

## El “primer respondiente”: la policía

Me referiré en primer término a la policía, porque de ésta depende, en gran medida, la buena marcha de la seguridad y la justicia penal, y de su excelencia dependerá el éxito del Plan y de las ofertas que éste contiene. Al decir esto entiendo que la policía —no tal o cual corporación, sino el órgano de seguridad denominado “policía”— es un factor de seguridad irremplazable —para sus fines y con sus limitaciones— y que la nación requiere contar con una magnífica policía, no abolirla. Desde luego, hay que contar con la existencia de diversas policías en el país, independientemente de la Guardia Nacional que absorberá a la Policía Federal (que a su vez relevó a la Policía Federal Preventiva. Conservando o modificando las secciones con que ha contado). Subsisten: policías municipales y policías estatales (entre ellas las de investigación, vinculadas al MP o Fiscalía), policía federal de investigación (también vinculada a la correspondiente Fiscalía) además de los cuerpos policiales militares.

Diré de una vez que, en mi concepto —y en el de otros observadores, que han expresado públicamente su opinión—, el más grave defecto de la reforma constitucional es haber olvidado o minimizado el papel de la policía —la policía ordinaria— en materia de seguridad pública y justicia penal. Por supuesto, la policía no ha desaparecido del texto constitucional, y tampoco desaparecerá de la ley secundaria, pero todo el énfasis, todas las expectativas, todo el acento, se han concentrado en la Guardia Nacional —a la que más adelante me referiré con detalle—, ignorando que la policía —o las policías, puesto que son varias en nuestro país federal, cimentado en el municipio— son el agente natural y necesario, el que tiene mayor pre-

sencia territorial y el que se halla más a la mano de los ciudadanos en los asuntos cotidianos de la seguridad y la justicia.

Lejos de haber intentado la reconstrucción de la policía —reconstrucción a escala nacional, porque el problema tiene esa misma dimensión—, la mirada del Constituyente Permanente en 2018 y 2019, y el gran debate general, se concentraron en un nuevo personaje: la Guardia Nacional, y relegaron al actor cuya consolidación —precedida por una profunda reforma— apremiaba con fuerza.

Ya veremos que tras el intento de intervención federal en el ámbito hasta hoy reservado a las autoridades estatales y municipales, intento que tropezó con firme oposición, se adoptó una solución negociada en torno a la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas, quizá la única solución que permitieron las circunstancias, atadas a la idea dominante de generar esa Guardia. Aparentemente se ha aceptado la debilidad de las policías subsistentes y se ha prometido fortalecerlas, pero esta intención no dominó el trabajo del Poder Revisor de la Constitución, atareado en el estudio y la regulación de la Guardia Nacional. Empero, la plena organización y distribución eficaz de ésta llegará al cabo de algún tiempo —tal vez mucho tiempo—, que se pudo emplear en el saneamiento de la policía regular.

Aun cuando la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma constitucional sostiene que existe una “aguda carencia de una policía profesional”, lo que implica la necesidad de contar con ésta, lo cierto es que el Plan y las propuestas que surgieron en el curso de la reforma constitucional cargan el acento en la mencionada Guardia Nacional. Habría que ponerlo en la policía municipal y estatal, donde se hallarán —si logramos la reforma de ésta, con un esfuerzo titánico— soluciones verdaderas a los problemas que nos afligen. Pero no fue ahí donde se depositó el énfasis.

La normativa constitucional propuesta hará desaparecer la policía federal en aras de la Guardia Nacional, que asumirá las funciones asignadas a aquella en los artículos 2o. y 8o.

de la Ley de la Policía Federal, conforme a las sugerencias de los artículos segundos transitorios incluidos en la iniciativa y en el D1, que determinaron el rumbo final de la reforma en este punto. ¿Conviene que la República carezca de una policía federal y que las tareas naturales de ésta se hallen a cargo, por mandato constitucional —ya no por la fuerza de los hechos—, de un órgano semipolicial y semimilitar, aun cuando el acento se haya cifrado, últimamente, en la figura civil de la Guardia Nacional?

La palabra *policía* tiene orígenes diversos. Uno de ellos se relaciona con la limpieza que debe prevalecer en la marcha de una sociedad. La policía tiene una misión descollante, que advirtieron los diputados constituyentes de 1916-1917 cuando redactaron el artículo 21, con una fórmula que mejoró la propuesta de Carranza. En este precepto se refirieron a la policía judicial y la colocaron bajo la autoridad y el mando inmediato del MP. Sabia y práctica decisión, o por lo menos esperanzada prudencia.

Las reformas constitucionales de 1994 y 2008 sobre seguridad pública han procurado sistematizar esta materia y aportar bases para su mejor despacho. A la cabeza de los incisos que aportan las bases del Sistema de Seguridad Pública, no modificadas en este punto por la reforma de 2018-2019, se halla la “regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”. No escapó este requerimiento, pues, a los reformadores de 2008, que aportaron detalles de los que depende el éxito de su aspiración.

La idoneidad de los servidores de la seguridad pública y la procuración de justicia también preocupó a los sucesivos reformadores de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, que proveyeron una errónea solución a los casos de remoción injustificada: la sentencia que la declare no traerá consigo la reincorporación de quien fue separado sin justificación; sólo se le indemnizará. Grave tropiezo en el respeto a la función judicial: lo que ésta disponga no podrá remover la injusticia que reclamó el justiciable al presentar su demanda.

El Documento-UNAM de 2011 se ocupó del “modelo policial” y señaló con énfasis: “la reforma policial parte de la responsabilidad política de construir políticas públicas democráticas de seguridad: la policía sigue a la política de seguridad, y ésta a la política social”. En la línea de esta afirmación, el documento añadió: “De la construcción de comunidades seguras y policías modernas y profesionales en los municipios se sigue el establecimiento de Estados seguros, y de un país seguro. Nunca es al revés. La reforma policial debe apuntar a la configuración de una policía más civil, democrática y eficiente, con un amplio reconocimiento ciudadano”. Ese mismo texto señaló, con absoluta congruencia: “La base original para construir esas políticas públicas es el municipio, que es el punto a partir del cual se deben enfocar los esfuerzos de reconstrucción policial para trascender posteriormente a las esferas estatal y federal”. Nótese la relevancia que este documento reconoció a la policía municipal, la más cercana al ciudadano, mucho más que la estatal y la Guardia Nacional.

Aquí se tomó posición en torno a un tema que ha provocado debates. Es preciso fortalecer —o mejor dicho, “refundar”— la policía municipal. Este punto apareció inicialmente en el proceso de reforma constitucional de 2018-2019, como cuestión fundamental. Así se observó en el D2, en cuyas conclusiones —como luego en los artículos que ese documento propone— se mencionó: “Debe establecerse una ruta de fortalecimiento de los cuerpos policíacos”. Empero, este señalamiento indispensable no fue el signo rector de la reforma y de los programas que ésta impulsará, fuertemente asociados a la Guardia Nacional.

En conexión con los conceptos que he manejado a propósito del significado de la seguridad, tema rector para la acción del Estado, el Documento-UNAM añadió que el modelo policial “debe adscribirse al modelo de seguridad ciudadana, como política derivada del modelo de seguridad humana”. La propuesta agregó rubros indispensables: política de reclutamiento, selección y promoción; mejora de condiciones laborales y derechos de los policías; evaluación y control desde el exterior; indicadores de desempeño; coordinación institucional

de seguridad y policía, y uso intensivo y creativo de la comunicación para obtener la “reinserción social de la policía”.

La reforma constitucional de 2008 confirió a las policías —que ya no se reducen o confinan en la vieja figura de la “policía judicial”— un papel primordial en el sistema acusatorio. Un desacierto de aquella reforma, a mi juicio, fue la relativa manumisión de la policía con respecto al MP, dejando al garete la subordinación estricta que planteó el Constituyente de Querétaro. En esta solución cuestionable pesó la idea de que la misión natural de la policía es investigar, y la investigación no puede sujetarse a la injerencia minuciosa y perturbadora —teóricamente— del MP. El argumento es plausible en abstracto, pero no en concreto: vale para un modelo utópico y ucrónico de policía, pero no para la policía de aquí y de ahora, y tampoco para la relación entre el MP y la Guardia Nacional. De nueva cuenta debemos reflexionar sobre la conveniencia —o no— de acoger sin más las experiencias que han prosperado en otros países, y que en éstos han suscitado algunas críticas.

Se ha facultado a las policías para investigar con cierta independencia del MP. Se acostumbra decir que los policías son el “primer respondiente”, se acostumbra decir, por su acceso inmediato a la escena del crimen. ¿Será porque llegan antes que nadie o porque ya se encontraban ahí cuando ocurrió el delito? Lo cierto es que de la gestión policial depende el éxito de aquel sistema, que navega haciendo agua.

Al amparo de un régimen federal “a la mexicana” —y no podríamos esperar ni podría ser otra cosa— cada municipio tiene su policía, cuando la tiene; los Estados de la Unión cuentan con la suya, y la Federación ha dispuesto, como señalé, de sus propias policías: la antigua Federal, hoy relevada o absorbida por la Guardia Nacional, y la de Investigación, aunque aquella también investiga, como adelante señalaré. Por supuesto, la notoria debilidad de los órganos municipales, la multiplicidad de las policías, dispersión que no pudimos resolver en los últimos años, y los constantes tropiezos en la selección, la formación y la supervisión

—entre otros datos de una grave crisis—, no militan por la seguridad y la justicia que aquellas debieran garantizar.

En los términos de la primera “Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Personal Policial” (Enecap), levantada por el Inegi en agosto de 2017, las corporaciones policiales contaron con 384,900 “elementos” (como se suele llamar a los agentes), número que abarca tanto a quienes se hallaban adscritos a la Policía Federal (36,500) y a la Federal Ministerial (3,600), como a los asignados a las policías preventivas (168,600), preventivas municipales (124,400) y estatal ministerial (51,800). En su conjunto, esto significa una fuerza impresionante, aunque según algunos analistas resulta insuficiente en función de la población, el territorio y la criminalidad. Sea lo que fuere, ¿es impresionante su aportación a la verdadera seguridad y a la auténtica justicia? He aquí otra pregunta que los ciudadanos responden todos los días. Conocemos la respuesta.

Observemos algunos casos descollantes en la crónica del crimen. Por ejemplo, los hechos de Ayotzinapa/Iguala. Hay discrepancias sobre la investigación y, por supuesto, acerca de las conclusiones; pero no las hay en el señalamiento del papel que jugaron las policías locales en ese crimen. Ayotzinapa es un ejemplo elocuente sobre la crisis que existe en la policía. Y no ha sido el único caso: últimamente recibimos nueva condena de la CortelDH por hechos identificados popularmente por el lugar en el que ocurrieron: Atenco. En el escenario de las violaciones a derechos humanos apareció la policía. Los ejemplos, multiplicados, dan cuenta de uno de los problemas de mayor severidad y más compleja solución que padece el Estado mexicano, y con él, la sociedad entera. Llevará mucho tiempo resolverlo. Hoy día las expectativas de saneamiento se han cifrado en la Guardia Nacional.

Ya me referí a los problemas de opinión pública acerca de los personajes de la seguridad y la justicia, mal valorados. Ahora hablamos de la policía. Como referencia útil en torno a este asunto, podemos mencionar la “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental”

realizada por el Inegi en 2017. En los términos de esta encuesta, el servicio público básico que logró el mayor nivel de satisfacción fue la educación pública universitaria: 82.1%; en los dos peldaños más bajos se situaron la policía: 23.8%, y el cuidado de calles y avenidas: 23.7%. Por lo que toca a la calificación expresada por los ciudadanos con respecto a instituciones y organismos públicos y privados, la consulta sobre confianza en instituciones, desarrollada por Mitofsky en 2018, colocó en el nivel más alto de calificación a las universidades, con 7.4 sobre 10; enseguida la Iglesia (o las iglesias), con 7.2, y el Ejército, con 7.0. Muy lejos de estos números se hallan los correspondientes a la policía: 5.5, localizada en el tramo más bajo de calificaciones, si bien hay instituciones peor calificadas: sindicatos: 5.4, senadores: 5.3, presidencia, diputados y partidos políticos, los tres con 5.1.