



Noviembre
2007

Propuestas de Cambio

Cuatro temas urgentes para la reforma penal

Guillermo Zepeda

RESUMEN.

La seguridad ciudadana y la justicia penal son materias muy complejas y con estrecha relación. Cada conflicto social y cada modalidad delictiva tienen una causalidad particular. No basta pues, una reforma legal y procesal para recuperar la seguridad y la tranquilidad en el país; hay que combatir las causas específicas de cada tipo de conflicto o crimen y prevenir su incidencia.

En sentido contrario a esta ruta, en México se ha optado por tener una sola respuesta ante todas las clases de delitos (violentos o no violentos, imprudenciales o intencionales): la amenaza penal y, particularmente, la sanción de prisión. El resultado ha sido un uso irracional de los recursos y la criminalización de los conflictos sociales. Hoy por hoy, el 75% de los recursos públicos dedicados a la seguridad y la justicia penal se destinan a los ilícitos no violentos y de bajo impacto social.

La reforma penal debe ser integral, abordando el desafío de tener instituciones más justas así como eficientes. Además de la transformación legal, deben mejorarse las organizaciones encargadas de la prevención, la procuración e impartición de justicia, así como del sistema de readaptación social.

1. La seguridad pública no se encuentra en los tribunales
2. Por una política criminal incompleta
3. Una reforma penal integral
4. ¿Reformas penales a la chilena sin carabineros?
5. Conclusión

Es muy alentador que el Congreso de la Unión muestre una intensa actividad en torno a la elaboración de un dictamen para realizar una trascendental reforma del sistema penal. Esta reforma es apremiante y prioritaria dentro de la agenda de la transformación institucional para consolidar nuestra vida democrática y el Estado de derecho. Sobre este debate abordaré, brevemente, los siguientes cuatro temas:

1. La seguridad pública no se encuentra en los tribunales.

De la mera adopción de una reforma penal no se puede esperar la reducción de la incidencia delictiva, la violencia, ni de la percepción ciudadana de inseguridad.

Para combatir la delincuencia común y la violencia se requiere actuar sobre las variables socioeconómicas e institucionales que las causan (desde la falta de alumbrado público y desempleo hasta la marginación: por ejemplo, en el ámbito municipal, la variable más asociada con el homicidio intencional es la proporción de viviendas con piso de tierra. *Dato de Rafael Ruiz Harrel*). Así mismo, la delincuencia común demanda políticas preventivas hacia grupos vulnerables, acciones de anticipación y disuasión de los delitos, así como un

adecuado mapeo de la delincuencia y planeación del patrullaje.

Por lo que se refiere a la delincuencia organizada y los delitos de mayor impacto social es fundamental mejorar la inteligencia policial, los grupos de elite, así como la depuración de los cuerpos encargados de la seguridad y la procuración de justicia, sin cuyo contubernio e ineficiencia el crimen organizado no tendría la preponderancia que presenta actualmente. Esta problemática requiere políticas públicas de Estado integrales y con continuidad, por lo que no podemos esperar que la seguridad mejore únicamente con cambios legislativos.

2. Una política criminal incompleta.

En la actualidad no existe una visión integral de políticas para la seguridad ciudadana y justicia penal en México. El gobierno se ha concentrado en un discurso de la seguridad pública orientado fundamentalmente al tema del crimen organizado, particularmente al narcotráfico. La urgencia y la impotencia han nublado una visión más amplia.

Volcados en crear un estado de excepción se han olvidado sectores delictivos no menos importantes. Por ejemplo, la violencia rural (por cada ejecución del

Guillermo Zepeda. Es investigador asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo, (CIDAC) donde coordina el proyecto "Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en México". Email: gzepeda@cidac.org

crimen organizado hay dos homicidios en el ámbito rural), la violencia imprudencial (despilfarramos anualmente 33,500 vidas en accidentes fatales). La probabilidad de un mexicano de morir hoy en un accidente es cuatro veces superior a la de un canadiense y 8 veces superior a la de un español. Así mismo, delitos menores como problemas entre vecinos y familiares no son atendidos y dormitan en los archivos de las procuradurías hasta que el conflicto escale hacia la violencia.

Por otra parte, la política criminal no ha atendido adecuadamente los delitos no violentos y no graves (como daño en las cosas derivados de accidentes de tránsito, fraudes y pequeños robos) y mantiene una respuesta represora y desproporcionada.

Se hace un uso irracional de los recursos. En ocho años se duplicó el número de personas en prisión (219 mil actualmente) sin que descendan los índices delictivos ni la percepción ciudadana de inseguridad (entonces *¿A quiénes estamos encarcelando?*)

Todos los días el erario público destina 27 millones de pesos a la manutención de reclusos de los que a sólo 7% se les imputa delitos violentos y graves. Se dedica 75% de los recursos (unos 65 mil millones de pesos en el país) a investigar, encarcelar y procesar a los responsables de los delitos no violentos ni graves; mientras el crimen organizado goza de cabal salud.

3. Por una reforma penal integral.

Simplificando mucho, se puede señalar que el sistema penal mexicano tiene dos grandes problemas: uno cualitativo (un sistema muy injusto) y el otro cuantitativo (un sistema muy ineficiente).

Es injusto porque existe inequidad en el proceso, una gran concentración de facultades en el ministerio público que no son controladas adecuadamente (de lo que se derivan numerosas violaciones a los Derechos Humanos), un culto al expediente escrito que coagula la realidad y la lleva, cercenada, al escritorio del gran ausente del proceso: el juez (quien por exceso de trabajo, delega en sus colaboradores la conducción del proceso que se supone él preside). La defensa tiene grandes adversidades, pues enfrenta a un sistema que subsidia y valida las insuficiencias e ineficiencias de las policías y del ministerio público.

Pero además, es un sistema muy ineficiente: Sólo se reportan uno de cada cinco delitos y con ello basta para saturar a las procuradurías de justicia. Pocas investigaciones son concluidas, los procesos se prolongan por meses y la víctima generalmente sale con las manos vacías, y decepcionada del sistema penal.

Para mejorar *cualitativamente* al sistema penal se requiere cambiar a un sistema acusatorio, adversarial, público y oral, en el que las partes sean iguales, se desarrolle la profesionalización de los servidores públicos y abogados que participan en el proceso, en el que se proteja a la víctima y se respeten los Derechos Humanos.

En lo *cuantitativo* se debe fortalecer la prevención, la justicia cívica y la procuración social reservando al sistema penal para casos extremos en que se apliquen los procedimientos y las sanciones de manera proporcionada. Así, se introducen mecanismos de justicia restaurativa, se simplifican procedimientos en delitos en los que no hay intencionalidad (como accidentes de tránsito), privilegiando el acuerdo y la reparación del daño.

En conclusión, se desarrollan respuestas más efectivas y eficientes para los conflictos sociales, al mismo tiempo que se descongestionan el sistema, permitiendo que más y mejores recursos

humanos y materiales se destinen a la inteligencia policial, la investigación criminal científica, los peritajes y la captura y reclusión de responsables de delitos violentos y graves, entre ellos el crimen organizado.

Lamentablemente, en nuestro país la mayoría de los estados han privilegiado la atención del aspecto cuantitativo (ineficiencia) sin transformaciones cualitativas (injusticia). La autoridad no cede a perder las ventajas de un sistema inquisitivo que suple las ineficiencias de las policías y del ministerio público.

En estados como Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes, entre otras, se ha privilegiado la descongestión (salidas alternas, juicios abreviados) sobre la equidad y justicia en el proceso penal. El resultado ha sido un sistema igual de inquisitivo e injusto, pero más eficiente. Un master en gestión para Torquemada. En Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas se han adoptado reformas integrales que abordan tanto la lucha por un sistema más justo como efectivo. Tienen enfrente el desafío de lograr su cabal instrumentación, que significaría un salto fundamental en la consolidación de un sistema penal moderno para una sociedad democrática y con vigencia del Estado de derecho.

4. ¿Reformas penales a la chilena sin carabineros?

Un nuevo paradigma para la convivencia y prevención de conflictos penales, una política criminal integral y una reforma penal completa, implican una transformación de las organizaciones encargadas de la prevención del delito, canalización institucional de los conflictos y la aplicación de la ley.

La capacitación, profesionalización y promoción de los trabajadores sociales, mediadores, educadores, policías, ministerios públicos, peritos,

policía investigadora, funcionarios judiciales y personal del sistema penitenciario deberá ser parte de la preparación en la instrumentación del nuevo sistema.

Un buen ejemplo es Chihuahua donde si bien la instrumentación de su gran reforma legislativa tuvo un periodo de transición de apenas unos meses, la reforma, mejora y certificación de sus servicios periciales y de los servicios policíacos ya llevaban varios años de desarrollo.

Se hace énfasis en la policía por que es uno de los actores más deteriorados, pero que tiene un gran potencial de aportación a la consolidación de un nuevo entorno para la seguridad y la justicia. El 76% de los 454 mil servidores públicos del sistema de seguridad ciudadana y justicia penal en México son policías uniformados. Por décadas, por desconfianza, en lugar de transformar y mejorar a la policía se le quitaron atribuciones.

Un nuevo sistema no puede consolidarse si antes no transformamos a sus organizaciones. La prevención requiere inteligencia policial; la justicia restaurativa requiere de una policía de proximidad legítima y capaz para recibir la confianza de la comunidad al canalizar sus conflictos incipientes; la simplificación de procedimientos requiere una policía informada que pueda orientar a la ciudadanía y realizar las primeras gestiones para la atención del conflicto. La atención de delitos graves y violentos, y el combate al crimen organizado demanda inteligencia policial, respuesta inmediata y capacidad técnica y logística especializada de los cuerpos policíacos de elite.

El principal desafío de la policía es su profesionalización. La policía en México no es capaz de retener a los mejores elementos y no aparece como un proyecto de vida deseable para los jóvenes. Ser policía en México es una actividad riesgosa, mal remunerada y estigmatizada socialmente, por eso se cambia casi por cualquier cosa.

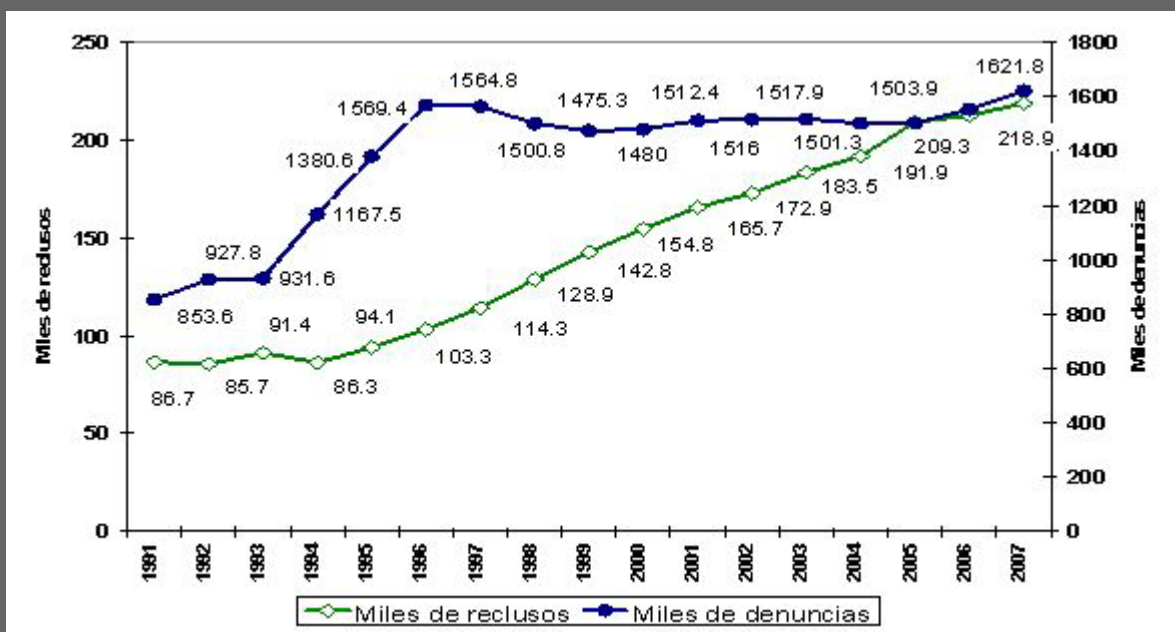
Hay rotación tanto en los policías de línea como en los directivos de las corporaciones (la antigüedad policial promedio en el entorno urbano es de dos años). Los incentivos deben de ser transformados, modificando el perfil policiaco y desarrollando un sistema de estímulos y sanciones que favorezcan la permanencia y la promoción para consolidar una carrera policial.

5. Conclusión

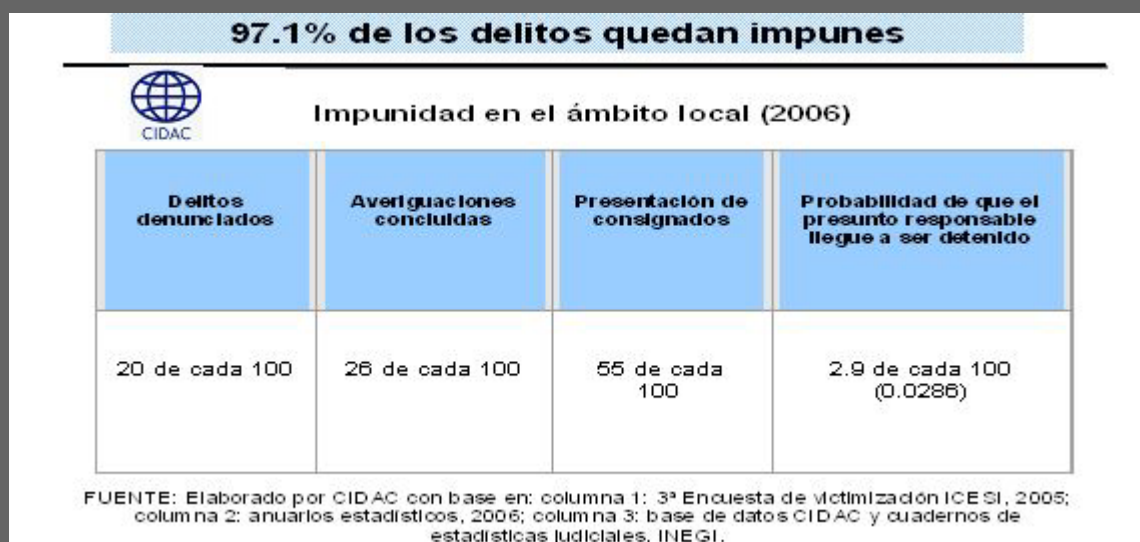
Son cuatro temas fundamentales para transformar y consolidar un sistema penal acorde a la vida de una sociedad democrática en busca del desarrollo con equidad. Las fortalezas predominan sobre las debilidades para lograr una profunda transformación de nuestras instituciones con vigencia del Estado de Derecho. Se requerirá de un intenso debate nacional, será un reto legal, un desafío en la preparación y gestión del cambio, implicará un amplio consenso social y político, y un salto ético, pero nos permitirá transitar exitosamente en una asignatura que no podemos seguir postergando.

Se duplican las personas en prisión mientras las denuncias se mantienen igual (además de que sólo se denuncia uno de cada cinco ilícitos)

¿Entonces a quiénes se está encarcelando?



¿De qué tamaño es la impunidad? Hoy en día la probabilidad de que el autor de un delito sea puesto a disposición de un juez es de 2.9% (sólo 20% de los delitos se reporta, 26% de las averiguaciones previas se concluye y se capturan o presentan ante los jueces al 55% de los probables responsables).



Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
 Jaime Balmes 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, C.p. 11510, México D.F.
 tel. (52-55) 59851010, Fax (52-55) 598510-30 Email: info@cidac.org