueces, por su parte, retienen la facultad de asignar la responsabilidad, incluyendo la pena. Estos son los jugadores constitucionales que, por primera vez, se encuentran definidos de manera sistémica en la Constitución, en gran medida gracias a la redacción de Moisés Moreno. De este modo, los objetivos del **proceso penal** quedan adecuadamente delineados en el texto: aclarar los hechos, proteger al inocente, combatir la impunidad y, finalmente, reparar los daños. Esta es la visión sistémica de la nueva reforma constitucional.

No cabe duda que la Ley de Policía Federal —redactada de manera apresurada, tras un proceso enmarcado por la crisis de salud, y aprobada en una sola tarde junto con otras diecisiete leyes— no resulta concordante con la reforma constitucional. Por ejemplo, la facultad que tiene que ver con **operaciones encubiertas** y **escuchas telefónicas** fue introducida al proyecto de ley sin que se abordara debidamente en las mesas de discusión. Por esta razón, miente el diputado presidente de la Comisión de Seguridad Pública al decir que se trataba de un punto consensuado. Fue agregado sólo diez días antes de aprobación de la ley. De hecho, se podría decir que se usó la presión creada por la crisis de influenza para pasar la ley de manera arbitraria.

3. Reforma constitucional y ley de Policía Federal

Ernesto López Portillo. El tema del contexto constitucional parece muy relevante. Lo que dice la Ley de Policía Federal no concuerda con la reforma a la Constitución, pues sólo esta última cuenta con un planteamiento sistémico en materia de seguridad y justicia penal. Es preciso, entonces, ahondar en esta falta de coherencia.

Guadalupe Barrena. El problema no comenzó con la Ley de Policía Federal, sino con la reforma constitucional del año pasado. El texto constitucional antes de la reforma decía claramente que la investigación y persecución de delitos compete sólo al Ministerio Público, el cuál se auxilia con la policía que está a su mando. La reforma indujo un cambio: la investigación de delitos ahora corresponde a Ministerio Público y a las policías, que actúan en el ejercicio de esta función bajo mando de aquel. La intención detrás de este **cambio en el lenguaje** sólo se puede entender como parte de un proceso orientado a incrementar la **discrecionalidad** de la policía y atribuirle otras funciones distintas a la persecución del delito. Es decir, en la aceptación de este cambio de lenguaje se prefiguraban ya los vicios de la nueva Ley de la Policía Federal.

En concordancia con lo dicho por Samuel González, el punto que refiere a la posibilidad de realizar escuchas telefónicas y contar con funcionarios encubiertos no fue abordado de manera suficiente antes de la aprobación de la ley. Sin embargo, este cambio se debe entender como una **consecuencia lógica** de la reforma constitucional, plenamente concordante con la pretensión general de que la policía abra su campo de acción, sin supervisión del mando del Ministerio Público. En este tenor, era previsible que se

otorgaran a la policía facultades contrarias a los derechos humanos. La posibilidad de realizar escuchas telefónicas con fines preventivos es sólo una de las consecuencias de un esquema configurado desde la reforma constitucional.

Carlos Ríos. En efecto, la reforma constitucional cambió el **modelo policial** de investigación de delitos. Hoy la policía tiene más poderes para la investigación. Pero este fue un cambio positivo. Era necesario dejar en manos de la policía la **investigación técnica del delito**, de modo que el Ministerio Público se pueda dedicar exclusivamente a la persecución ante los tribunales. Por un lado, el Ministerio Público no tiene por qué realizar tareas de policía. Por el otro, atar de manos a la policía, limitándola a reaccionar ante órdenes del Ministerio Público, responde a un modelo de investigación ineficaz y anacrónico. La reforma constitucional no fue en demérito del Ministerio Público, pues el artículo vigésimo primero constitucional aún indica que el Ministerio Público se encuentra al mando. El problema comienza con la Ley de Policía Federal, pues permite a la policía, con **plena independencia** del Ministerio Público, solicitar a un juez de distrito órdenes de intervención de llamadas. Además, si se descubren indicios de delito, ya no es la policía, sino el juez de distrito, quien informa al Ministerio Público. Este es un esquema absolutamente absurdo. Mas aún, nadie ha podido explicar todavía dónde se encuentra la base constitucional de la llamada **'investigación para la prevención'**. Marco Tulio López, Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, cita el párrafo noveno del artículo vigésimo primero constitucional, pero éste no provee justificación alguna.

Ernesto López Portillo. No debemos olvidar que la producción legislativa en materia de función policial es relativamente reciente. Las policías en México han funcionado por años de una manera que no se encuentra configurada por ley alguna. Como consecuencia, han ido construyendo una idea sobre su función y los medios necesarios para cumplirla basándose primordialmente en su **experiencia cotidiana**, vinculada sólo tangencialmente con un discurso político o normativo. Por esta razón, debemos incorporar una **dimensión histórica y práctica** al diagnóstico del estado actual del modelo policial, sin la cual resulta incomprensible.

Luis Villalobos. Históricamente, el proceso legislativo en México ha propiciado que las leyes secundarias, como la Ley de Policía Federal, rebasen el marco constitucional en el que se encuentran insertas. Ha habido, incluso, leyes que no han requerido de sustento constitucional alguno. Por esta razón, resulta útil introducir al análisis un elemento de **sociología de la legislación**, de modo que no confundamos nuestros deseos respecto a la reforma con sus posibilidades reales. Hay varios factores que se deben tomar en consideración, pero se pueden destacar dos:

- 1) La **inercia institucional** que menciona Ernesto, resultado del trabajo de las policías en los últimos cien años.
- 2) Otro factor es el juego de **influencias y estrategias políticas** presente en el ámbito de la seguridad pública, que Samuel ya ha señalado. Existen proyectos técnicamente impecables y honestamente motivados, que se transforman cuando intervienen intereses de otra naturaleza. Un ejemplo es la reforma en materia de justicia penal juvenil, en el que una ley debidamente pensada, discutida y consensuada, se vino abajo debido a factores externos.

Entonces, la Ley de Policía Federal es muestra de cómo se puede **legislar independientemente** de lo que diga la Constitución.

Sin lugar a dudas, es necesario contar con un modelo de policía más eficiente. El problema, que se vuelve evidente si tomamos en consideración el **contexto**, es que tenemos una policía que está habituada a trabajar de otra manera, un titular de la Secretaría de Seguridad Pública que tiene un gran poder y un proyecto policial muy diferente al planteado en la reforma. Aunque la Constitución sea la ley suprema, si en los hechos se impone la inercia y los intereses políticos, el resultado no puede ser más que una policía que se rige por su propia ley.

Ernesto López Portillo. ¿Mediante la Ley de Policía Federal se infiltró un modelo policial ajeno a los lineamientos propios de un **sistema de justicia democrático**? ¿O lo que tenemos es un texto constitucional poco claro, que propicia **interpretaciones divergentes**, entre las que se encuentra la de los operadores de la ley? Ambas opciones parecen corresponder con lo sucedido. En todo caso, no queda claro que esta ley forme parte de una **propuesta sistémica**, pues articula un modelo que puede generar contradicciones severas con el sistema de justicia en su conjunto.

Samuel González. Para dilucidar la cuestión de las interpretaciones divergentes, es preciso referirnos a lo que en verdad dice la Constitución.

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...¹

La seguridad pública, entonces, implica el **trabajo conjunto** de todos los actores involucrados, lo que incluye a las policías y al Ministerio Público. Esto se encuentra hoy ya ratificado en el artículo quinto de la Ley Nacional de Seguridad Pública. Marco Tulio López, Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, no supo entender esto. Esa es la razón por la cual el Sistema Nacional de Seguridad Pública no puede estar en la Secretaría de Seguridad Pública sino en la Secretaría de Gobernación. Pero este logro sólo se puede entender como un **error de cálculo** de quienes impulsaban un esquema de seguridad incongruente con un enfoque sistémico y democrático. No supieron leer lo que decía la ley. Si la seguridad pública es

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

producto de la colaboración de varios actores y tiene entre sus objetivos la prevención del delito, es ineludible que la prevención del delito sea el resultado de un trabajo conjunto. De este modo, Marco Tulio López, de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, perdió la batalla con respecto a esta ley, el día en que se aprobó la reforma al artículo vigésimo primero constitucional.

Es verdad que la redacción anterior dejaba implícitas algunas de las funciones de la policía de investigación. Había una **función jerárquica**, la cuál establecía que la policía dependía de la Procuraduría, mientras que la **dirección funcional** de la investigación recaía en el Ministerio Público. Como se ha repetido, el Ministerio Público no ha perdido esta función, pues sigue presente en la redacción actual del artículo vigésimo primero constitucional. Luego podemos discutir si esta dirección funcional tiene otras prerrogativas asociadas. Este arreglo institucional no es novedoso. En las policías de Francia, España e Italia, el Ministerio Público ejerce la dirección funcional de la investigación, a pesar de que los investigadores no dependen de él. La tarea es, entonces, **discutir el contenido** de esta dirección funcional. Éste es el elemento central de interpretación de la reciente reforma a la Constitución.

Guadalupe Barrena. Es preciso aclarar que la policía sólo depende del Ministerio Público para la persecución del delito. Entonces, si la Policía Federal tiene **otras funciones** además de la **persecución del delito**, no queda claro si está facultada para actuar de manera autónoma en lo que a esas otras funciones se refiere. Por esta razón, no parece existir obstáculo constitucional alguno para esta **autonomía** y los **peligros** que representa. Si aceptamos la interpretación de Samuel sobre la definición constitucional de seguridad pública, entonces habría que aceptar que todos los actores que esta definición señala deben ocuparse de todo fin concerniente a la seguridad pública. Esto es imposible. Hay fines contenidos dentro de la seguridad pública que están sólo a cargo de algunas instituciones, como es precisamente el caso de la persecución del delito. Es entonces al menos plausible que la Policía Federal pueda actuar de manera autónoma **dentro de los linderos** del actual texto constitucional. Lo mismo sucede con respecto a la escucha telefónica. La Constitución establece en el artículo decimosexto que la ley definirá qué autoridades están facultadas para solicitar al juez federal permiso para intervenir comunicaciones privadas. De este modo, facultar a cualquier autoridad para realizar escuchas requiere hoy sólo una modificación de leyes secundarias.

Carlos Ríos. En efecto, en ningún lado la Constitución dice que la policía tiene prohibido investigar; pero tampoco dice, por ejemplo, que la policía puede imponer penas, y eso no ha significado problema alguno. Lo que sí tenemos es un texto explícito que dice que la policía tendrá que realizar la investigación bajo el control y mando del Ministerio Público.

José Arturo Yañez. En este punto de la discusión, es preciso abordar el modo en que ha quedado definido el **inicio del proceso de investigación**. De acuerdo a la Constitución, el inicio de la investigación se encuentra completamente en manos de la policía. Es decir, la policía tiene la facultad de iniciar cualquier investigación y sólo una vez que considera que puede haber **evidencias** para señalar a un responsable, entonces acude al Ministerio Público. El problema no es, entonces, que la dirección de la investigación esté en manos del Ministerio Público cuando ya ha avanzado, sino durante el inicio.

Un segundo problema es la coincidencia entre historia y coyuntura que se podría entender como “el regreso del dinosaurio”: está regresando el servicio secreto, la **Dirección de Investigación Policial (DIPD)**. Cuando desaparece la DIPD, la policía judicial era una institución casi administrativa, con cerca de treientos elementos, contra más de tres mil de la DIPD. Hasta 1985 ellos eran quienes llevaban a cabo la investigación. Esta función no era constitucional, pero era legal. La Secretaría de Hacienda e incluso la propia Procuraduría le encargaba a la DIPD investigar. Este es el modelo en proceso de resurrección en la presente coyuntura política.

Por último, históricamente, la **experiencia investigativa** del Ministerio Público como institución es deplorable. En 1917 la Constitución no asignaba la investigación al Ministerio Público. Esta tarea era propia del juez de instrucción, de acuerdo a un modelo arcaico. El problema es que con la transición al **modelo actual** nunca se realizaron los **ajustes necesarios** para hacer del Ministerio Público una institución investigativa eficaz. Pero sí se abandonó, a partir de 1917, el modelo mixto, desconcentrado y concurrente, similar al que hoy tienen España y Francia, que incluía al juez de instrucción, al Ministerio Público, a la acusación y al jurado. En tiempos de Carranza se produjo esta distorsión, que concentra toda la función jurisdiccional en un solo órgano. Hoy aún estamos padeciendo las **secuelas históricas** de esta distorsión, la misma que produjo la investigación por parte de la policía preventiva y que el Ministerio Público no contara con una **dirección de investigación** más que en la letra. En la realidad institucional, era el servicio secreto el encargado de la investigación. De manera congruente con esta historia, la presente coyuntura y la constante invocación de “la gran delincuencia”, resultan afortunadas para quienes mantienen una **visión autoritaria** sobre la seguridad. En este tipo de condiciones es cuando más se ponen en peligro las libertades civiles y, por tanto, cuando debemos estar más alertas.

En nuestra actual reflexión sobre la seguridad pública pareciera que se pierde la noción del sistema de justicia penal. La Constitución hoy otorga a la policía la facultad de investigar con fines procesales, no con fines de prevención del delito.

4. Enfoques sistémicos sobre la seguridad pública y sus consecuencias

Ernesto López Portillo. No comparto el modo **integrado** y **sistémico** de construir los conceptos de seguridad pública, policía y Ministerio Público, que tiende a alinear objetivos. Aunque necesariamente hay **vasos vinculantes** entre los elementos de un sistema y que existen objetivos para cada parte que pueden resultar complementarios, creo que cada elemento cuenta con su propia lógica, método y finalidades. Por ejemplo, no debemos dejar que se olvide que la función de los jueces no es trabajar por la seguridad pública. Su trabajo no es condenar, sino garantizar la vigencia del sistema constitucional mediante decisiones que pueden ser condenatorias o no. Lo común de este olvido revela que hay decisiones políticas en este proceso que están ‘securitizando’ todo el fenómeno.

Por otro lado, hay un concepto que no se ha tratado en esta mesa y con el cual Insyde está muy familiarizado por su trabajo con el movimiento de derechos humanos: la **criminalización** de la **protesta social**. Cuando se habla del modelo policial en el foro de derechos humanos se parte de este problema. José Arturo Yañez dijo que estamos

viviendo ‘el regreso del dinosaurio’, volviendo al viejo modelo autoritario de inteligencia policial. De hecho, al tener acceso al proyecto de Ley sobre Policía Federal, publiqué un artículo en *El Universal* titulado “La nueva policía encubierta” y pensé en llamarlo “La nueva DIPD”.

Entonces: ¿qué es la **investigación** para la **prevención del delito**? José Arturo dice que es grave que la policía inicie la investigación. En otros países los policías inician investigaciones, ¿qué hacen con ella? ¿Qué hace un policía francés con la información que obtiene en la calle y qué hace un policía federal en México? ¿Para que está la Policía Federal y para qué debería estar?

Luis Villalobos. Para contestar estas preguntas es preciso regresar a la política de seguridad que tenemos hoy en el país. Siguiendo al doctor Mendieta, la forma en que está construida la policía hoy en día no es sistémica, pues no toma en cuenta las **condiciones sociales, políticas y económicas** imperantes. Además, como se ha dicho, se encuentra inserta en un contexto altamente político, que define de manera ideológica y limitada en qué consisten las condiciones de seguridad. Habría que preguntar: ¿si la policía y el Ministerio Público fueran totalmente efectivos, eso acabaría con la inseguridad? Hay una serie de elementos que influyen en que una persona decida delinquir y no están forzosamente conectados con la actuación de la policía y del Ministerio Público. Las causas de la inseguridad no se limitan al actuar policial.

Se pueden identificar, entonces, algunos problemas en el enfoque actual sobre la seguridad pública:

- 1) La política de seguridad se centra en cumplir con un **programa político** muy particular, pero no cuenta con un **enfoque amplio**, capaz de brindar resultados que puedan ser comprobados empíricamente.
- 2) Otro elemento que debería estar incluido en una política sistémica en materia de seguridad pública es la modificación de las **causas estructurales**. El enfoque actual sólo aborda las manifestaciones de fenómeno de inseguridad, pero no las condiciones sociales, económicas y políticas que generan el problema.

El problema es, entonces, que una política de seguridad que privilegia el orden público y la procuración de justicia, no responde a las **necesidades de seguridad** de los ciudadanos, que están vinculadas con una agenda más amplia.

Ernesto López Portillo. Algunos **modelos de diagnóstico** sobre violencia e inseguridad han recogido el planteamiento de Luis, al ampliar las variables de estudio. En manuales recientes, por ejemplo, se incluye la medición de **factores de riesgo**. En todo caso, la pregunta sigue siendo: ¿cuál es la función de la policía en un contexto de política pública?

Hoy en día, la actuación de la policía no incluye una idea de **política pública y seguridad democrática**, que tome en cuenta, por ejemplo, factores de riesgo. Por esta razón, se requiere desarrollar capacidades en la formación profesional, de modo que la policía —o al menos una parte— tenga una lectura compleja de la inseguridad.

Carlos Ríos. Al igual que Ernesto, tampoco suscribiría todos los planteamientos de un enfoque sistémico radical, aunque creo que la **seguridad pública** y la **procuración de justicia** sí tienen que estar relacionados.

En cuanto a la Policía Federal y su legislación, me parece que estamos empezando a construir la casa de un nuevo sistema de justicia por el techo y no por los cimientos. Para entender la función de investigación de la policía, resultaría fundamental empezar por el **diseño general del proceso penal** y, a partir de ahí, ver cómo se inscriben los distintos actores. El problema es que un modelo de este tipo es precisamente con lo que no contamos. Esto produce **importantes disfunciones** dentro del modelo de Policía Federal que se está empezando a perfilar, las cuales pueden constituirse en prácticas que impidan la ejecución del proceso acusatorio. Por ejemplo, desde el 2 de junio inició la capacitación de miles de nuevos Policías Federales. ¿Qué les están enseñando, si no existe modelo procesal?

Es preciso cuestionar la función de la **investigación para la prevención del delito** incluida en la Ley de Policía Federal, porque no queda claro de qué manera podría armonizarse con **otras funciones fundamentales** del Ministerio Público. Dado que la investigación para la prevención tiene como objetivo expreso evitar que el delito ocurra, la pregunta sería cómo se armoniza esa función con el **principio de oportunidad** del Ministerio Público. Este tiene la prerrogativa de permitir que un delito siga su curso como parte de una estrategia de persecución; por ejemplo, si lo que interesa es tener el panorama completo de una organización delictiva. En este caso, interrumpir la comisión del delito traería como consecuencia fragmentar un **plan global de persecución** que sólo compete al Ministerio Público, como la única autoridad estatal facultada para esto. Se aprecia, entonces, una inconsistencia fundamental con esta nueva facultad, sobre todo porque la Ley de la Policía Federal no establece como condición fundamental la **comunicación** entre policía y Ministerio Público. Esto resulta muy grave, pues el proceso acusatorio se ha abandonado. Ya tenemos jueces de control y una policía investigadora, pero no un modelo procesal. Samuel y yo ya empezamos a discutir distintos modelos posibles y tenemos nuestras diferencias, en particular respecto a lo que él llama la **dirección funcional** del Ministerio Público. Esta función me parece complicada dentro de un **modelo acusatorio**, pues si el Ministerio Público está realizando investigación, quedaría impedido para funcionar como quien persigue el delito en una sala de audiencia.

Ernesto López Portillo. Es preciso abordar el tema de la función policial en relación con el proceso penal; pero nuestra discusión debe ir más allá. Reiteradamente se invisibilizan las demás funciones de la policía y es ahí donde se encuentran muchos de los riesgos. Por ejemplo, hay un conjunto de elementos dentro del esquema de la Policía Federal llamados de **proximidad social**. Responden a un modelo complejo orientado a la reinserción social de la policía, que parte de la idea de que ésta convive mucho más con la gente que con el delito. A este modelo se le ha denominado de proximidad, a pesar de que se había establecido que la Policía Federal dejaría el trabajo comunitario a las policías estatales y municipales. Sin embargo, después se pensó que era una buena manera de dar el ejemplo. El problema es que tenemos policías de proximidad que no tienen las habilidades mínimas requeridas para la atención a los sujetos que se aproximan a ellos.

Sin lugar a dudas, los mejores policías en la calle son **gestores sociales**. Un ejemplo en este sentido es la Policía Municipal de Chihuahua, que ha pasado por un proceso muy interesante de evolución. Ha llevado a tal punto la refinación de su propio modelo que ha empezado a incorporar, a partir de referentes canadienses, el trabajo que llevan a cabo los policías recorriendo comunidades para levantar información sobre problemas que no tienen que ver con delitos, sino con la convivencia social.

Samuel González. Un breve comentario sobre el **enfoque sistémico**: el sistema de justicia penal requiere no sólo de un juez imparcial, sino de una acusación y una defensa. Todos ejercen **funciones contradictorias** entre sí, pues si no existiera la defensa, no existiría proceso, según el nuevo artículo vigésimo constitucional. Para entender el enfoque sistémico, es preciso saber que no implica que todos los actores colaboren para un solo fin, sino que se requiere del sistema como conjunto para cumplir un objetivo general.

El **objetivo general del sistema procesal penal** es que las personas que sean declaradas responsables de un delito, lo sean siempre dentro de un marco de **Estado de Derecho**.

Este objetivo se relaciona con la función de prevención del delito y también con la llamada **‘prevención social del delito’**, hoy incorporada al artículo tercero de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública. La parte sistémica que subrayamos no implica que el papel del juez sea proveer sentencias a favor del Ministerio Público y la policía; sino que quiere decir que lo que tienen que hacer todos los actores implicados es mantener la fortaleza del Estado de Derecho.

En cuanto a la oportunidad que deja la Constitución a la **investigación autónoma** por parte de la policía, es preciso aceptar que sí existe un espacio, pero se encuentra muy limitado. La ley dice que debe notificarse al Ministerio Público cuando se está en la **fase de organización del delito**. Si un policía tiene información sobre un hecho delictivo que no se ha materializado, debe intentar verificarlo. Esta es una parte de la prevención del delito que no está vinculada a la función del Ministerio Público. Lo que al Ministerio Público le compete es que la policía provea pruebas materiales; pero la policía está **obligada a informar** al Ministerio Público **en el momento adecuado**. Es decir, la policía que no denuncia un hecho delictivo cuando lo dice la ley, está incumpliendo con su deber. Si vemos la redacción de los artículos de la ley que hablan de **conversaciones privadas**, nos podemos dar cuenta de que no hay lugar para que la policía realice escuchas sin avisar al Ministerio Público. Sin embargo existe un problema en la redacción de la ley: es la policía quien debe informar al Ministerio Público, no el juez, como está escrito. Así pues, quienes redactaron apresuradamente y sin tino ese párrafo en momentos de la influenza, no se percataron de que resulta inconstitucional.

Por último, es preciso recordar que las votaciones del 5 de julio expresan la **falta de legitimidad** del esquema de lucha contra la delincuencia del gobierno de Felipe Calderón. Sólo uno de cada diez ciudadanos votó en apoyo de sus métodos, los nueve restantes reprobaban la **militarización de la seguridad pública**. El proyecto de la nueva Policía Federal está condenado a fracasar —como han fracasado los anteriores proyectos de creación de cuerpos policíacos federales— pues no está sustentado en los

elementos que, por ejemplo, en el caso de Cataluña, permitieron que la policía se construyera en ocho años.

Ernesto López Portillo. Hay que anotar que el caso de los Mozos de Escuadra en Cataluña dejó de dar buenas noticias en el momento en que se aceleró el proceso de reforma. Entonces comenzaron los problemas. Hoy algunos mandos de la policía han sido señalados por tortura. Cataluña tuvo éxito en tanto se **contuvo** la **presión política** para no apresurar los **tiempos** dedicados al **diseño**.

Luis González Placencia. El problema de la **visión sistémica radical** que se ha planteado en este foro es que **confunde dos sistemas** que tienen funciones diferentes:

- 1) El sistema destinado a la **seguridad pública**, que está asociado a la prevención del delito.
- 2) El **sistema penal**, cuyas funciones son la reducción de la violencia estructural y la resolución de conflictos mediante el enjuiciamiento de aquél que delinquiró.

Resulta ingenuo pensar que es función del **sistema penal** reducir la criminalidad. En todo caso, podría formar parte de un modelo diferente. A partir de la **inteligencia policial**, podría aportar elementos y generar datos entendidos como insumos para la elaboración de **políticas públicas** en materia de seguridad, pero no directamente la persecución de delitos. Existe una diferencia sustancial entre la investigación autónoma por parte de la policía y la incorporación de los insumos que produce el trabajo policial al diseño políticas, cuya articulación sería función de una Secretaría de Seguridad Pública. Una política pública de este estilo podría incluir **tácticas preventivas** que puedan impactar las variables que se identifican como generadoras de delitos. Si, en este proceso, se encuentran elementos para la persecución de algún sujeto, el asunto tendría que ser turnado a otras instancias; lo que requeriría, a su vez, la comunicación efectiva entre el subsistema de seguridad y el subsistema penal. En todo caso, ambos subsistemas deben funcionar dentro del marco constitucional y de acuerdo a principios acordes con un **esquema democrático** y garantista. El problema, entonces, no es hablar de sistemas, sino hacerlo sin claridad sobre su contexto, sus puntos de comunicación y los límites necesarios para legitimar cada una de sus funciones.

José Arturo Yañez. En cuanto a los sistemas se refiere, es preciso tomar en cuenta la diferencia entre utilizar y ontologizar un concepto, es decir, creer que las cosas ‘son’ en la realidad como los linderos del concepto marca. Podemos **pensar en términos sistémicos** un asunto real, pero esto no quiere decir que la realidad sea sistémica. En otras palabras, es perfectamente válido interpretar la realidad a partir de nuestros conceptos, pero si tratamos de mezclar los presupuestos de la teoría sistémica con los jurídicos, entonces verdaderamente empiezan los problemas.

5. Sistemas de control de la acción policial

Ernesto López Portillo. Sintetizando lo discutido, podemos llegar a un consenso sobre la **definición de investigación para la prevención del delito**: toda información acumulada durante la investigación en tanto no aparezcan indicios de comisión del delito, en cuyo caso hay que informar al Ministerio Público. Sobre este proceso de

acumulación de información pueden discutirse varios aspectos: el manejo de datos personales, los mecanismos de rendición de cuentas, etcétera. Es evidente que en esta mesa no estamos de acuerdo con el modelo actual; sin embargo, sea cual sea el modelo, podemos estar de acuerdo con que este debe contar con **equilibrios** —es decir, con sistemas de control interno y externo, monitoreo y escrutinio— pues a falta de **sistemas de control**, la policía tiende a salirse de los márgenes propios de un régimen democrático.

Guadalupe Barrena. No se trata de defender la Ley de la Policía Federal, sino de insistir en las razones por las cuáles **la ley no es inconstitucional**. El despropósito de la ley no está en su relación con el sistema de justicia penal, ya que la función de investigación abre un espacio, si bien muy pequeño, como señala Samuel, para que la policía actúe de forma autónoma y fuera del proceso penal. Lo que debemos preguntar es **dónde están los límites** para el actuar de la policía **fuera de proceso penal**. Si no aceptamos que la policía debe tener atribuciones fuera del proceso penal, la aplicación de los bandos de gobierno, por ejemplo, no debería estar permitida. El marco constitucional que se debe aplicar a esta ley, de acuerdo a mi opinión, no es el del proceso penal.

Estoy de acuerdo con lo que se ha dicho sobre la **erosión de la autoridad moral** del gobierno mexicano a raíz del impulso que se ha dado al esquema subyacente a la Ley de Policía Federal. Un ejemplo revelador es que, ahora que México participa en el **Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas**, un país como Irlanda, que desde 1922 ha explorado mecanismos muy diversos e incluso radicales contra el terrorismo, le pidió a México que reevaluara sus políticas de lucha contra el narcotráfico, entre ellas el arraigo, pues constituía una tipo de detención arbitraria. ¿Dónde está la autoridad moral de este país para discutir el Estado de Derecho cuando se sancionan leyes como la que estamos discutiendo?

Luis González Placencia. Es importante distinguir entre dos tipos de problemas que se encuentran detrás de varios de los temas abordados en esta discusión. El primero concierne a la **naturaleza fenomenológica del delito** de hoy en comparación con el delito como se cometía en el pasado. Anteriormente, el delito se agotaba en el momento en que se cometía. Ahora tiene un efecto dominó, lo que genera una fenomenología peculiar. No podemos dejar esta diferencia fuera de la discusión, pues supone el surgimiento y expansión de un espacio considerable para lo que podría llamarse **‘investigación preventiva’**. El segundo tipo concierne a las **evidencias**. Una vez que se cometió el delito, ¿quién aporta los elementos para la construcción de la prueba de los hechos? ¿Quién va a recoger las evidencias y hacer las pesquisas? El primero, entonces, implica una actividad *ex ante*; el segundo, *ex post*, aunque tendemos a confundir ambos tipos.

El objetivo de la reforma era regular el **papel de la policía** como **auxiliar** del proceso penal; pero la Ley de Policía Federal, aprovechando los espacios que deja la Constitución, se encamina hacia un escenario en el que la policía pueda actuar *ex ante*. Esto no sería demasiado riesgoso si existieran los **controles necesarios** y hubiese una noción clara de las **consecuencias** que tiene cada una de estas funciones.

Ernesto hablaba de la policía de proximidad. Desgraciadamente, en México ha dominado una **visión en exceso administrativa** sobre lo que es la policía, que tiende a

crear diversos cuerpos, destinados a actividades específicas. Un ejemplo es la distinción tradicional entre policía preventiva y policía judicial o de investigación. No habría problema alguno si un cuerpo de policía realizara ambas funciones, siempre y cuando estuvieran bien definidas y sometidas a mecanismos de control. Del mismo modo, no existe una verdadera disyuntiva entre policía de proximidad, de reacción y de investigación. Estas son **funciones** que pueden ser **convergentes**, siempre y cuando queden claros los límites y condiciones de responsabilidad asociadas a las atribuciones de cada cuerpo de policía.

Por último, con respecto al comentario de Carlos Ríos, creo que no es casual que en el primer año de existencia de la **reforma constitucional** en materia de justicia penal, se haya implementado la parte concerniente a los cuerpos de policía. Existen razones de tipo político: se ha aprovechado la oportunidad para poner en práctica una visión *sui generis* de la seguridad. En otras palabras, se ha decidido poner en marcha sólo las partes de la reforma que pueden ser utilizadas para **imponer políticas** muy cuestionables en materia de seguridad.

José Arturo Yañez. Un punto a señalar concierne al término ‘**investigación**’, que se ha mencionado mucho, aunque aún requiere revisión. No está claro de qué estamos hablando cuando lo usamos. Por ejemplo, no sabemos **qué es lo que entienden las distintas policías por investigación**. El Ministerio Público entiende investigación como el proceso de integración de oficios y documentos; es decir, una tarea de recolección y síntesis. Entonces: ¿qué es lo que hace la policía cuando investiga? ¿Qué es lo que la Constitución le otorga como facultad a la policía?

Jurídicamente, investigar es una función; pero habría que preguntarse qué implica en la práctica. Hoy en México no está claro qué implica la **investigación con fines procesales**. Tenemos noventa años con esta difusa idea de investigación. Por ejemplo, en México no existen libros que digan exactamente qué es la investigación del delito. Lo único escrito sobre el tema es obra de abogados que han estado en función de Ministerio Público y que, por tanto, ven la investigación desde un punto de vista administrativo, como algo que se ciñe a los requisitos del código procesal. Ya que el Ministerio Público tiene la **dirección funcional** de la investigación, sólo ordena al policía que investigue exhaustivamente. Pero el policía no comparte sus conceptos. No hemos formado un Ministerio Público que sepa investigar, ni policías que tengan técnicas de investigación. Los métodos con que cuenta la policía corresponden a su experiencia en bruto, en el campo. Este es un problema que insisto en poner sobre la mesa: es preciso hablar de las **técnicas, métodos, procesos y control de calidad** de la investigación. He estado dando un curso que se llama “Introducción a las técnicas cualitativas para la investigación del delito” y les he preguntado a los policías investigadores ¿cuántos libros has leído sobre investigación del delito? La respuesta es: ninguno. Quienes enseñan investigación en los institutos tienen la misma visión parcial de la investigación. Los policías no saben investigar, porque no les enseñan.

Carlos Ríos. Independientemente de si la ley es constitucional o no, es buena idea usar como parámetro un modelo policial eficiente. En México estamos en presencia de una **visión pendular del modelo de policía**. En un extremo se encuentra un modelo en el cual la policía depende de que el Ministerio Público mande un oficio donde se diga cómo hay que investigar. Ese es el modelo que pretendemos abandonar, pues una policía que no puede investigar es una **policía ciega**. Todo el sistema de justicia

depende en gran medida de lo que haga la policía y, si seguimos este primer modelo, impedimos la investigación eficiente del delito. El otro extremo es el que estamos viendo concretarse con la Ley de Policía Federal: el de la **policía sin controles**, sin equilibrios y sin la comunicación que tiene que existir entre los órganos de procuración de justicia. En ningún lado la ley dice que la policía tiene que ponerse de acuerdo con el Ministerio Público para intervenir conversaciones privadas con un estándar más bajo que el que tiene el Ministerio Público. Si comparamos la reforma reciente del Código de Procedimientos Penales y el estándar exigido por el Ministerio Público para intervenir comunicaciones con el de la policía, se puede ver que este último es mucho más bajo. De hecho, en el esquema actual, la policía no tiene que dar aviso al Ministerio Público si interviene comunicaciones. Incluso en sistemas en que la policía tiene mucha libertad, como el de Estados Unidos, ésta no puede solicitar este tipo de órdenes sin autorización de los fiscales, pues ellos llevan la dirección jurídica de la investigación. Así pues, el **divorcio** entre la **policía** y el **Ministerio Público** está asentado en esta lógica pendular. Un ejemplo de este divorcio es el reciente planteamiento de algunos mandos sobre la necesidad de contar con laboratorios periciales autónomos con respecto al Ministerio Público. Este es un caso del Estado luchando contra sí mismo.

La **visión pendular** consiste en que, por un lado, la policía estaba totalmente amarrada y, ahora, la queremos tener totalmente suelta. Es inaudito que en México se haya consolidado un modelo en el que la policía no tiene poderes de investigación, pues debe tenerlos. Sin embargo, se requieren **equilibrios** y estos están dados por el **modelo procesal** y los límites que éste impone. El tema a discutir es que corremos el riesgo de que se malogre la reforma procesal en su conjunto. Esta es una reforma que costó mucho trabajo. Después de cien años de tener un modelo procesal terrible, ahora tenemos oportunidad de crear algo mejor.

Ernesto López Portillo. En opinión de Carlos Ríos, antes teníamos una policía completamente amarrada; yo pienso que ojalá hubiera sido así. Está claro que Carlos hablaba del diseño legal formal; pero, como hemos dicho, las prácticas y las normas suelen tener terrenos distintos.

La evidencia histórica muestra que la policía no estaba amarrada y, además, que parte importante del problema es que se ha dejado que la **policía autoconstruya su función** mediante la práctica. Se han creado sistemas informales de control y equilibrio que no pasan por el diseño formal. Es posible que la policía haya estado amarrada en términos formales, pero en la práctica no lo ha estado. Hay una concepción política original de la policía que la pone a trabajar suelta en la fórmula 'lealtad política a cambio de impunidad'. De acuerdo a este esquema, la policía desde un principio tuvo que salir a autofinanciarse.

Luis Villalobos. Necesitamos enfocarnos en el **arreglo institucional** que posibilita o no la instrumentación del modelo policial existente. Para que cualquier modelo policial funcione, es necesario contar con:

- 1) Un **marco normativo** que propicie su implementación.
- 2) Un **esquema administrativo** que lo posibilite y le da cause.
- 3) Una **cultura policial** congruente con el modelo elegido.

Al analizar la Ley de Policía Federal, podemos ver que se le otorgan nuevas atribuciones a la policía, pero no se establecen **mecanismos administrativos** que las regulen. El arreglo institucional no resulta adecuado al modelo de policía. La ley tampoco está contemplando un cambio en la cultura policial, que es lo que define en gran parte la manera en que se desempeña la policía. Se cambia la ley, pero la manera en que la policía se entiende a sí misma y la relación policía-sociedad no se han modificado. De esta manera, vemos como la reforma ha resultado superficial. El modelo puede no ser el más adecuado, pero el déficit grave corresponde al arreglo institucional.

Guadalupe Barrena. No encuentro la manera en que, en el estado en que está ahora la Ley de la Policía Federal, las acciones de la policía que no están supervisadas por el Ministerio Público en términos del Código de Usos Penales, puedan desembocar en una averiguación previa. La ley cambió el nombre de la Policía Federal Preventiva, pues ahora acumula funciones antes correspondientes a otros cuerpos; pero la policía al mando del Ministerio Público sigue allí. La Policía Federal no tiene atribuciones en la ley y no hay manera para hacer que las acciones bajo el rubro **‘investigación preventiva’** lleguen a la averiguación previa. Si no llegan a la averiguación previa, tampoco llegan al juez de la causa penal; y, por lo tanto, no pueden ser utilizadas como base de una sentencia.

Mi preocupación es aclarar que **la Ley de la Policía Federal no está necesariamente vinculada al proceso penal.** Los controles disponibles en el Código de Procedimientos penales siguen ahí, tan malos como siempre han sido. Es decir, los problemas de esta ley no están relacionados con este sistema de controles, al menos no en la forma en que se está discutiendo en esta mesa.

Ernesto López Portillo. Parece como si se estuviera trasladando el modelo civil de seguridad nacional a la Policía Federal, de manera tal que el modelo denominado convencionalmente ‘inteligencia’ resulta tener un tramo en el que se puede **acumular información** sin que quede claro cómo será utilizada, ya que ahí no hay controles por parte del Ministerio Público. Por el contrario, en lo que pudiera hacer la Policía Ministerial, sí habría controles. Estamos hablando, entonces, de que el conflicto podría ser no sólo con el Ministerio Público, sino también con la Policía Ministerial. ¿Podría ser que dos instituciones estén investigando los mismos asuntos?

Samuel González. Vale la pena reflexionar sobre temas que estuvieron en el debate durante los días de la influenza. Hubo un exceso de mesas de discusión en el Congreso para la creación de la Ley de Federal de Policía. La **estrategia gubernamental**, que ya hemos denunciado, fue abrir todos los frentes posibles en cada aspecto de negociación. El objetivo era fraccionar para obtener réditos. Respecto al tema de las escuchas, el artículo al que se refería Guadalupe no fue materia de esta última negociación, sino de la Ley de Seguridad Nacional, que incluye las facultades que le dieron al CISEN en la última parte de la administración Fox. Lograron que la Constitución dijera, en el artículo decimosexto, que cualquier autoridad federal que faculte la ley puede solicitar escuchas. Sin embargo, la Constitución restringe su uso en varias materias: civil, electoral, fiscal, entre defensa y defendido, etcétera. Pero la reforma al Código Procesal Penal excluyó todos estos límites.

Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional permite escuchas, pero estas no tienen **carácter probatorio**; mientras que la Ley de la Policía Federal no especifica si tienen

valor probatorio o no. Esto es un ejemplo grave de **incumplimiento** de las **normas internacionales** y de las sentencias que ha emitido la Corte Europea de Derechos Humanos en materia de intervenciones de escucha. En todo caso, tranquiliza que la Ley de Policía Federal que aprobó el Congreso no es la misma publicada en el Diario Oficial, ya que tiene correcciones que vuelven **inconstitucionales** las escuchas de manera formal. Por ejemplo, el dictamen aprobado y publicado por el Congreso habla de los delitos que contiene el artículo quincuagésimo tercero; sin embargo, no están en ese artículo, sino en el quincuagésimo primero. Entonces, se les hizo fácil corregirlo en la versión publicada en el Diario Oficial, lo cuál hace inutilizables las escuchas en un juicio. En el Congreso tendrán que discutir una nueva ley de escuchas para regular este desastre. En su estado actual, la estructura, tanto de escuchas como de operaciones encubiertas, es inconstitucional.

En concordancia con lo dicho por Carlos, la verdadera batalla se dará en el campo de la **determinación** de las **competencias** en el **Código Procesal Penal**. En cuanto inicien las comisiones redactoras del nuevo código, será necesario pugnar por una definición adecuada de lo que es una investigación y cómo se realiza. Es decir, todas las victorias de los promotores de la visión calderonista de la seguridad, hasta el momento, han sido pírricas. En la redacción del **código único** habrá una identidad de los elementos, no podrán tener distintas mesas y usar la estrategia de fragmentación.

Así como sabemos que hay esquizofrenia en el Poder Ejecutivo a la hora de redactar este tipo de leyes, también lo hay en el **Poder Judicial**. El modelo de investigación en puerta tiene que ver con el artículo vigésimo de la Constitución, el cuál especifica que el objetivo del proceso es esclarecer los hechos, y que estos se esclarecen mediante elementos de prueba que deben ser levantados conforme a derecho y, además, deben **convencer al juez** de dictar una sentencia condenatoria. Esto quiere decir que el juez puede valorar de manera libre estos elementos. La policía puede hacer lo que quiera, pero si los jueces determinan que su actuación no respeta derechos fundamentales, no servirá. En la Secretaría de Seguridad Pública no entienden aún lo que es el **proceso penal acusatorio**. Creen que éste les va a facilitar la vida, cuando sucederá lo contrario. El criterio del control estará en manos de un juez, que, esperamos, sea autónomo.

6. Ley de Policía Federal, transparencia y rendición de cuentas

Ernesto López Portillo. Se han tocado ya varios puntos cruciales. Hemos debatido la ausencia de un diagnóstico público como fundación de la Ley de Policía Federal, el problema de la distinción entre la investigación para la prevención y la pesquisa, la relación entre la policía y el Ministerio Público y la protección de la vida privada. Sin embargo, aún falta hablar sobre los **mecanismos de rendición de cuentas y transparencia**.

Insyde ha dedicado mucho tiempo a construir una aproximación sistemática a la rendición de cuentas de la policía. Rendición de cuentas es un concepto multívoco, que puede aproximarse desde muy distintos ángulos. En el caso de la policía, hemos destilado un concepto de rendición de cuentas muy sencillo: que las conductas buenas y malas tengan **consecuencias** y que exista un **aprendizaje institucional** como resultado. La investigación empírica muestra que hay un margen muy amplio de actividades de la policía que sólo tienen una relación marginal con respecto su mandato. De ahí la complejidad de implantar un sistema robusto de rendición de cuentas. La investigación

en la materia muestra, por ejemplo, que el **control operativo** de la policía es un reto mayúsculo; ya que, en todo el mundo, los mandos no conocen mucho de lo que sus colaboradores están haciendo en la calle. Por esta razón, es necesario abordar las posibilidades para la implantación de **subsistemas de control, administración y transparencia** que constituyan un mecanismo amplio de rendición de cuentas.

Guadalupe Barrena. Al respecto, es útil recordar que el principio de rendición de cuentas está presente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

La **Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano** dicta:

Artículo 14. Los ciudadanos tienen el **derecho de comprobar**, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15. La sociedad tiene **derecho a pedir cuentas** de su gestión a todo agente público.

En este sentido, la Ley de la Policía Federal es un buen ejemplo de la **ausencia total de rendición de cuentas** y de la **desproporción** con la que el Gobierno Federal puede darse a la tarea de luchar contra el “enemigo” de moda.

Luis Villalobos. Efectivamente, la Ley de Policía Federal no hace referencia alguna a la rendición de cuentas o a la transparencia. Es decir, no concibe a la policía en **términos democráticos o públicos**. Se requeriría que en la ley se incorporaran mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, introducidos **de manera transversal** a todos los procesos inherentes a la función de la Policía Federal. Habría que establecer la rendición de cuentas y la transparencia como principio rector del desempeño policial, sin más restricción que lo estipulado en la misma ley. Hay dos mecanismos mediante los cuáles puede operar la rendición de cuentas: el **estimulo-sanción** y la referencia al **aprendizaje** a partir de la **propia experiencia**. Estas son herramientas que permitirían que la policía mejore su desempeño a partir de la defensa de sí misma: cómo actúa la policía, cuáles son las razones por las cuáles actúa de esa manera y cuáles son las consecuencias que esto tiene. A través de la **sistematización** de la **información** que está generando la misma policía, el principio de rendición de cuentas mejora el desempeño.

Junto a la dimensión administrativa de la rendición de cuentas, se encuentra la arista política, que refiere directamente a la **legitimidad** de las instituciones. La policía ejerce su función en el espacio público, es decir, su naturaleza es eminentemente política. Por esta razón requiere legitimarse. Al no existir una obligación explícita de rendición de cuentas incluida en la ley, se pierden las nociones de **legitimidad y eficiencia** de la función policial. Así pues, la rendición de cuentas funciona, al mismo tiempo, como mecanismo de legitimación y mejoramiento de la función.

Ernesto López Portillo. Cabe mencionar que, durante el proceso de discusión de la ley, le pidieron a Insyde que hiciera observaciones sobre la introducción de varios

párrafos que establecían la obligación explícita de sistemas de rendición de cuentas y de evaluación; pero estos no fueron aceptados.

Luis González Plasencia. Es preciso abordar un tema preocupante y que ha sido poco problematizado: el **régimen laboral de excepción** para la policía. En la ley se plantea nuevamente que estará regido por el Apartado B, que plantea que las policías, los bomberos y los militares se regirán por sus propias leyes. Esta excepción, implantada en 1969, ha trabajado en contra del proceso de transparencia y rendición de cuentas, ya que abre mucho espacio para la **discrecionalidad** al interior de las instituciones policiales. Intuyo que la razón de esta excepcionalidad es evitar que hagan huelga; pero, además, en la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., esto se ha traducido en un espacio muy amplio para degradar los derechos humanos de los policías. Así, los elementos de los cuerpos policiales quedan en situación de subordinación prácticamente total frente a los mandos.

Una condición estructural como esta —y que, además, no se problematiza— abre la puerta al **divorcio** entre la **formalidad** y la **informalidad** de la acción judicial. El hecho de estar expuestos a tal régimen de disciplina y **sometimiento jerárquico** no plantea condiciones para que los policías puedan decidir entre hacer lo que les corresponde de manera legítima o tener que desarrollar otras funciones, orientadas a fines que han sido determinados por mandos superiores o centrales dentro de la corporación. Esto ha abierto espacios de **corrupción** y ha propiciado la aparición de **grupos de poder** al interior de las organizaciones policiales. Por esta razón, preguntarse por la rendición de cuentas implica abordar tanto las **condiciones estructurales** que la harían posible, como los motivos que harían conveniente esta excepcionalidad en el régimen laboral.

Por otro lado, la ley habla de un órgano rector para la policía llamado **Consejo General**. Incluso la seguridad social dependería de este consejo. Mientras no nos planteemos seriamente analizar las razones estructurales por las que se concibe a la policía como una corporación que debe estar fuera del régimen laboral general, no estaremos en condiciones de cuestionar la manera en que se ha construido al **sujeto policial** como uno de **segunda clase**, que debe tener acceso a todos los derechos.

Ernesto López Portillo: De hecho, se toma como buena noticia que se le quiten derechos a la policía. Desde hace años se les vienen quitando derechos formalmente. Por ejemplo, se pensó que la mejor manera para deshacerse de un policía es no darle derecho a la reinstalación. Existe un gran consenso al respecto, las **condiciones y derechos de los policías** no son un tema de discusión. Hay una fórmula perversa extendida en el imaginario colectivo, de acuerdo a la cuál a menores derechos y mayor condición de sometimiento, mayor disciplina, entendida ésta como el mecanismo que articula una institución policial. Por el contrario, en los modelos avanzados, la disciplina no está en el centro de la discusión, sino que hay otros mecanismos de articulación e identidad institucional. ¿Qué clase de mensaje se le da a los policías cuando se les quitan derechos y se les pide que hagan valer los derechos de otros?

Guadalupe Barrera. El Consejo General creado por la ley es una identidad muy peculiar, pues, por un lado, tiene **facultades normativas**, es decir, puede hacer estándares generales; y, por el otro, decide casos y situaciones de **rendición de cuentas**, además de ser un **cuerpo de apelación**.

Luis González Plasencia. Y esto consolida la **autonomía de facto** de la policía.

Ernesto López Portillo. Vale aquí subrayar el tema del **sistema disciplinario**. La Unidad de Asuntos Internos que se crea en la ley será dirigida por un funcionario designado por el Presidente de la República. Esta unidad llevará los expedientes al Consejo General; el Consejo, entonces, decidirá si hay lugar o no al proceso y a la investigación. En caso negativo, la unidad que lleva el expediente podrá apelar ante el Consejo mismo. Es decir, se apela ante la misma entidad que ha dicho que la solicitud no procede. Así, la autoridad que se le había otorgado al Director de Asuntos Internos por mandato queda formalmente subsumida a la autoridad del Consejo General.

Este modelo no es muy diferente a los incluidos en diversas leyes de policía y seguridad pública del país. Las **excepciones** tienen que ver, por ejemplo, con la inclusión de ciudadanos en consejos de honor y justicia. Un caso destacado es actualmente el Estado de Querétaro, donde la Secretaría de Seguridad Ciudadana cuenta con dos ciudadanos. En este Estado llevaron a cabo un rediseño muy loable del proceso disciplinario, el cuál ha conducido a que los policías consideren que están siendo objeto de un proceso justo. En contraste, en la ley de Policía Federal el Consejo reproduce la **endogamia**, al tiempo que acumula poderes.

Endogamia policial:

Fenómeno en el que la policía se evalúa a sí misma. Es bastante común en el mundo. Se le conoce como *the blue line* (la línea azul) y tiene como consecuencia la creación de una **frontera entre policía y sociedad**. En una situación endogámica, la policía tiene códigos exclusivos; lo que, en un escenario estructural de disminución de derechos, posibilita **condiciones de sometimiento**, cuyas consecuencias aún no han sido estudiadas a fondo. Es difícil pensar que un mando sometido regularmente rinda cuentas a los ciudadanos.

Carlos Ríos. Creo que la falta de **derechos laborales** en la policía es más bien un síntoma. No estoy suscribiendo que no deban tener derechos laborales, pero no podemos olvidar que ha existido una creciente incapacidad por parte de los **órganos de control** interno de la policía para acreditar el mal comportamiento policial. Esto se vincula a la necesidad de rediseñar el recurso de **amparo**, el cuál tendrá que someterse a una importante modificación a la luz de la reforma procesal. Sería una buena oportunidad empezar a limitarlo, en particular respecto a algunas formalidades que requiere, pues estas hacen inoperables los mecanismos de control. Ha habido casos en los que se ha acreditado que los policías incurren en **malas prácticas** y no ha habido manera de sancionarlos. En Durango, por ejemplo, se descubrió que varios policías consumían cocaína, gracias a un examen aleatorio de control, por lo que la autoridad quiso removerlos; sin embargo, por un elemento formal —en la ley no decía que había exámenes sorpresa— consiguieron un amparo y tuvieron que reinstalarlos. Así pues, quitarles derechos laborales a los policías es una salida falsa; sin embargo, puede entenderse también como una **legislación de emergencia**, ya que el Estado no puede controlar de manera eficaz a la policía. ¿Qué tipo de legalidad podemos esperar de una policía que está sometida a conductas arbitrarias por parte de sus superiores?

Otro tema referente a la rendición de cuentas es el de los **controles procesales**. El **proceso acusatorio** abre la posibilidad para que la información recabada por la policía

no pueda ser usada, a menos que su obtención cumpla con las **condiciones de legalidad** necesarias. Por eso se está luchando para introducir estos mecanismos procesales de equilibrio; sin embargo, este esfuerzo cuelga de un hilo, ya que se corre el riesgo de que la reforma se malogre y no contenga los principios que planteó el Poder Revisor de la Constitución el 28 de junio de 2008.

Ernesto López Portillo. ¿Qué pasaría si le preguntáramos a la policía qué reforma quiere? Esto se ha hecho en varias partes del mundo, incluido México. Setecientos policías acudieron a la consulta “La policía que queremos”, organizada por la CDHDF en la que expresaron sus **necesidades y demandas**. La policía de Perú en su momento hizo una encuesta nacional, bajo la idea de que la policía debe ser objeto, pero también sujeto de su reforma. El problema es que el proceso legal aquí discutido no ha pasado por la opinión de la policía, o sólo por la de determinados miembros. Cuando planteo que los policías deberían opinar, me han llamado ingenuo. Es una decisión política consensuada entre los operadores que los policías no tienen derecho a opinar sobre la reforma. Así pues, este modelo —no solo la ley, sino el modelo normativo entero— puede estar generando tensiones de muchos tipos, en la medida en que no se ha tomado en cuenta la forma en que la policía vive su función y la manera en que se podrían impulsar cambios que afecten positivamente la manera en que se desarrolla.

Luis González Plasencia. En concordancia con Carlos, parece que estamos tratando de resolver un problema con medidas que en realidad lo agravan. Sucesos como los de Sonora y News Divine el año pasado, muestran la necesidad de revisar **cómo evaluamos la gravedad** de ciertos comportamientos. La misma reflexión que estamos haciendo sobre la policía la podríamos hacer sobre los responsables de lo que sucedió en la guardería de Sonora. Resulta que no es un delito grave la muerte de estos niños, por lo que los responsables pueden permanecer en libertad, o enfrentar un proceso con una pena menor a lo merecido. Lo mismo sucede en el caso del Coordinador de UNIPOL en el News Divine. Esto nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de **gravar** de manera particularmente enfática la **responsabilidad** de quienes son funcionarios del Estado. Ejercer un servicio público, en el que se maneja dinero del erario, y se tiene a cargo la custodia de la vida e integridad de ciudadanos, implica un nivel de responsabilidad mayor que el que tienen los encargados de perseguir delitos. Se requiere, entonces, establecer mecanismos que eviten la impunidad en estos casos, acompañados de elementos que garanticen que el procedimiento con el que se juzgará a quienes incumplan será predecible y con adecuadas posibilidades para la defensa.

Ernesto López Portillo. Es razonable la hipótesis según la cuál el modelo policial desde la perspectiva de operadores institucionales, no está a discusión. Sin embargo, hablar de gestión con **altos estándares de rendición de cuentas** implica una discusión estructural y profunda. Para que esto suceda, se requiere, primero, que el tema esté abierto a una discusión pública, que permita que el modelo policial evolucione con **participación de la sociedad**. El problema es que no parece que el Congreso considere legítima la participación en el proceso de discusión de esta ley. Al no aceptar perspectivas diversas, el Congreso termina siendo una correa de transmisión y validación de un modelo previamente concebido por el Ejecutivo. Así pues, aún falta que en esta democracia se considere al modelo policial como un debate abierto.

Guadalupe Barrera. Hemos discutido las razones por las que esta ley podría considerarse inconstitucional. El tema más controversial parece ser la facultad que se

otorga a la policía para **intervenir comunicaciones privadas**; no porque constitucionalmente no este permitido, sino porque encarna la actitud desproporcionada del Presidente Calderón. Dotar a este nuevo órgano de facultades de este tipo sería idóneo si la policía estuviera inscrita en proceso de acción de justicia penal y contara con los controles adecuados. El problema es que no es así y estas facultades abren posibilidades inmensas de abuso. Una de las razones por las que no es sencillo discutir el tema, es que la Constitución es prácticamente omisa en la construcción de nociones como **dignidad humana** y **vida privada**. En algunas tradiciones constitucionales, la protección de la vida privada implica proteger la dignidad humana, lo cual no es el caso en México

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ya ha ejercido una **acción de inconstitucionalidad** contra la Ley de Policía Federal, aunque ésta se encuentra concentrada en el uso de policías encubiertos y la escucha de comunicaciones privadas. No obstante, la ley es muy larga y otorga muchas otras facultades preocupantes a la policía que merecen nuestra atención. En general, se trata de facultades que permiten hacer vínculos con personas para obtener información. Esto se conoce como **'inteligencia humana'**. Expresiones de esta facultad son la supervisión de lugares públicos para recabar información y otras formas de allegarse datos, como, por ejemplo, a través de bases de datos de proveedores de servicios de comunicación. Discutíamos si esto se puede llamar inteligencia policial o si en realidad es prevención del delito, disfrazada de **'investigación para la prevención'**. Cualquiera que sea el caso, el problema es que esta información va estar disponible y nuestro lenguaje constitucional no nos permite tener una discusión profunda de cuáles son los **límites** para esa acción policial. No es inusual que algunos países tengan legislaciones que permitan a la autoridad civil intervenciones de conversaciones privadas fuera del proceso penal en tareas de prevención del delito. El problema no es que exista una facultad de este tipo, sino la carencia total de controles y mecanismos de rendición de cuentas.

Entre las reformas constitucionales recién aprobadas se encuentra una facultad para que el Congreso legisle en materia de **datos personales** en posesión de actores privados. El artículo sexto constitucional hace sólo una vaga distinción entre el acceso público a la información gubernamental y el acceso a los datos de la vida privada. Evidentemente, un alto porcentaje de la información que la policía va a recabar en sus archivos en ejercicio de las facultades que esta ley explícitamente le confiere, competen a la vida privada de los ciudadanos. Otro asunto alarmante es el **monitoreo** de la red pública de **Internet**. No queda claro si la ley le permitirá a la policía monitorear cuentas de correo. De acuerdo al lenguaje de la ley, es difícil encontrar herramientas para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que la Constitución confiere con respecto a su información personal. Lo único que dice la ley es que la información que sea obtenida en violación de la vida privada no tendrá valor probatorio; pero esta aclaración no sirve si no se va a enfrentar un juicio.

Vale la pena decir que en varios países donde se han empleado facultades de intervención de llamadas o supervisión de redes públicas de información, esto ha sucedido de manera explícitamente violatoria de convenios internacionales bajo el pretexto de una **emergencia nacional**. Nuestro país no ha hecho ninguna declaración que haga pensar a la comunidad internacional que enfrentamos un caso de emergencia en los términos que el derecho internacional prevé. La **retórica** de la **guerra contra el narcotráfico** que se ha usado como justificación no tiene representación jurídica válida.

La información que va a estar en los archivos de la policía debería estar sujeta, al menos, a las mismas seguridades que contempla la Ley de Seguridad Nacional, que supone un sistema de control parlamentario. La Ley de la Policía Federal no prevé ningún sistema de este tipo y exige sólo una mediana **responsabilidad política** asociada a la implementación de estas medidas, pues es tan sólo el comisionado de la policía quien solicita intervención de comunicaciones. En otros lugares, esta facultad es ejercida por el Secretario de Estado; es decir, estamos en un nivel más bajo en términos de responsabilidad política. Otra alternativa viable es explotar los mecanismos que ofrece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la cual cuenta ya con un esquema para la **protección de datos personales**. Sin embargo, hasta que no haya un proceso universal para todas las instancias públicas o privadas, podremos saber si estos mecanismos, a través del Instituto Federal Acceso a la Información (IFAI), pueden servir para que una persona tenga derechos sobre la información que está compilando la policía. Si es así, un primer problema sería cómo ejercer estos derechos, en especial si no sabemos si la policía está acopiando información sobre nosotros. Un segundo problema sería cómo **hacer compatible el esquema de derechos** con el ejercicio de esta facultad de la policía; en otras palabras, sería necesario adoptar un esquema de protección que no impida el ejercicio de esta facultad recién adquirida. Actualmente hay un campo muy amplio para desarrollar esquemas de acceso a estos datos. La ley tendría que establecer cuánto tiempo se van a conservar, cuándo se van a eliminar, bajo qué circunstancias se pueden transferir a la Procuraduría o en qué condiciones se pueden incorporar al Sistema Nacional de Seguridad Pública. A parte de las posibilidades que brinda el IFAI, habría que contemplar la posibilidad de incorporar estas cuestiones a la discusión en el Congreso sobre la nueva ley en materia de datos personales, a propósito de las facultades que la Constitución le confiere a este órgano.

Carlos Ríos. Es preciso insistir: los **controles** de las nuevas facultades de la Policía Federal, como los agentes encubiertos y la intervención de comunicaciones privadas, tienen que ser pensados en **términos procesales**. Hay una intencionalidad muy clara detrás del nombre ‘investigación para la prevención’, pues es un mecanismo que se ideó para dotar a la policía de **poderes autónomos de investigación**. En ningún lado la ley dice que el Ministerio Público tendrá la facultad de solicitar a la policía la información que recabe en el ejercicio de la facultad de investigación para la prevención, ni que la policía tendrá la obligación de proporcionársela. En este sentido, la policía puede hacer su propio banco de inteligencia y no compartirlo. El Código de Procedimientos Penales marca que, en la **investigación ex post**, la policía es auxiliar del Ministerio Público y se encuentra obligada a proporcionar la información respecto a estos delitos; pero, respecto a la prevención, no existe obligación alguna.

Respecto al **encubrimiento de agentes**, nos hace falta el modelo procesal. En un sistema acusatorio, se puede cuestionar la información que proporciona el órgano de acusación y, para eso, es indispensable conocer su fuente. En los esquemas acusatorios ya instalados, como es el caso de Estados Unidos, si se pretende utilizar la información que proviene de un agente encubierto, se tiene que revelar su identidad. En la regulación del Código de Procedimientos Penales, los **agentes encubiertos no están obligados** a develar su identidad, que sólo el juez conoce. Esto es muy delicado porque viola el principio de contradicción y el principio de refutación de la acusación. Nuestro **modelo procesal** está **trunco**: arma con explosivos a los funcionarios y no establece ningún tipo de control. Esto resulta inconstitucional a la luz del artículo vigésimo, que prevé que el

imputado tiene derecho a acceder a todos los datos que consten en el proceso. En cuanto se tenga que usar esa información reservada, se deberá abrir para dar oportunidad de defensa al acusado; pero esto no ocurre en el modelo recién aprobado.

Volviendo al tema de la **intervención de comunicaciones**, es preciso señalar que, para que el proceso permita una defensa adecuada, la información grabada se tiene que conservar en su totalidad, de modo que el imputado tenga acceso a ella y no sólo a la parte que el Ministerio Público presente en el juicio oral. De otra manera, se está violando el **derecho** a una **defensa adecuada**. Todas estas reglas son procesales, por lo que no pueden estar en una Ley de Policía Federal, sino en un Código Procesal Penal. Por esta razón la discusión del **modelo procesal** resulta urgente. No se puede permitir que se construya el núcleo procesal a partir de las facultades que se están concediendo hoy a la policía.

Ernesto López Portillo. Ya se han puesto sobre la mesa mayores riesgos de los que antes habíamos imaginado y, sin duda, resulta posible ahondar en sus particularidades a partir de una revisión desde distintos ángulos. Por ejemplo, Walter McKay, investigador de Insyde y ex-policía Canadiense, ha sintetizado las características de los féreos y complejos **sistemas de control interno** que la policía de Vancouver utiliza para operaciones encubiertas. Las cosas son distintas en nuestro país. Una operación encubierta que cumpla con estándares internacionalmente aceptados de control democrático, requiere un conjunto de registros que en México se consideran, en la practica, contrarios a la efectividad policial. Existe, pues, una **idea arbitraria** sobre la **operación encubierta**. Así, la Ley de Policía Federal falla al mandar al reglamento los esquemas de operación encubierta, donde el legislador queda al margen. Es decir, no crea estándares mínimos para la operación de la propia policía, al tiempo que no prevé los **mecanismos de supervisión** de las operaciones encubiertas. Quizás sea sólo mediante escándalos, en esos momentos cuando no se puede administrar la información, que nos enteraremos cómo funcionan en realidad los sistemas de control.

Guadalupe Barrena. Irónicamente, una de las grandes ventajas de esta ley es que no dice nada sobre transparencia. Si algo hubiera dicho, probablemente sería para exceptuar el foco de operación de esta ley de las reglas generales en la materia; pero, dado su silencio, se debe ceñir al marco de operación de la **Ley Federal de Transparencia**. A diferencia de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que contiene muchos detalles de normatividad sobre la organización de los cuerpos de seguridad pública, esta ley es muy escueta, lo que abre posibilidades de maniobra. Existe un foro de regulación, el **Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, que, a pesar de ser esencialmente un órgano político, sin muchas facultades para hacer valer sus determinaciones, tiene un mandato muy amplio. Todo los temas que estamos discutiendo aquí pueden ser detallados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Si bien las disposiciones no serían obligatorias, podrían valerse de incentivos presupuestales importantes. Si bien esto no brinda la posibilidad de regular los temas procesales, sí permite incidir en los estándares de operación de los cuerpos de policía. No se ha convocado a este órgano político aún, debido a que todavía no se promulga el reglamento, cuya elaboración está a cargo de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, ahí puede haber oportunidades de incidencia.

Ernesto López Portillo. Con respecto a este reglamento, hay varias mecanismos importantes para adecuar el sistema a la ley. Uno de ellos es la atribución del Secretario

Ejecutivo para proponer ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública la **cancelación** de la **dotación de fondos** a un municipio o a un Estado por no cumplir con determinadas estrategias. Este es un tema de **rendición de cuentas intrasistémico**, pues se refiere a estándares que el propio sistema genera y que tendrían que ser cumplidos y verificados por el Consejo.

Luis Villalobos. El problema es que este tipo de sanciones genera un círculo vicioso. Castigar el mal desempeño recortando los recursos disponibles, reduce las posibilidades para una mejora. En consecuencia, este tipo de manejo del presupuesto supone una lógica perversa.

Ernesto López Portillo. Disiento. Si bien hay muchas formas de generar una transformación institucional mas allá de los recursos, la ausencia de costos ante el mal desempeño supone la presencia de conraincentivos para el buen desempeño.

Luis Villalobos. El problema es castigar a la institución y no a los responsables del mal desempeño al interior de ésta. Una sanción efectiva, dirigida contra funcionarios específicos, no requiere lisiar a la institución reduciendo sus recursos disponibles.

7. Comentarios de los miembros del auditorio

1. Es cierto que la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública contempla **sanciones selectivas** para los servidores públicos que incumplen con los requisitos que establece la ley. Sin embargo, también establece la posibilidad para la **cancelación de recursos**, que, en concordancia con lo que expresa Luis Villalobos, parece un contrasentido. Este tipo de medidas hace pagar a justos por pecadores, además de que puede sepultar los avances realizados por la institución sancionada.

2. El problema es que estamos queriendo leer la Ley de Policía Federal como una ley de policía preventiva, cuando no lo es. La ley tiene por objetivo investir de facultades de investigación a una policía preventiva. Estamos ante el código de una policía investigadora autónoma y técnica.

El ejecutivo presentó un primer proyecto que incluía el concepto de **‘autonomía técnica’**. Mi equipo de trabajo ha investigado la legislación de cincuenta y seis países, y ha encontrado que éste concepto no existe mas que referido a la administración de los recursos financieros en el caso de la policía de Portugal. Tampoco existe el concepto de **‘investigación para la prevención’**. Estos conceptos revelan la urgente necesidad que tiene un grupo para dotarse de facultades investigativas, de modo que, a los interesados en este tema, nos obligan a encontrarles cuadratura en un sistema democrático.

Tenemos una policía de investigación y otra de investigación procesal, que es mas bien una **policía de inteligencia**, de acuerdo a la distinción indispensable que debe existir en una democracia entre estos dos conceptos. Por eso es que no encontramos los **controles** que deseamos y, además, los legisladores remiten toda posibilidad de contrapesos a un reglamento. Así, cuando se revisa la forma en que se ejerció el uso de la fuerza en un operativo como el de Atenco, el Procurador General puede atreverse afirmar que se observaron los Procedimientos Sistemáticos de Operación. Estas autoridades parecen decir: “no me preguntes cómo controlo, yo controlo”. En otras palabras, existen

controles, pero no están abiertos al **escrutinio público**. Estamos queriendo leer una ley preventiva, cuando en verdad nos enfrentamos a un texto de **carácter reactivo**.

8. Conclusiones

Ernesto López Portillo. La presente discusión deja en claro que los **riesgos** asociados a la promulgación de la Ley de Policía Federal pueden empeorar las cosas. No hay duda que, desde la perspectiva de los derechos humanos y las garantías constitucionales, esta ley genera una nueva y larga lista de **posibles violaciones e intromisiones** contrarias a los derechos humanos, pero con fundamento legal.

Luis Villalobos. Una buena ley posibilita, mas no garantiza, una buena instrumentación; mientras que una mala ley, en la que el objeto que se está regulando se encuentra pobremente definido, garantiza que la instrumentación será deficiente. La Ley de Policía Federal es una ley deficiente, pues no cuenta con un **diagnóstico** previo y no presenta una **justificación** de elementos cruciales, como es el caso del mandato único de la policía. Se dice a menudo que se requiere unicidad de mando, pero no se hace un análisis comparativo respecto a los mandos diferenciados para ver cuáles son las ventajas y desventajas de cada esquema. Se dice que la ley es una reacción respecto a la reforma de justicia penal, pero no queda claro qué puntos de la nueva ley se corresponden con la reforma procesal.

Luis González Plasencia. Una de las propiedades de cualquier sistema efectivo es la de **reducir la complejidad**; si no lo hace, está destinado a autodestruirse o a permitir que aparezcan sistemas emergentes. Una perspectiva como la que hemos criticado, en la que se confunde el ámbito preventivo y de seguridad con el ámbito penal, no reduce la complejidad, sino la aumenta. Un ejemplo es cómo aparecen efectos indeseados en el sistema penitenciario, al tiempo que surgen sistemas emergentes de criminalidad organizada. Así pues, estamos frente a una **situación paradójica** en la que el sistema penal produce criminalidad, en lugar de reducirla.

Guadalupe Barrena. No se sabe aún si esta ley mejora o empeora la situación; pero hay que insistir en que el origen de la ley no está en la discusión de marzo de este año, sino que es el resultado de una **negociación trunca** que viene desde marzo del año pasado, cuando, en los transitorios de la reforma constitucional, se le permitió al Ejecutivo imponer su posición. Es inaceptable que se construya la reforma procesal desde las nuevas facultades de la policía; pero la razón por la que el Ejecutivo ha podido seguir este camino, es porque el constituyente permanente le otorgó la posibilidad.

En todo caso, una nota positiva es que esta ley **formaliza actividades** que la policía ya había estado llevando acabo. Si estas actividades no estuvieran formalizadas y fueran aún extralegales, tendríamos menos posibilidades para defendernos de los abusos.

Carlos Ríos. Cabe anotar que formalizar algunas prácticas no implica que desaparezcan en su versión informal. En respuesta a la pregunta sobre los efectos generales de la ley, habría que responder que, mas que una mala ley, es una **ley incompleta**. Es preciso proporcionar el andamiaje que permita que las nuevas facultades se ejerzan adecuadamente. La idea sería generar una Policía Federal sin adjetivos; es decir, una

policía de investigación que tenga facultades de prevención. Esto no está mal, pero resulta insuficiente. Es indispensable que exista **comunicación** con el Ministerio Público y el resto del sistema de justicia penal. De lo contrario, se corre el riesgo de construir un sistema de justicia penal paralelo y de naturaleza policial, algo en sí muy grave.

Ernesto López Portillo. En Insyde tenemos la convicción de que la **sociedad civil** puede jugar un papel fundamental en la reforma del Estado. De ahí que creamos profundamente en el trabajo de abajo hacia arriba. Sin embargo, sabemos que un proceso de este tipo requiere de un **esfuerzo colectivo** y de larga duración. Es por esto que hemos impulsado una iniciativa como las mesas de discusión, cuyo propósito es **socializar reflexiones** que contribuyan a llevar las ideas a la acción.

Una tarea de este tipo se torna particularmente relevante cuando se ponen a discusión regulaciones que no son compatibles con la preeminencia de un Estado de Derecho, como es el caso de la nueva **Ley de Policía Federal**. Las reflexiones que se han compartido en esta mesa dejan de manifiesto que los riesgos de la promulgación de esta ley han sido frecuentemente subestimados, razón por la cuál se vuelve cada vez más urgente abrir el debate sobre sus implicaciones. Lamentablemente, diversos actores de la sociedad civil han manifestado una reiterada resistencia a involucrarse en la discusión del **modelo policial**. Esto constituye un reto para quienes hemos decidido que la discusión de este modelo es de importancia capital en un sistema que se precie de ser democrático. A pesar de su complejidad, hemos enfrentado este reto, pues consideramos que, al poner sobre la mesa debates de este tipo, con el fin de traducirlos en acción, nos constituimos en agentes de cambio social.