

Política criminal y órganos de planeación y ejecución

La tarea del Estado en seguridad y justicia penal se debe realizar en el marco de una política definida y cuidadosamente planteada y cumplida. Así, hemos mencionado la “estrategia”. A este respecto se habla de “política criminal” —la expresión más frecuente—, “política criminológica”, “política de defensa social”. Más allá de la denominación, lo que urge a la República es una verdadera política que ilustre y conduzca las acciones del Estado en este campo. No la hemos tenido, aunque en ocasiones se haya afirmado e incluso documentado otra cosa. Nos hemos movido, más bien, por el resorte de los males emergentes, las críticas iracundas, los problemas abrumadores; en fin, espasmos y reacciones de la misma naturaleza.

La extraordinaria complejidad de la seguridad pública, y la variedad y vastedad de acciones que el Estado debe cumplir en este campo, sugiere la necesidad de articular aquellas a través de un órgano que coordine y encauce las tareas, a sabiendas de que no podrá reunir todas en su propia competencia. Por otra parte, el éxito de tan ingente tarea requiere una “voluntad política” concentrada y perseverante en la cúspide del poder. De ella deriva la atención que el actual gobierno se propone dedicar a la seguridad a través de la constante actuación de un gabinete especializado, que opera bajo la conducción personal del presidente de la República, y por medio de una dependencia administrativa de reciente “reconstrucción”: la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana —temas que pudieron marchar por separado—, regulada en reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicadas el 30 de noviembre de 2018.

Como sabemos, esa surgió hace algunos años. Luego fue suprimida y sus atribuciones pasaron a la de Gobernación, por conducto de una Comisión Nacional de Seguridad. No fue exitoso el producto de esta asignación de tareas, pero habrá que observar el funcionamiento y los resultados de la secretaría prometida en la campaña electoral y “reconstruida” en 2018, que tendrá a su cargo —vinculada a las áreas castrenses del gobierno de la República— la destacada tarea de generar la Guardia Nacional y encauzar la primera y decisiva etapa de su funcionamiento.

La importancia y complejidad de ese encargo son monumentales. En su desempeño influirán, por supuesto, tanto las novedades que derivan de la Guardia Nacional —a media vía entre el ámbito civil y el orden militar— y la siempre difícil y azarosa actividad de las entidades federativas y de los municipios, que son sectores clave para la seguridad pública y no deben sustraerse a esta vocación de buen gobierno. Asimismo, habrá que pulsar el curso de los vienes que corren en direcciones encontradas. De ellas doy cuenta, de manera muy concentrada, en este ensayo.

Por lo pronto observemos que la reforma de 2018-2019 ha puesto a cargo de esa secretaría la formulación de instrumentos que orientarán, con la mirada sobre la Guardia Nacional, el curso de las acciones en materia de seguridad. Igualmente, le compete evaluar esas acciones y dar cuenta al Congreso. Esta cuenta compete también al propio Ejecutivo, como mencionaré en otro apartado de este ensayo.

Es relevante recordar que la función de seguridad pública compete a los tres órdenes de gobierno —o niveles del Estado mexicano—, como lo es mencionar que el cumplimiento de los deberes en este ámbito ha sido muy desigual. Las autoridades federales constantemente reclamaron a las locales sus omisiones en esta materia; otras reclamaciones hicieron las locales a las federales. Considerando la naturaleza y las circunstancias de la seguridad, es obvio que el esfuerzo debe ser parejo y coordinado, además de inmenso, gobernado por la lucidez.

La necesidad de reconstruir las acciones del Estado en la materia que ahora nos interesa determinó la fallida Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017. Al promulgarla, el Ejecutivo manifestó que no haría uso de la facultad que le confería dicho ordenamiento para declarar la existencia de situaciones especiales que permitieran la intervención federal en determinadas áreas críticas. Aguardaría —señaló el mismo Ejecutivo, en esa insólita manifestación— a que la Suprema Corte de Justicia se pronunciara acerca de la constitucionalidad de dicha ley, combatida desde diversos frentes a través de clamorosas protestas y varias acciones de inconstitucionalidad.

La Suprema Corte “defenestró” la Ley de Seguridad Interior, declarando su invalidez total en sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, que el alto tribunal notificó al Congreso de la Unión el 15 de noviembre de 2018, para los efectos jurídicos correspondientes. Así volvimos a la situación anterior, que sería reasumida en esta etapa a través de la Iniciativa de reforma constitucional conducente a la creación de la Guardia Nacional.

La Iniciativa replanteó la misión protagónica y la autoridad del gobierno federal, que luego serían muy objetadas por gobernadores y presidentes municipales. En la misma línea, acentuada, se pronunció el D1 de la Cámara de Diputados. Veamos algunos extremos de esta orientación. En los términos del mencionado dictamen, el Congreso de la Unión tendría la facultad de legislar sobre la Guardia Nacional —atribución que se ha conservado a lo largo del proceso de reforma—, pero además la de “disolver, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes [¿en las sesiones de las cámaras del Congreso?], a la Guardia Nacional, con pleno respeto de los derechos laborales y profesionales de sus integrantes” (artículo 73, fracción XV). Esta atribución no subsistió en el D2 ni llegó al texto finalmente aprobado por el Congreso.

Esa posible disolución de la Guardia Nacional pretendía atender —así se indicó en el D1— “la preocupación y las diversas expresiones de organizaciones y especialistas res-

pecto de la necesidad de que la institución de la Guardia Nacional cuente con contrapesos y equilibrios en el marco de un régimen democrático". A esta preocupación obedecen otros puntos contenidos en aquel dictamen: legislación sobre el ejercicio de la fuerza y evaluación de la Guardia. "Es de lo más importante resaltar —asienta el mismo documento— que en un contexto democrático deben de existir contrapesos y es precisamente en estas porciones normativas donde los precisamos".

Volvamos a la misión descollante del orden federal. Con esa orientación de fondo, en el D1 de la Cámara de Diputados se propuso que el Ejecutivo pudiera reglamentar, a través de la dependencia a cargo de la seguridad, "a las policías auxiliares de las entidades federativas [glosó: probablemente se quiso aludir a policías pertenecientes a entidades que actúan en auxilio de las policías de otras jurisdicciones] y a los cuerpos de seguridad privada" autorizados por la Federación, así como "obtener y articular la información que generen las instituciones de seguridad [glosó: cabe suponer que «todas» la de esta materia, en cualquier nivel del Estado] y sus centros de monitoreo, a través de un sistema central de administración de información" (artículo 89, fracción VII). Esta facultad tampoco se acogió en el D2.

En los preceptos transitorios del D1 —disposiciones sobre las que adelante volveré— se encomendó al Ejecutivo la elaboración (glosó: ¿también la aplicación?) de un programa de reestructuración orgánica y funcional y fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad pública "bajo un esquema calendarizado para que reasuman el ejercicio de su función, de manera gradual y continua" (artículo 6o. transitorio, primer párrafo), expresión que permite entender que esas instituciones habrían declinado esa función, que sólo reasumirían a la luz del satisfactorio cumplimiento del programa. Esto último también se desprende de los siguientes párrafos del mismo precepto propuesto, en los que se plantea el envío al Congreso de la "evaluación integral del programa", cuyos resultados servirían "para el ajuste legislativo y normativo del programa y el esquema calendarizado, por los órganos correspondientes".

La misma decisión figura en el primer párrafo del artículo séptimo, transitorio del aludido D1 de los diputados. Éste se refiere a “un diagnóstico para determinar el estado de fuerza y las capacidades institucionales de las corporaciones de seguridad pública federal, así como de las entidades federativas y de los municipios donde alguna institución federal se encuentre realizando labores de seguridad pública”. El diagnóstico —añade el mismo precepto proyectado— permitirá acreditar si “la autoridad policial, sea local o municipal, cuenta ya con la fortaleza institucional para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo”.

Continuemos: si el diagnóstico resultara positivo, “la corporación policiaca correspondiente asumirá la función de seguridad pública” (glosó: de la que se había retirado). Si el diagnóstico no es positivo, el D1 previno dos medidas enérgicas —digamos— para corregir la anomalía: en primer término, la intervención (glosó: se entiende que por parte de fuerzas federales) de la policía municipal o estatal que corresponda, y en segundo término la actuación de la autoridad hacendaria federal, a instancia del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, que “descontará del rubro de participaciones federales en el ramo de seguridad pública al gobierno de la entidad federativa o del municipio respectivo, el monto que corresponda por la prestación del servicio de seguridad pública que realiza la federación a través del cuerpo de seguridad respectivo”.

En reuniones del presidente de la República y los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), así como en las audiencias públicas organizadas por la Cámara de Diputados para escuchar a los críticos de la iniciativa y del dictamen del 21 de diciembre de 2018, varios gobernadores objetaron a fondo las atribuciones que pretendía asumir la Federación, con quebranto —se dijo— del sistema federal. Y se sumaron las voces municipales. Como hemos visto, el documento objetado desbordaba centralismo; las soluciones de este signo naufragaron en las aguas profundas del federalismo, y la fuerza centrífuga de las corrientes locales contuvo la tensión centrípeta de las federales.

El D2 de los diputados proclamó la desembocadura —por ahora, y sólo en los términos de las normas— del encuentro federalismo vs. centralismo. En las “Conclusiones” que incluyó aquel documento se declaró, con énfasis: “Deben quedar intocadas las competencias propias de los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de seguridad pública”. En contraste con el centralismo, en esas “Conclusiones” se afirmó: “Deben fortalecerse los mecanismos de colaboración entre los tres niveles de gobierno”.

No es este el momento de analizar en qué pudiera consistir la “colaboración” entre esos niveles de gobierno, punto de importancia decisiva que requiere detallada regulación —que hará la ley reglamentaria prevista en el decreto de reforma constitucional (artículo cuarto transitorio)— y puntual cumplimiento. También se ha aludido en diversas ocasiones a la colaboración entre las instancias internas de cada uno de esos niveles. No examinaré este asunto, pero tampoco omitiré mencionar que cualquier colaboración tiene el marco de las atribuciones de cada instancia del poder público, y que el Poder Judicial —siempre llamado a “colaborar”— debe atenerse a sus facultades precisas y cuidar de su independencia, imparcialidad y competencia.

En suma, el D2, que en varios extremos revisó el dictamen del 21 de diciembre, atenuó el ímpetu de la autoridad central —que en los términos del D1 podría intervenir en ámbitos locales, sustituir a los órganos de seguridad y sofocar, incluso presupuestalmente, la insurrección de las entidades federativas— y optó de nueva cuenta por el régimen de coordinación. Media una gran distancia entre las pretensiones fuertemente centralizadoras, e incluso punitivas, expuestas en los primeros pasos del proceso de reforma y las soluciones conciliadoras en las que éste desembocó.

En la normativa aprobada por el Congreso abundan las disposiciones alusivas al respeto a las competencias de cada nivel del Estado y a la coordinación, ya no supra o subordinación: la seguridad pública se atiende “en las respectivas competencias que esta Constit

tución señala”; la Guardia Nacional es una “institución policial de carácter civil” que tiene a su cargo “la coordinación y colaboración con las entidades federativas y municipios” (artículo 21); el Congreso de la Unión legislará acerca de la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios (artículo 73, fracción XXIII); la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública contendrá “los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública” de entidades federativas y municipios (artículo cuarto transitorio del decreto de reforma), y los Ejecutivos de las entidades presentarán al Consejo Nacional de Seguridad Pública el “diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales” de sus cuerpos policiales y habrá previsiones presupuestales y corresponsabilidad entre la Federación y las entidades, así como evaluación para el ajuste del programa y su calendario de ejecución por los órganos correspondientes (artículo séptimo transitorio del mismo instrumento).

Ahora bien, tenemos una inveterada experiencia: nos cuesta infinito trabajo “coordinar” a los poderosos para que cumplan sus deberes. Ha sido el retramiento de muchas instancias locales el dato determinante de la propuesta centralizadora federal. Por ello, en este punto deberán operar con especial energía, inteligencia y perseverancia los encargados de la seguridad pública, que es lo que interesa a los ciudadanos, desentendidos de cuestiones de competencia constitucional y atentos a la protección de sus vidas y sus propiedades. Optamos, pues, por la coordinación. Que así sea y que tenga éxito. La vigilancia de la sociedad contribuirá a ese propósito.

La información —veraz y oportuna, pertinente y suficiente— es factor de buen gobierno. Importante en todo caso, no lo es menos en la materia que ahora analizo. Por ello, a lo largo de las propuestas conducentes a la reforma, apareció y persistió, hasta culminar en el texto aprobado, la necesidad de contar con un genuino sistema de información, centralizado, al que deben concurrir todas las instancias competentes del poder público y que debe servir con eficacia al conjunto.

Por supuesto, no se trata de constituir —como se ha reprochado en varias ocasiones— un medio de injerencia en asuntos privados, que deben quedar fuera del escrutinio público, y mucho menos de un instrumento para el ejercicio de presiones indebidas. En atención a aquella necesidad de “buen gobierno” —hay que subrayar este concepto—, la reforma constitucional previene el establecimiento de “un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación, al que ésta, las entidades federativas y los municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia conforme a la ley” (artículo 21 constitucional, inciso b).

Permitáseme ahora una digresión. Concluyo este apartado con la referencia, así sea incidental, a una institución que puede y debe contribuir a la política de seguridad pública y a su fiel cumplimiento. Me refiero al Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe). En 1976 se creó este organismo descentralizado con el fin de favorecer la formación de una verdadera política criminal. Desde entonces ha logrado un apreciable reconocimiento en nuestro país y fuera de él, pese a las piedras —ni pocas ni menores— que encontró en su camino. Hace algunos lustros fue suprimido por una decisión gubernamental infundada y desconcertante, que echó por tierra el trabajo de muchos años. Sin embargo, el Instituto renació y continuó su marcha. En años recientes se vio acosado por vientos de fronda, impulsados por el capricho y la ignorancia. Empero, ha podido resistir y caminar, y puede ser —esto es lo importante— una valiosa herramienta del Estado en la definición y ponderación de la política criminal que requerimos.