



RELATORÍA DEL SEMINARIO

SEGURIDAD Y JUSTICIA: MARCOS ESTRATÉGICOS Y GRANDES PENDIENTES

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA
DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El 25 de febrero de 2015 el Instituto Belisario Domínguez realizó el “Seminario Seguridad y Justicia: Marcos estratégicos y grandes pendientes”. Al evento asistieron 15 ponentes incluyendo académicos, analistas, funcionarios de organismos internacionales y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

El evento contó con la participación de integrantes del Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización Internacional sobre las Migraciones, la Oficina de Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres), el Colegio de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Asimismo, se contó con la participación de organizaciones como el Instituto de Justicia Procesal Penal, el Centro de Política Criminal, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México Evalúa y, Cohesión Comunitaria e Innovación Social.

La inauguración estuvo a cargo del senador Miguel Barbosa Huerta, presidente de la mesa directiva del Senado de la República. La bienvenida a los asistentes estuvo a cargo del Lic. Manuel Pérez Cárdenas, Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez (IBD). También se contó con la participación del senador Alejandro Encinas Rodríguez, quien ofreció la conferencia de apertura del evento, y del senador Armando Ríos Piter, quien acudió a la inauguración y moderó la primera mesa de trabajo. Los agradecimientos y clausura del evento estuvieron a cargo del senador Fernando Herrera Ávila, presidente del IBD.

El seminario puede verse en línea, en la siguiente lista de reproducción generada por el Canal del Congreso en Youtube:

https://www.youtube.com/playlist?list=PLuH8BWke2UzAGqSTDE23bimm_U94-jOIQ

BIENVENIDA

En las palabras de inauguración, el senador Miguel Barbosa Huerta señaló que la sociedad mexicana tiene un profundo interés en el tema de seguridad pública. A su vez, el Senado debe incorporar las demandas y exigencias de la sociedad en las propuestas a discusión en el poder legislativo. En particular, enfatizó el cuidado que debe observarse al discutir la posibilidad de desaparecer los poderes municipales cuando se tenga evidencia de penetración por parte del crimen organizado.

El senador explicó que el temario del seminario incluía la visión del tema de la seguridad pública desde una visión garantista sobre los derechos humanos y la justicia. Esta visión implica contar con controles democráticos en el marco normativo e institucional para garantizar los derechos de todas las personas, sin enfocarse únicamente en criterios de eficiencia del uso de la fuerza. En ese sentido, observó el senador, el seminario Seguridad y Justicia sería de utilidad para incorporar ingredientes a la discusión legislativa, a propósito de la Iniciativa del Presidente de la República en materia de seguridad pública.

Por su parte, el Lic. Manuel Pérez Cárdenas, Coordinador Ejecutivo de Investigación del IBD, señaló la importancia de abordar temas relacionados con la seguridad y la justicia desde distintos puntos de vista pero, al mismo tiempo, buscando que prevalezca el interés superior de las y los mexicanos.

A continuación, los trabajos del seminario se dividieron en una conferencia inaugural y cuatro mesas de trabajo:

- ✓ Mesa 1. El sistema de justicia como marco estratégico para la seguridad pública.
- ✓ Mesa 2. Grandes pendientes de las reformas en materia de derechos humanos y sistema de justicia.
- ✓ Mesa 3. La importancia de la gestión de información para cuestiones de seguridad y justicia.
- ✓ Mesa 4. Diálogo entre la Iniciativa de reforma en materia de seguridad y opciones de fortalecimiento de la cohesión comunitaria.

CONFERENCIA INAUGURAL

La conferencia inaugural estuvo a cargo del senador Alejandro Encinas Rodríguez, quien afirmó que la Iniciativa del Ejecutivo Federal en materia de seguridad impacta de manera significativa al conjunto del sistema político y al régimen federalista en el país. Por este motivo, es necesario no sólo referirse a un mando único o policía única, sino definir el marco conceptual que debe regir al sistema de seguridad pública en el país, lo cual implica establecer normas claras que regulen y garanticen la seguridad humana, la seguridad de la sociedad y la seguridad de los ciudadanos.

El senador Encinas expuso que la Iniciativa avanza en una mayor centralización de las facultades de gobierno en el Poder Ejecutivo Federal y, al mismo tiempo, en un mayor debilitamiento del municipio. En este sentido, la propuesta de reformas al artículo 115 constitucional supone que la inseguridad y violencia que vive el país es responsabilidad de los municipios. Sin embargo, antes que responsables, los municipios son víctimas del diseño institucional. El senador observó que se requiere una reforma de fondo al sistema municipal que permita contar con los instrumentos normativos, legislativos, económicos y fiscales para el fortalecimiento de ese nivel de gobierno.

En cuanto a la propuesta de mando único, o policía única, el senador mencionó que se requieren reglas para la creación de un sistema de carrera policial profesional, que cuente con mecanismos y estándares de capacitación, evaluación, fiscalización, seguimiento, estabilidad y permanencia en el empleo de los policías. Además, refirió, son necesarios mecanismos de control tanto hacia las policías locales y como hacia la policía federal.

Dada la diversidad de los municipios en el país, el senador apuntó que es necesario diferenciar entre aquellos municipios que tienen la capacidad de asumir las tareas de policía en sus territorios, y aquellos que no. Así, habría que establecer distintos mandos policiales en función de las necesidades de cada territorio.

Por último, el senador Encinas mencionó que las grandes ausencias en la Iniciativa del Poder Ejecutivo son propuestas de mejora al Poder Judicial y al Ministerio Público, los cuales representan piezas clave para combatir la impunidad y la corrupción

en México. Mientras la gran mayoría de los delitos cometidos no se sancione, acotó el senador, no habrá estrategia de combate a la inseguridad que funcione cabalmente. Por este motivo, enfatizó que los mayores pendientes de reforma, que deberían priorizarse en las discusiones, corresponden tanto al Poder Judicial como en la actuación del Ministerio Público.

MESA 1. EL SISTEMA DE JUSTICIA COMO MARCO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Ana Aguilar García, del Instituto de Justicia Procesal Penal, puso especial énfasis en la necesidad de un enfoque de derechos para el sistema de justicia. Es decir, para que el ejercicio del poder punitivo del estado sea legítimo -señaló Aguilar citando a Luigi Ferrajoli- debe sujetarse a deberes concretos sustanciales como el principio de igualdad y la salvaguarda de los derechos fundamentales. La ponente indicó que, algunos académicos como Luis Pásara no han encontrado evidencias de que el sistema de justicia sea una variable decisiva para disminuir el fenómeno delictivo, y que algunas herramientas (como los criterios de oportunidad y los medios alternativos de solución de conflictos) pueden generar mayor percepción de inseguridad. No obstante, también se ha subestimado el poder de retroalimentación del sistema de justicia hacia el sistema de seguridad. Esto ha dado lugar a mitos y falsos dilemas donde se contraponen la seguridad ciudadana y los derechos humanos. La discusión debe superar estos falsos dilemas pues la política criminal ha fungido como *factor victimizante*. De hecho, explicó, la protección de los derechos de las víctimas y de los acusados puede generar mayor eficacia del sistema de justicia.

Roberto Ochoa Romero, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señaló que el sistema de justicia puede pensarse como un marco para la seguridad pública al considerar las tres fases básicas de la intervención penal. Toda vez que, el desarrollo adecuado de éstas puede ayudar a reforzar la seguridad. La primera fase se refiere a la tipificación de conductas ilícitas, la cual incluye la necesidad de identificar el contenido material de la infracción penal y establecer una intervención penal mínima. Esta primera fase opera como una amenaza de pena legal (es decir, como prevención general negativa o por intimidación) y debe regirse por el principio de proporcionalidad de las penas. La segunda fase está compuesta por la detención y tramitación del proceso

penal, dentro del cual debería ocurrir la confirmación de la culpabilidad del autor del delito como presupuesto para la imposición y medición de la pena, así como la imposición de la pena legal (es decir, de la prevención general positiva o por integración). Finalmente, la tercera fase debería corresponderse con la individualización de la pena legal en sentencia. Esto es, la ejecución de la pena legal debe estar individualizada, con perspectiva de reinserción social positiva, misma que implica un enfoque de derechos (respeto a los derechos humanos, educación, trabajo y capacitación para el mismo, salud y deporte).

Moisés Moreno Hernández, del Centro de Política Criminal, indicó que entre el sistema de justicia penal y la seguridad pública existe una estrecha relación, motivo por el cual la valoración de uno implica también hacer la valoración del otro. Si el Sistema Nacional de Seguridad Pública hace bien su trabajo, señaló el investigador, se podrá despresurizar al sistema de justicia penal, lo cual podrá tener un impacto positivo en sus funciones. En sentido contrario, los datos estadísticos oficiales¹ muestran que la gran mayoría de los delitos no se persigue y no se sanciona, lo cual convierte a la impunidad en un factor que fomenta la comisión de crímenes. Es decir, según lo explicado por el ponente, que la función que corresponde desarrollar al sistema de justicia penal, sobre todo en lo que toca al Ministerio Público, repercute también en el sistema de seguridad pública. Por lo tanto, para atender el problema de manera adecuada, habrá que hacer más funcionales a ambos sistemas. Entre los retos mencionados por el investigador, destacó la necesidad de examinar las actividades y presupuestos destinados a las funciones de prevención del delito del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

María Novoa Cancela, investigadora de CIDAC, expuso tres mitos sobre la relación entre el sistema de justicia y la seguridad pública. El primero tiene que ver con la gran cantidad de probables hechos delictivos ocurridos y su contraste con el reducido número de eventos denunciados y de sentencias dictadas. Con respecto a los delitos que sí se denuncian, la investigadora señaló que no todos aquellos que no terminan en sentencia son representativos de casos de impunidad. Sobre este punto anotó que la reforma al sistema de justicia penal incluye la implementación de mecanismos alternos

¹ Algunos de los datos estadísticos discutidos por el senador Encinas y los investigadores Moreno, Novoa, Negrete y Echarri pueden consultarse en línea en el reporte 14/2014 de Temas Estratégicos del IBD <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte14.pdf>

de solución de conflictos que no concluyen en el castigo o la pena. El segundo mito se refiere a la valoración del sistema de justicia penal a través de las cifras oficiales de “incidencia delictiva”, toda vez que si estas últimas no disminuyen no significará que la reforma al sistema de justicia haya fracasado. Al respecto, Novoa manifestó que no hay evidencia suficiente para calcular el efecto de la reforma penal en la ocurrencia y en la denuncia de delitos. Al medir la incidencia delictiva por el número de denuncias que originan una averiguación previa, como actualmente hace el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se genera el incentivo perverso para las autoridades de desalentar la cultura de la denuncia entre la población. El tercer mito señalado por la investigadora es que el éxito de la reforma de justicia penal no se relaciona con otros indicadores derivados de denuncias e investigaciones ministeriales. El sentido de esta relación es inversa, señaló la investigadora, toda vez que el número y el tipo de denuncias repercuten directamente en la carga de trabajo.

Por lo tanto, señaló Novoa, al hablar de la reforma al sistema de justicia y de algunos indicadores de criminalidad, hay que tener cuidado de no generar percepciones falaces. Afirmar que lo que está sucediendo en términos de inseguridad e impunidad se relaciona con la transformación hacia un sistema acusatorio deviene de mitos y falsas percepciones, los cuales van en perjuicio de un proceso que representa una oportunidad para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia en México.

MESA 2. GRANDES PENDIENTES DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA DE JUSTICIA

José Antonio Guevara Niebla, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, advirtió que el primer pendiente de la Reforma de Derechos Humanos es la obligación de las autoridades de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos. El segundo pendiente es la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión de derechos y garantías. El tercer pendiente es la reglamentación del artículo 33 de la Constitución para establecer un procedimiento de expulsión. Finalmente, la tarea más relevante en derechos humanos es que no se han logrado prevenir las violaciones graves como desaparición forzada, tortura y ejecuciones extrajudiciales.

Paulina Sánchez Román, investigadora de CIDAC, habló sobre los asuntos atrasados en la transformación del sistema de justicia penal. Entre ellos, se refirió a la armonización legislativa. En lo particular, mencionó dos leyes nacionales pendientes: la Ley de Justicia para Adolescentes y la Ley Nacional de Ejecuciones Penales. Otro gran pendiente es la unificación procesal, toda vez que con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y sin planes de desactivación de los códigos locales, para 2016 pudieran llegar a tenerse hasta 80 códigos vigentes (suma correspondiente a todos los códigos vigentes en las entidades federativas más el CNPP). Además, la investigadora afirmó que un gran reto es la asignación y ejecución de los recursos financieros. Finalmente, acotó que el mayor desafío será el mejoramiento del sistema una vez que se haya vencido la fecha de su implementación el 18 de junio de 2016.

Layda Negrete, investigadora de México Evalúa, habló sobre la importancia de medir la percepción de los usuarios del sistema de justicia; es decir, de las víctimas y de las personas acusadas. Afirmó que si no se ven efectos positivos en la opinión de los usuarios significará que la reforma no avanza en el camino deseado. Pudiera parecer extraño enfatizar la importancia de la percepción de las personas acusadas pero es necesario recordar que, en México, 42% de las personas privadas de la libertad aún no tienen sentencia condenatoria. De hecho, apuntó la investigadora, ese porcentaje es mayor a 70% en Quintana Roo y Durango –en Baja California Sur, Oaxaca, Colima y Michoacán es superior a 60% y, en Jalisco, Nayarit, Chiapas, Campeche y Tlaxcala es mayor a 50%–. Además es importante incidir en la percepción de los ciudadanos sobre la justicia, toda vez que se presentan profundas contradicciones en la opinión pública mexicana que, por un lado, declara poca confianza en la actuación y en las resoluciones de las autoridades judiciales pero, por otro lado, demanda penas más severas e incluso pena de muerte para las personas acusadas.

MESA 3. LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA CUESTIONES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

Juliana Padilla Piedrahita, del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), explicó las recomendaciones internacionales para la gestión de la información sobre

personas desaparecidas y personas fallecidas sin identificar. Al respecto, señaló que el mecanismo de búsqueda de personas debe incluir una coordinación eficaz entre autoridades, un marco legal pertinente y una atención adecuada a los familiares de las personas desaparecidas. Lo anterior requiere del desarrollo de un sistema de gestión de información conformado por registros estandarizados y homologados sobre personas desaparecidas y sobre personas localizadas sin identificar. Este sistema presupone la organización sistemática de un universo de datos personales, con posibilidad de acceso para su análisis e interpretación consensuada.

Sobre el tema específico de personas fallecidas sin identificar, la investigadora señaló que existe una elevada cantidad de ellas en territorio mexicano, muchas de las cuales no son mexicanas sino que corresponden a migrantes transnacionales. Para atender esta problemática es necesario el fortalecimiento de la capacidad forense en toda la región, así como la capacidad de gestionar adecuadamente la información generada desde Estados Unidos hasta Centroamérica. Sobre este particular, el CICR está asesorando a diversas dependencias mexicanas en el uso de su sistema *Ante mortem/Post mortem*. Este sistema es una herramienta informática útil para la identificación de restos humanos, que facilita las tareas de archivo, normalización, elaboración de informes, búsqueda y análisis de datos forenses.

Cristopher Gascón, representante en México de la Organización Internacional sobre las Migraciones (OIM), señaló que la justicia, la seguridad y los derechos humanos son pilares fundamentales para cualquier sistema democrático. Afirmó que en la región hay una gran debilidad institucional frente a los grupos criminales que controlan las rutas de paso del narcotráfico y la trata de personas, la cual ha dado lugar al aumento de delitos contra las personas migrantes. Aunque existen indicios de este aumento delictivo generalizado, sobre la problemática particular de la trata de personas –que es considerada como una conducta delictiva compleja– no se tiene un conocimiento preciso de su magnitud. El funcionario hizo notar que, a casi tres años de la publicación de la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas, aún no se cuenta con la base de datos que esta ley mandata.

La OIM promueve una perspectiva global frente a la trata de personas en el contexto amplio de la gestión migratoria. Según esta organización el problema de la

trata debe ser abordado con una perspectiva de seguridad humana, bajo tres principios fundamentales: el respeto de los derechos humanos; el bienestar físico, mental y social de la persona y de la comunidad a la que pertenece y; el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Bajo este último principio es que la OIM divulga recomendaciones internacionales y brinda asistencia técnica con respecto a la gestión de información (entre otros aspectos de combate a la trata de personas y de atención adecuada a las víctimas). Dentro del mismo marco de fortalecimiento institucional, el representante de la OIM en México ratificó ante el Senado el compromiso de esta organización internacional en la prevención de la trata y atención de las víctimas con una perspectiva de seguridad humana y derechos humanos.

Juliette Bonnafé, de ONU Mujeres, hizo mención del marco internacional y nacional que obliga al Estado mexicano a contar con fuentes de información en materia de violencia contra las mujeres. Entre otras obligaciones, se encuentra la de reunir, analizar y difundir estadísticas y datos fidedignos, comparables y anónimos con carácter periódico, a nivel nacional y local, sobre la discriminación y la violencia en contra de las mujeres y niñas. Bonnafé también recordó las recomendaciones al Estado mexicano emitidas por el Comité de la Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación contra las Mujeres, de entre las cuales señaló la preocupación de este Comité por “las inexactitudes en los procedimientos para registrar y documentar los asesinatos de mujeres”.

La funcionaria de ONU Mujeres también explicó los avances de un proyecto que este organismo internacional ha emprendido en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Este proyecto persigue tres objetivos:

- 1) Proponer un formato de registro único de información de casos de violencia contra las mujeres para ser utilizado en las instancias de procuración e impartición de justicia de todas las Entidades Federativas del país;
- 2) Desarrollar un sistema de información automatizado en el que se integre y articule la información sobre casos de violencia contra mujeres generada a lo largo de la cadena de justicia y;
- 3) Contribuir a la generación y sistematización de datos útiles en materia de violencia contra las mujeres que permitan a los tomadores de decisiones

sustentar políticas públicas, planes y acciones con base en información de calidad, confiable y oportuna.

Carlos Javier Echarri Cánovas, investigador del Colegio de México y presidente de la Sociedad Mexicana de Demografía, comentó las tres ponencias anteriores en relación con la información disponible en México. En general, la información debería constituir la base de la política pública pues es un insumo imprescindible para la planeación de políticas y programas gubernamentales, la definición de sus objetivos y metas, el monitoreo de sus avances y la evaluación de sus resultados. El académico señaló que, en México, existen múltiples áreas de oportunidad de mejora en la gestión de información.

Como ejemplos concretos de lo anterior, Echarri expuso diversas inexactitudes en la información oficial sobre el feminicidio, recopilada por los Censos de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En el censo de procuración de justicia de 2014 no se recabaron datos sobre feminicidio para los estados de México, Jalisco y Sonora. En el mismo ejercicio censal, se registraron cuatro víctimas de feminicidio de sexo masculino en San Luis Potosí. En otros estados, como Oaxaca y Veracruz, se tuvieron notables discrepancias en los números de víctimas de feminicidio registradas en los censos de procuración y en los censos de impartición de justicia. Frente a estas inexactitudes, Echarri señaló que “Requerimos avanzar en la construcción de un verdadero Sistema de Información sobre violencia contra las mujeres, basado en instrumentos generales y unificados, que den cuenta de los procesos en toda su complejidad.”

MESA 4. DIÁLOGO ENTRE LA INICIATIVA DE LA REFORMA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y OPCIONES DE FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN COMUNITARIA

Antonio de la Cuesta Colunga, de CIDAC, habló del modelo de mando único policial y la crisis del sistema municipalista. El ponente sostuvo que la Iniciativa del Poder Ejecutivo en la materia implica un replanteamiento del modelo basado en el municipio y que, por lo mismo, requiere de fórmulas eficaces para preservar el estado de derecho y el reconocimiento previo de la diversidad social, económica y cultural de

las distintas comunidades del país. Entre los riesgos potenciales de la Iniciativa, de la Cuesta planteó un mayor debilitamiento del municipio como modelo de organización social, la posible arbitrariedad de los niveles superiores de gobierno, las incógnitas en cuanto a los detalles en la reglamentación de las reformas y la posibilidad de perder la oportunidad de generar un diagnóstico que permita diseños más adecuados de los modelos policíacos. Como conclusión, el analista político recordó que la corrupción y la impunidad no dependen del nivel de gobierno, sino de la fortaleza institucional de cada nivel, motivo por el cual es “impostergable un diagnóstico integral del estado de las policías en todas las entidades y municipios del país”.

Suhayla Bazbaz Kuri, de Cohesión Comunitaria e Innovación Social, señaló que se debe aprovechar la oportunidad de reformar el artículo 21 constitucional para incorporar el concepto de seguridad ciudadana (no sólo seguridad pública) y el concepto de prevención de la violencia y de la delincuencia (no sólo del delito). La investigadora aseveró que se deben fortalecer las capacidades municipales en un marco de seguridad ciudadana, en lugar de debilitar al poder municipal. Al respecto, la ponente detalló las siguientes dos estrategias:

- 1) Fortalecer la cohesión comunitaria en las instituciones policiales para que sus integrantes se transformen en agentes de cambio. Entre otras líneas de acción, esta estrategia contempla la implementación de un sistema de información para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la actuación policial, así como la participación ciudadana en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas en materia de seguridad y justicia.
- 2) Fortalecer la cohesión comunitaria mediante la actuación y decisión del personal policial y las instituciones policiales como agentes de cambio. Entre otras líneas de acción, esta estrategia incluye la investigación y sanción a cualquier violación a los derechos humanos, así como el establecimiento de modelos de policía de proximidad.

CLAUSURA

Las palabras finales y la declaratoria de clausura estuvieron a cargo del senador Fernando Herrera Ávila. El senador celebró que los trabajos del seminario sirvieran para profundizar en el análisis y el debate sobre la seguridad pública en México. Señaló que a muchos les puede exasperar que se hable de la “mexicanización” de la violencia en el contexto internacional. Sin embargo, sostuvo el senador y presidente del IBD, que el diálogo sólo tiene existencia en la diversidad, en la virtud de entender y atender la verdad de los otros. Apuntó que ninguna organización criminal ha puesto en peligro la estabilidad institucional de México, y que la violencia y el narcotráfico nunca podrán suplantar el sano ejercicio de la política y, mucho menos, del Estado de Derecho. Finalmente, expresó su gratitud a los participantes en el seminario y puntualizó que el Senado de la República tiene que abreviar de su capacidad y talento para enriquecer la discusión pública y legislativa, en el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho.