



JUSTICIA A DEBATE

NO HABRÁ PAZ SIN LA POLICÍA

Por Marien Rivera y Lilian Chapa Koloffon¹
Mayo 2020

Cuentan que estos días la *instrucción* es no hacer cambio alguno, no tocar la Constitución salvo para los temas en la agenda del Presidente. Dejar las leyes como están. Esa postura ha encontrado eco en algunos sectores de la academia y la sociedad civil; respecto a nuestro sistema de seguridad y justicia, argumentan que el problema es de implementación o gestión en fiscalías y procuradurías, no de diseño. Que los cambios que necesitamos son, palabras más, palabras menos, *administrativos*. Cuestión de distribuir mejor los casos, los procesos y reorientar las prioridades. En cristiano, de que se organicen mejor con las mismas reglas.

Desde World Justice Project, disentimos enérgicamente. Urge revisar el mecanismo completo y reformar todo lo que haga falta; cambiar las reglas que impiden que los delitos se investiguen e invertir políticamente –y en serio– en la paz pública. En un país donde ninguna parte del territorio tiene niveles aceptables de seguridad, es tiempo de aceptar que las reglas del juego sí son una enorme traba.

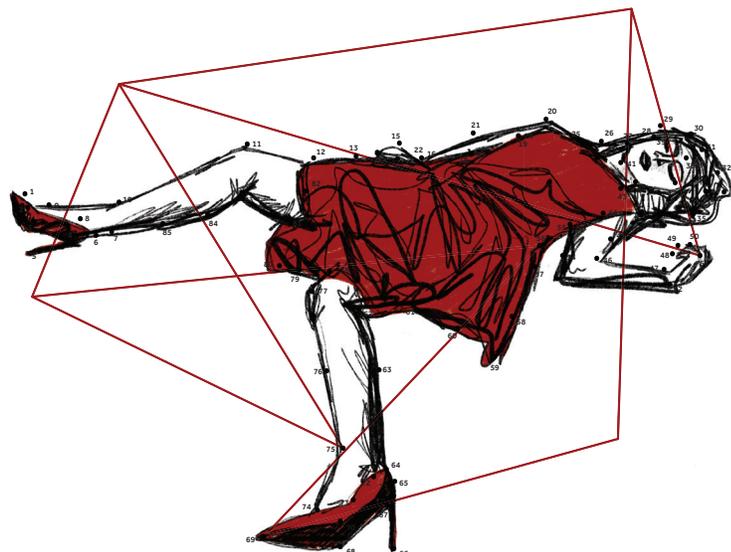
Los grandes problemas requieren grandes soluciones. El asunto es que los remedios a los

que han recurrido ésta y otras administraciones, aunque aparatosos, no han servido de mucho. Aprobar las penas más altas para una larga lista de delitos. Involucrar –cada vez más– al Ejército en tareas de seguridad pública (más recientemente, vía la Guardia Nacional). Arraigo. Prisión preventiva oficiosa. Todo ello ha sido como tratar de detener una neumonía con quimioterapia: daña el cuerpo sin atacar la enfermedad. Todos los síntomas siguen presentes y se agudizan.

Quizá el movimiento más visible de presión política que ha reaccionado en contra de la ineficacia de las políticas en materia de seguridad de esta administración ha sido el feminista. No sabemos con certeza si eso se debe a un incremento reciente en el número de feminicidios o de delitos contra las mujeres. No lo sabemos porque esa violencia (ya muy) cotidiana rara vez se denuncia y, cuando sí, poco se registra y menos se investiga. El reclamo es claro y fuerte: “nos matan con absoluta impunidad”. Y todo esto viene a cuento porque hay algo muy esperanzador en esta indignación masiva. La indignación, cuando bien canalizada, es el mejor motor de cambio social.

¹ Investigadoras sénior en World Justice Project.

En México, la regla es que los delitos no se investigan.



Este reto, sin embargo, no admitirá cambios meramente *administrativos*. **No hay forma de disociar la violencia y la delincuencia de la estructura de impunidad que las hace posibles.** Podrían triplicarse la cantidad de fiscalías especializadas en violencia de género en cada ciudad del país y nada cambiaría, tal como lo demuestran las fiscalías especializadas en violencia contra periodistas, desapariciones forzadas y feminicidios: su efectividad es cercana a cero. Y la razón es simple. En México, la regla es que los delitos no se investigan. Ni unos, ni otros. El sistema de justicia penal convirtió a sus fiscalías en un cuello de botella tan estrecho que, muchas veces, ni el delito más flagrante logra atravesar su burocracia.

El punto central de este texto es que llevamos décadas actuando en función de un diagnóstico incompleto del problema. Y lo que proponemos es regresar al origen del asunto y plantear soluciones desde ahí. La siguiente parte de este análisis busca precisamente eso.

1. LAS RAÍCES (CONSTITUCIONALES) DE LA IMPUNIDAD

Los casi 300 mil agentes de policía desplegados a lo largo y ancho del país no pueden investigar nada sin que un fiscal se los autorice.

Si tuviéramos que unir con puntos el camino que nos trajo hasta aquí, el primero de ellos habría que ponerlo en el **artículo 21 de nuestra Constitución**. Estamos en una lista diminuta de países que pusieron a las fiscalías a cargo de la investigación de los delitos. Y las policías actúan sólo bajo su *conducción y mando*. Los casi 300 mil agentes de policía desplegados a lo largo y ancho del país no pueden investigar nada sin que un fiscal se los autorice expresamente mediante oficio. Fiscales, por cierto, tenemos poco más de 6 mil. Para fines ilustrativos, si dividimos el total de delitos que ocurren al año (ENVIPE 2019) entre el número de agentes del Ministerio Público del orden estatal (Censo Nacional Procuración de Justicia Estatal), a cada uno le correspondería dirigir la investigación de algo así como 5 mil delitos al año.

Ahora, **el remedio no está en reclutar más fiscales o Ministerios Públicos**. El aspecto más importante de la solución está en clarificar qué trabajo le toca a cada autoridad. Todos los países con un sistema de procuración de justicia funcional lo tienen muy claro: la policía investiga y, cuando genera suficiente evidencia, presenta su caso ante la fiscalía. La fiscalía, por su parte, tiene como tarea principal estructurar el argumento legal de la acusación y defenderla en tribunales. Aquí no.

En México –en teoría– las fiscalías investigan y dirigen a las policías de investigación, atienden a las víctimas, sirven como mediadoras de conflictos, coordinan a los peritos, resguardan la evidencia, etc. El caso es que en realidad están tan ocupadas en actividades que no deberían ser su responsabilidad, que **sólo en 0.3% de los delitos que se cometen en el país son capaces de presentar al probable responsable ante un juez.** Y ahí está el siguiente puntito del camino.

Dice el artículo 16 constitucional que si la policía o cualquier persona logra detener a una persona en flagrancia (en el preciso momento en el que está cometiendo un delito) debe ponerla a disposición de la Fiscalía. Entonces ahí los policías y la persona sospechosa se forman, tres, nueve, hasta 12 horas, hasta un agente decide si vale la pena llevarle a ante un Juez.

¿Por qué no puede ir la policía directamente con el juez si no hay nada que investigar y la persona sospechosa ya se encuentra detenida? Porque entonces la fiscalía perdería ese espacio arbitrario de poder en el que puede decidir si la persona va a audiencia, o no, y por cuál delito. *¿Violencia familiar? –Hmm, mejor lesiones simples.* Y de esa forma la Fiscalía desvía a Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias un delito por el que debió abrir una investigación penal y pudo haber salvado la integridad –incluso la vida– de una mujer en claro riesgo. Y, por otro lado, el caso de la señora que, sin uso de violencia, robó una lata de leche en polvo para alimentar a su bebé en una tienda de conveniencia, sí terminará en tribunales y con una sentencia condenatoria privativa de la libertad.

Cuántos delitos se registran y cómo se clasifican depende hoy de la voluntad y criterio de los fiscales. Ejemplos como éstos sobran. Dejemos de hacernos bolas. **Esa puerta giratoria que tanto le achacan al Poder Judicial está, en realidad, en las Fiscalías. Y no gira de forma mecánica, gira a placer.**

Ya sea por ahorrarse trámites burocráticos, ya sea por una ausencia extendida de investigación con perspectiva de género o por ambas, los delitos contra las mujeres pasan inadvertidos por el sistema de justicia.



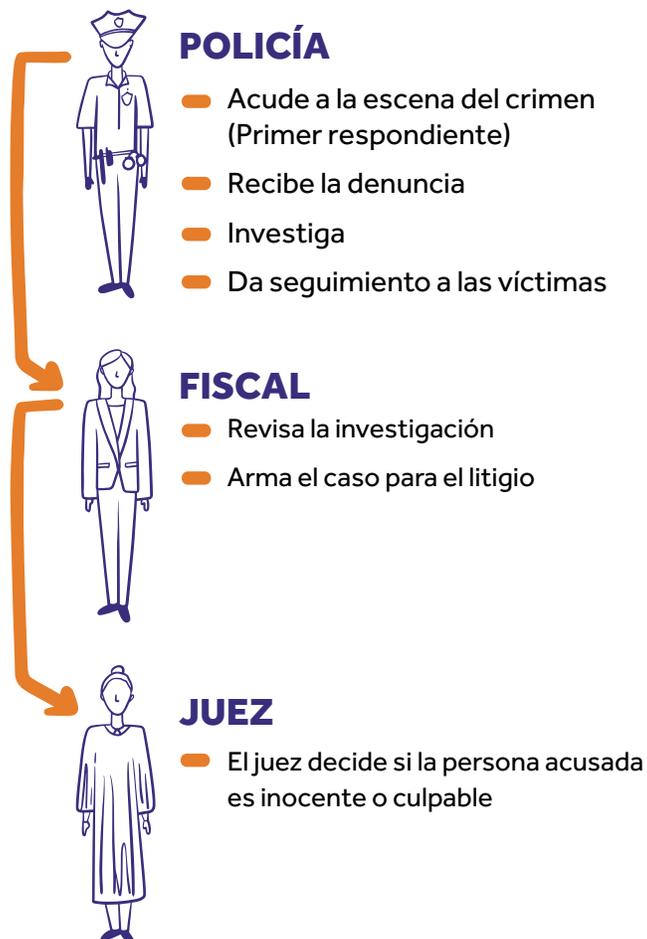
Pueden pasar hasta seis meses antes de que la Fiscalía tenga que presentar, ahora sí, una acusación formal.

Siguiente punto a conectar. Dice nuestro artículo 19 constitucional que, cuando las fiscalías retienen a una persona, ya sea por orden de aprehensión o por flagrancia, deben presentarla ante un juez dentro de un plazo determinado para que éste decida si el proceso continúa y *le vincula a proceso* o si la persona debe ser puesta en libertad. ¿Cómo decide eso? La fiscalía presenta *datos de prueba* –evidencia en estado de boceto– que sirven para establecer la existencia del delito y probabilidad de que la persona detenida lo cometió. Es decir, son *casi* pruebas en un *mini* juicio. Lo problemático de este asunto es que, a partir de ese momento, pueden pasar hasta seis meses antes de que la Fiscalía

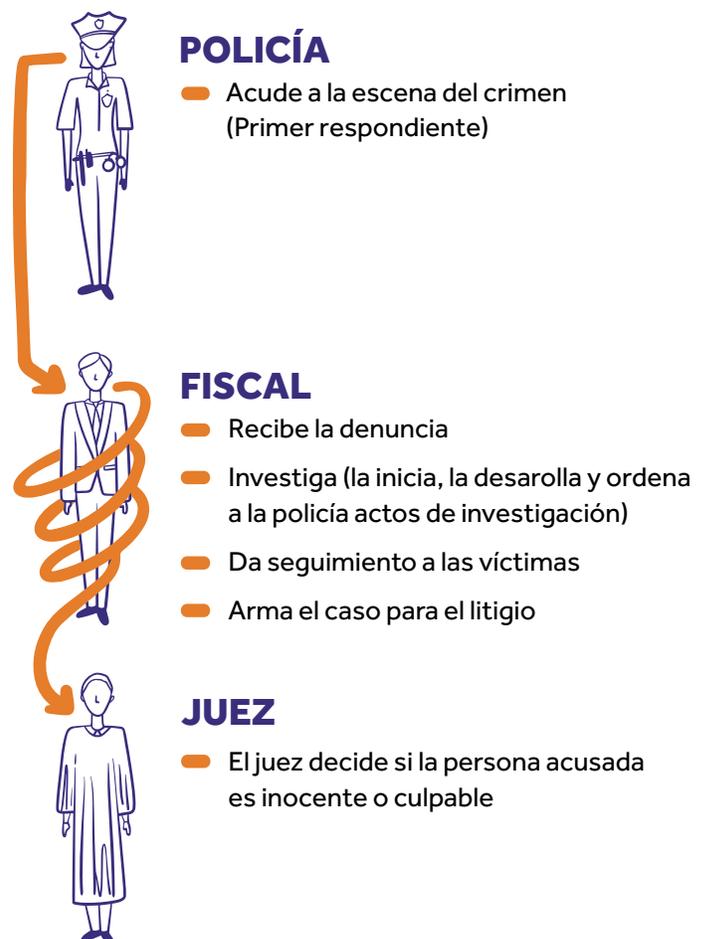
tenga que presentar, ahora sí, una acusación formal. Sólo entonces el juez decide si en verdad la fiscalía tenía, o no, pruebas válidas y suficientes para ir a juicio. Institucionalizamos, pues, el “*primero te detengo y ya luego investigo*”.

En Inglaterra o Estados Unidos, ese debate sobre la suficiencia de pruebas sucede en cuestión ya no de semanas, de días. ¿Entonces por qué en México le dimos tal cantidad de tiempo a las fiscalías para poder armar adecuadamente un caso antes de defenderlo ante un tribunal? Principalmente, porque la combinación de carga de trabajo e incompetencia estructural para investigar no les permite estar listos antes de eso. Cuál será el estado de las cosas que, con frecuencia –incluso con ese bajísimo estándar– las audiencias de vinculación a proceso terminan en la libertad del imputado. Es como reprobar, ya en la universidad, un examen sobre la tabla del 1; un examen a libro abierto.

Reino Unido y EEUU



MÉXICO



2. ¿LA SOLUCIÓN? UNA REFORMA POLICIAL EN SERIO

Hasta aquí hemos descrito los hilos con los que se teje, desde nuestra Constitución, la trampa de impunidad en la que estamos atorados aún después de la reforma penal de hace más de una década. ¿Cómo lo solucionamos? Dándole su lugar a las policías, a las Fiscalías y a los tribunales, tal como nos lo propusimos al transitar de un sistema penal inquisitivo hacia uno de corte acusatorio. Ello se traduce en tres premisas muy básicas: **1) a la policía le corresponde investigar, 2) a la fiscalía litigar y 3) a los tribunales impartir justicia.**

En México, la primera premisa no se cumple, la segunda se observa de manera mediocre y la tercera apenas está en vías de consolidarse. Por ello es que, con mucha frecuencia, los jueces se ven obligados a dejar en libertad a las personas imputadas. Con tan escasa producción de evidencia (cuando no ilegal), los tribunales buscan hasta debajo de las piedras razones para justificar una detención. Pero tampoco hacen magia.

Lo que queremos decir es que, para controlar y reducir la violencia echando mano del sistema de justicia, **es necesario transformar a los cuerpos de policía municipales y estatales y darles facultades plenas para recibir denuncias e iniciar investigaciones, incorporando desde el día uno la perspectiva de género;** crear mecanismos para lograr paridad de género en estas corporaciones; asegurarles condiciones dignas de trabajo; así como proporcionarles la capacitación y el equipamiento que exigen estas facultades. Una reforma policial propiamente dicha, pues.

Al menos seis de cada 10 víctimas o testigos que solicitaron ayuda a la autoridad vía telefónica, fueron atendidos en persona por un policía municipal.

Ahora, ¿por qué enfocarnos en las policías locales, y no en aquellas adscritas al Ministerio Público y fiscalías? Porque son las primeras las que tienen un contacto cotidiano no solamente con las dinámicas delictivas del territorio, sino con la población que las padece. Un dato es el mejor botón de muestra: **al menos seis de cada 10 víctimas o testigos que solicitaron ayuda a la autoridad vía telefónica, fueron atendidos en persona por un policía municipal** (World Justice Project, 2017).² Si reconocemos que los primeros momentos después de un delito son fundamentales para su esclarecimiento, la intervención de las policías locales en la preservación de la evidencia, así como en el inicio inmediato de las investigaciones es clave para detener la impunidad.

Con esto en claro, un grupo ciudadano con larga experiencia práctica en el tema –formado originalmente por Bernardo León, Susana Camacho, WJP y Borde Político– generó un paquete de reformas constitucionales y legales que también buscará abrir otras formas de solución a conflictos y a delitos no violentos a través de la justicia cívica.

² Encuesta a población general del World Justice Project para el Índice de Estado de Derecho en México 2017.

LA INICIATIVA BUSCA:

1. Fortalecer la investigación criminal.

Menos del 10% de los delitos que ocurren se investiga. Crear unidades de investigación y análisis del delito en las policías no-ministeriales es parte de la solución.

2. Establecer roles claros para Policía y Ministerio Público.

Recibir denuncias e investigar es una tarea policial; el litigio para ganar los casos corresponde al MP.

3. Concretar una reforma profunda de la Policía.

Si buscamos reclutar a las y los más aptos y confiables para investigar delitos y atender a víctimas, es urgente capacitarlos, premiar sus logros, ofrecerles condiciones laborales dignas y reconocerlos como trabajadores del Estado.

4. Definir equilibrios y controles de los diversos actores de la investigación y el proceso penal.

Cerrar definitivamente la puerta giratoria requiere de investigaciones confiables, jueces vigilantes y fiscales armados con la evidencia de mayor calidad para llevarla a juicio.

5. Investigaciones con perspectiva de género.

Buena parte de los asesinatos de mujeres y niñas tienen motivaciones de género. La Policía debe estar capacitada para que estos elementos formen parte del esclarecimiento de los casos incluso desde las primeras manifestaciones de violencia.

6. Resolver delitos sencillos, faltas y conflictos a través de la Justicia Cívica.

Los juzgados y jueces cívicos deben transformarse para ofrecer salidas ágiles y prevenir la reincidencia de infracciones y delitos menores que generan desorden y percepción de inseguridad.

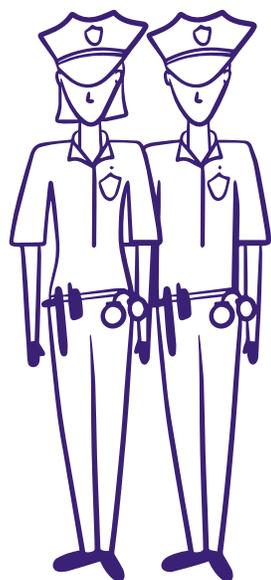
LA INICIATIVA COMPRENDE:

- Reformas constitucionales a los artículos 16, 17, 19, 20, 21, 73, 94, 115, 116, 122, 123
- Nueva Ley Nacional de investigación del Delito
- Ley Nacional de Justicia Cívica
- Nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales
- Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal
- Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal

Ahorrar no es guardar, sino saber gastar.

Hasta aquí todo muy bien. Pero, ¿con qué dinero? Hoy en día, las policías municipales, así como las estatales, carecen del personal y recursos suficientes para cumplir con las funciones más básicas. Sus salarios son precarios, están sub-equipadas y no ofrecen condiciones de trabajo dignas a su personal. En muy buena medida, **este sí es un problema cuya solución depende de asignar más recursos públicos específicamente a las policías.** La reforma propuesta, además, contempla nueva infraestructura, tecnología e inversiones financieras importantes también en las Fiscalías y, sobre todo, en el Poder Judicial. En ese sentido, podemos prever, desde ahora, que cualquier esfuerzo que no alcance un espectro nacional será insuficiente.

Por ejemplo, respecto a las policías, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) es la principal fuente de financiamiento:



3. EL PASO QUE SIGUE

Una vez que la Iniciativa se presente, resulta vital insistir en un proceso legislativo que tome en cuenta a operadores, operadoras y personas expertas de todo el país. Todas las fuerzas políticas deben dimensionar y hacerse cargo de la tarea que se ha postergado y, como resultado, del reto que tenemos enfrente. Regresarle la tranquilidad a las mujeres que viven con miedo, recuperar la paz en las comunidades, restaurar la gobernabilidad, pasa por algo mucho más grande y profundo que crear fiscalías especializadas –desvinculadas por completo de los fenómenos delictivos– que operan bajo las mismas reglas que obstaculizan la investigación policial. Esta reforma policial por la que aquí abogamos, con todas sus aristas y componentes, merece una reflexión seria y profunda. La solución a nuestro problema de impunidad no es fácil pero empieza con una idea muy simple: **para recuperar la paz necesitamos a la policía.**

cada año la federación distribuye 43 mil millones de pesos directamente a los municipios para proveer servicios municipales, entre ellos, la seguridad pública. Naturalmente, la amplitud del rubro “servicios municipales” abre la puerta para que solventen sus deudas de agua o alumbrado público y una mínima parte de los recursos lleguen a las policías. Hoy no sabemos con exactitud qué porcentaje del Fortamun reciben, ni se tiene la capacidad para auditar el destino de cada peso que los municipios dicen invertir en seguridad.

Por esa razón, la iniciativa de la sociedad civil propone **etiquetar un porcentaje de esta importante bolsa de recursos desde la Ley de Coordinación Fiscal específicamente para el fortalecimiento de las policías municipales.** Sí hay municipios que destinan un porcentaje de impuestos locales –permisos o licencias a establecimientos mercantiles, por ejemplo– a su policía, y al menos una entidad federativa, Nuevo León, destina 30 por ciento del impuesto a casinos para el fortalecimiento de la seguridad pública local (policía y acciones de prevención). Muchas soluciones son constitucionales, sí, otras federales, pero mucho se puede hacer desde lo local.