

EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO: RESULTADOS Y DESAFÍOS* **

JORGE NADER KURI***

Resumen

En este Artículo se analiza al Sistema de Seguridad Pública como un Derecho Humano cuyas funciones abarcan la prevención, investigación, persecución y juzgamiento de los delitos. Asimismo, se analiza la mejora, alineación y consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Abstract

In this article, the Public Security System is analyzed as a Human Right whose functions include the prevention, investigation, prosecution and prosecution of crimes. Likewise, the improvement, alignment and consolidation of the Accusatory Criminal Justice System is analyzed.

Palabras clave:

Seguridad Pública, Constitución, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sistema de Justicia Penal, Delito, Violencia.

Keywords:

Public Security, Constitution, National Public Security System, Criminal Justice System, Crime, Violence.

* Fecha de recepción: mayo, 2018. Aceptado para su publicación: junio, 2018.

** Trabajo de ingreso como Académico de Número a la *Academia Mexicana de Ciencias Penales*, 15 de enero de 2018.

*** Abogado por la Universidad La Salle (México); Maestro en Ciencias Penales por el INACIPE; Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Correo electrónico: jnaderk@hotmail.com

I. Introducción

Si tomamos en cuenta que la seguridad pública es definida desde la Constitución como una función estatal que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; que comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, *la investigación y la persecución de los delitos* y la reinserción social del sentenciado, y que para hacerla realidad existe, desde hace más de 20 años, un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNPP) que actúa a través de un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), podremos concluir que la eficacia y eficiencia del Sistema de Justicia Penal, responsable, precisamente, de *la investigación y persecución de los delitos*, depende en gran medida de los buenos oficios del SNPP y su Consejo Nacional puesto que estos han tenido desde siempre competencia en los temas estructurales del Sistema de Justicia Penal, independientemente del modelo procesal en vigencia y aún y cuando su operación diaria dependa de instituciones autónomas a los poderes ejecutivos, como son los poderes judiciales o las recientes fiscalías autónomas.

Ahora bien, según cifras oficiales del CNSP,¹ México vive la peor ola de violencia en su historia. La incidencia delictiva por la comisión de delitos de los fueros federal y común muestra un alza sostenida a niveles nunca antes vistos y nada sugiere que esa tendencia revertirá en los meses por venir. Con un promedio de 2087 homicidios dolosos mensuales, cifra histórica récord con respecto a la información disponible desde 1997, el año 2017 ha sido el más violento en los últimos 20 años; y en cuanto a lo que va de 2018 el horizonte dista de ser optimista.

Si bien es cierto que la incidencia delictiva no es responsabilidad directa ni exclusiva de la justicia penal, también lo es que, en lo tocante a ésta el panorama no es distinto: según el *Índice Global de Impunidad 2016*, realizado por la Universidad de las Américas Puebla ocho años después de la reforma constitucional en materia procesal penal y ya con el Código Nacional de Procedimientos Penales vigente en todo el país,² México ocupa el lugar 58 de 59 países con mayores niveles de impunidad, debido a la existencia de lo que el estudio denomina *impunidad generalizada en todas las entidades federativas*.

¹ <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>

² http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-global-de-impunidad-de-mexico-2016-via-udlap/

Luego entonces, si los datos duros muestran que a lo largo de la vida del CNSP,³ la incidencia delictiva ha incrementado hasta niveles históricos nunca antes vistos y por su parte la justicia penal ha derivado en altos grados de impunidad, las preguntas obligadas, al menos las que nutren estas reflexiones, son: ¿El SNSP y su Consejo Nacional han cumplido sus finalidades? ¿Cuáles son sus resultados? ¿Cuáles sus desafíos?

En suma, parafraseando la cita atribuida a Albert Einstein sobre la locura,⁴ ¿qué debemos hacer diferente para lograr diferentes resultados?

II. La Seguridad Pública en un Sistema Nacional

El concepto de Seguridad Pública irrumpió en nuestro orden jurídico nacional en 1994 a propósito de la reforma Constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 31 de diciembre de ese año, por virtud de la que se agregaron dos párrafos al Artículo 21, en los términos siguientes:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es destacable que la función de seguridad pública haya sido incluida en el Libro Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedicado a las entonces denominadas *garantías individuales*, hoy *Derechos Humanos*, pues con ello el Poder Revisor indicó que se trataba de un derecho fundamental *erga omnes* que obligaba a toda autoridad a actuar en sus términos.

³ Creado en la hoy abrogada *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.

⁴ "Locura es hacer lo mismo una y otra vez esperando obtener resultados diferentes. Aunque esta cita se atribuye frecuentemente a Einstein, no existen pruebas de que sea suya. También se ha atribuido por error a Mark Twain y a Benjamín Franklin. Una posible fuente es la escritora Rita Mae Brown, en su novela *Sudden Death* [Muerte súbita] de 1983, pero puede que ya existiese antes." https://elpais.com/elpais/2015/04/06/ciencia/1428317033_405833.html

Aunque el régimen transitorio del respectivo decreto de reformas constitucionales omitió establecer alguna temporalidad para la emisión de la ley reglamentaria del Artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública, ciertamente se trataba de un deber legislativo que fue cumplido un año después, en 1995, merced a la hoy extinta *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la cual tuvo por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el entonces Distrito Federal y los Municipios, para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como para crear y regular a su órgano materializante, el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Cabe subrayar que ya desde entonces se entendió que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y la inserción social del denominado entonces menor infractor.

Así entonces, la seguridad pública ha sido siempre un conjunto de acciones que no se agotan en lo meramente policial, sino que abarcan el fenómeno criminal en su amplitud: prevención, investigación, persecución, sanción y reinserción social, y así quedó subrayado en las reformas de 2008⁵ y 2016⁶ al Artículo 21 constitucional, específicamente su primer párrafo, por virtud de las cuales, en materia de seguridad pública, se estableció que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008 (Reforma penal).

⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2016 (Reforma política de la Ciudad de México).

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Es notable que la reforma constitucional de 2008 haya introducido en el texto del Artículo 21 Constitucional que habría un Sistema Nacional de Seguridad Pública conformado por las instituciones de seguridad pública, el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno. De esa forma, el SNSP no sólo conservó existencia constitucional, sino que se erigió como una garantía individual, un derecho humano, con un nuevo entendimiento; tanto así que el Artículo Séptimo Transitorio de esa reforma constitucional estableció que el Congreso de la Unión expediría la legislación secundaria sobre el SNSP y que las entidades federativas harían lo propio, lo cual así ocurrió, en el ámbito federal, al año siguiente, con la expedición de la vigente *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*,⁷ la cual es reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del SNSP, así como también establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, en esta materia, y de cuyo texto se desprende, entre otras cosas, que:

- a) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención

⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 2009.

especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de la Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- b) La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como de las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley, a saber:
 - i. Son instituciones de seguridad pública las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal.
 - ii. Son instituciones de procuración de justicia las instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales, policías de investigación y demás auxiliares de aquél.
 - iii. Son instituciones policiales los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares.
- c) El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por: el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, los Consejos Locales e Instancias Regionales, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Sin formar parte del Sistema, participarán representantes de organizaciones no gubernamentales y, asimismo, el Poder Judicial de la Federación y los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas contribuirán con las instancias que integran el Sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

La seguridad pública es una cuestión de la que también se ha ocupado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía jurisprudencial y que ha sido impactada recientemente por la Ley de Seguridad Interior.⁸ Desde el punto de vista jurisprudencial, la seguridad pública:

- a) Constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión;⁹ y
- b) Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública aún en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo hagan a solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su Artículo 133.¹⁰

En lo que corresponde a la recientemente promulgada *Ley de Seguridad Interior*, ésta incorpora un nuevo concepto normativo: el de seguridad interior, que define como “la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”, misma que “comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los Derechos Humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de esa Ley”.

De esa forma, el orden jurídico nacional distingue entre seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, y si bien sus límites y ámbitos correlativos de competencia son difíciles de determinar, en todo caso, la seguridad pública, como derecho humano que es, se distingue de las otras dos en que atiende a la salvaguarda de las personas, de los

⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 2017.

⁹ Novena Época, registro 167365, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Tesis P. IX/2009, página 1296.

¹⁰ Novena Época, registro 192082, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis P./J. 36/2000, página 552.

gobernados, con respecto a la comisión de delitos, a tal punto de que, según la nueva legislación, en ningún caso las acciones de *seguridad interior* que lleven a cabo las fuerzas armadas se considerarán o tendrán la condición de *seguridad pública*.

En conclusión, el derecho humano a la seguridad pública se desarrolla en un Sistema que abarca las funciones públicas para la prevención, investigación, persecución y juzgamiento de los delitos, así como para la ejecución de penas y medidas de seguridad, en el que materias como la incidencia delictiva, los índices de impunidad y la operación eficiente y eficaz del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, se encuentran incluidas en su ámbito de responsabilidad conjuntamente con las instituciones directamente operadoras.

III. El Consejo Nacional de Seguridad Pública

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública crea un Consejo Nacional de Seguridad Pública como la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad pública. Se encuentra integrado por el Presidente de la República, quien lo preside; los secretarios de gobernación, Defensa Nacional y de Marina; el Procurador General de la República, los gobernadores de los estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema. Participa como invitado permanente el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se podrá invitar, a título honorífico, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública.

Entre las atribuciones del CNSP destacan:

- a) Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.
- b) Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública.
- c) Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan.

- d) Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas.
- e) Formular propuestas para los programas nacionales de seguridad pública, de procuración de justicia y de prevención del delito en los términos de la ley de la materia.
- f) Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados.
- g) Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre seguridad pública generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno.
- h) Establecer medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales.
- i) Recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de seguridad pública, previa opinión justificada del secretariado ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley de la materia.
- j) Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- k) Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública cuenta con un secretariado ejecutivo, entendido como el órgano operativo del Sistema con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, y cuyo Titular tiene las funciones siguientes:

- a) Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de su Presidente.
- b) Compilar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que deriven, y expedir constancia de los mismos.
- c) Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema.
- d) Proponer al Consejo las políticas, lineamientos, protocolos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública.

- e) Verificar que los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por las conferencias nacionales cumplan con los lineamientos y acuerdos generales que dicte el Consejo.
- f) Presentar al Consejo los informes de las conferencias nacionales para el seguimiento de los acuerdos y resoluciones que se adopten en las mismas, y
- g) Elaborar y someter a consideración del Consejo, opinión fundada y razonada por la que se recomiende la remoción de los titulares de las instituciones de seguridad pública.
- h) Dirigir los centros nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación, a saber:
 - i. El *Centro Nacional de Información* es el responsable de la operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública;
 - ii. El *Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana* tiene entre sus principales atribuciones la de proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tienen el carácter de permanentes y estratégicas;
 - iii. El *Centro Nacional de Certificación y Acreditación* es el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza atento a lo dispuesto en la ley de la materia, por lo tanto, le corresponde verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la federación, Estados y Ciudad de México, realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública.

Además de las funciones que establece la ley, el secretariado ejecutivo tiene hoy la encomienda de fungir como enlace operativo del Poder Ejecutivo e integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal, por mandato del CNSP, a partir del 15 de octubre de 2016.

También participan las conferencias nacionales de Procuración de Justicia, de secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal, las cuales, sin formar parte del CNSP, ejecutan mecanismos de coordinación encaminados a la formulación y concreción de políticas, programas y acciones necesarias para el cumpli-

miento de sus funciones y que, asimismo, deben dar cumplimiento a las resoluciones que adopte el CNSP.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia está integrada por los titulares de las instituciones de procuración de justicia de la Federación, de la Ciudad de México y de los estados y es presidida por el Procurador General de la República. El Fiscal General de Justicia Militar participa como invitado permanente y además pueden intervenir en sus sesiones personas e instituciones especialistas por razón de los asuntos a tratar. Cuenta con un Secretario Técnico nombrado y removido por el Presidente de dicho órgano colegiado.

De conformidad con sus Estatutos, entre sus funciones principales se encuentran:

- a) Formular políticas generales de procuración de justicia, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar las acciones en la materia.
- b) Promover la coordinación y colaboración entre las instituciones de procuración de justicia y las instituciones policiales.
- c) Formular propuestas para la integración del Programa Nacional de Procuración de Justicia y demás instrumentos programáticos relacionados con el ámbito de su competencia, así como darles seguimiento.
- d) Elaborar propuestas de reformas legislativas y ordenamientos administrativos en materia de procuración de justicia.
- e) Emitir bases y reglas para la investigación conjunta de los delitos, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables, así como para la realización de operativos de investigación conjuntos.
- f) Fijar criterios uniformes para la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de agentes del Ministerio Público y peritos, y
- g) Promover mecanismos de coordinación, en materia de investigación de delitos con la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.

Por su parte, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública está integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación y las entidades federativas. Es presidida por el Secretario de Gobernación, quien se podrá auxiliar del Comisionado Nacional de Seguridad, quien además tiene el carácter de invitado permanente. Podrá invitar a personas e instituciones por razón de

los asuntos a tratar. Cuenta con un Secretario Técnico que es nombrado y removido por el Presidente de ella y, además, podrán participar en la Conferencia los titulares de las dependencias u órganos en que se integren los cuerpos de policía de los municipios, Entre sus funciones se encuentran:

- a) Impulsar la coordinación de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública.
- b) Emitir las bases y reglas generales para la realización de operativos conjuntos de carácter preventivo, entre las dependencias encargadas de la seguridad pública federal, local y municipal.
- c) Procurar que en las instituciones policiales se aplique homogénea y permanentemente, el protocolo de certificación correspondiente, aprobado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.
- d) Definir criterios homogéneos para la recopilación, sistematización y manejo de información por parte de las instituciones policiales y promover su aplicación; y
- e) Proponer mecanismos de coordinación, en materia de investigación de delitos, a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario se integra por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y la Ciudad de México y es presidida por quien designe el titular de la Secretaría de Gobernación. Cuenta con un Secretario Técnico que es nombrado y removido por su Presidente.

Entre sus funciones se encuentran:

- a) Impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional.
- b) Proponer políticas, programas y acciones en materia de reinserción social.
- c) Promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en las bases de datos criminalísticos y de personal; y
- d) Formular los lineamientos para que la federación y las entidades federativas cumplan, en el ámbito de sus competencias, con la obligación de adquirir, instalar y mantener en operación equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de voz, datos o imagen en el perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación.

Finalmente, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal está integrada por los presidentes municipales y titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México, que participarán de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Dos presidentes municipales, de cada estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y
- II. Dos titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México, nombrados por el Consejo Local de Seguridad Pública.

Dicha instancia de coordinación cuenta con un Presidente, que es designado de entre sus miembros por el Pleno de la misma, así como con un Secretario Técnico que es nombrado y removido por su Presidente.

Entre sus funciones se encuentran:

- a) Proponer y aplicar políticas y programas de cooperación municipal en materia de seguridad pública;
- b) Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal; y
- c) Proponer políticas públicas en materia de seguridad pública.

Respecto a los consejos locales y las instancias regionales de coordinación, cabe precisar que se organizarán, de modo que permita el cumplimiento de sus fines, tomando como base la estructura e integración del CNSP.

En cada Entidad Federativa, los consejos locales son los encargados de la coordinación, planeación e implementación del Sistema en los respectivos ámbitos de gobierno. Asimismo, son los responsables de dar seguimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas emitidos por el CNSP, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Además, se integran por las instituciones de seguridad pública de la entidad de que se trate y de la Federación.

Por otro lado, cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente, en las que participarán las instituciones de seguridad pública correspondientes.

De conformidad con lo antes expuesto, se puede advertir que, si un Sistema es un todo, esto es, un conjunto de elementos entrelazados y que funcionan de manera armónica y lógica para alcanzar un objetivo, enton-

ces, el SNSP debe de comprender una vinculación funcional entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, en un escenario de coordinación, que no de subordinación, así como con diversos sectores de la sociedad, respecto de acciones, políticas públicas e indicadores en materias de prevención, investigación, persecución y juzgamiento de los delitos; ejecución de penas y medidas de seguridad, así como de reinserción social, de acuerdo con un marco normativo y capacidades instaladas, que organizadas colegiadamente y con la delimitación de competencias, orienten sus esfuerzos para alcanzar los fines de la Seguridad Pública en su máxima expresión.

De esta forma, si bien el CNSP como instancia superior de coordinación del Sistema Nacional no es el responsable en sí de enfrentar y reducir los índices delictivos y realizar la justicia penal, en definitiva sí que adquiere una participación relevante constitucionalmente mandatada, para que se logren los propósitos de la seguridad pública en su amplia concepción.

IV. El Consejo Nacional de Seguridad Pública en la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

El CNSP se mantuvo al margen de la implementación del Sistema de Justicia Penal entre 2008 y 2012. Su primera actividad en esa materia fue el 2 de agosto de 2012 y consistió en recibir y tomar conocimiento del informe presentado por el entonces Secretario Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

Ese informe dio cuenta de que, durante 2010 y 2011, la SETEC había otorgado subsidios federales a las entidades federativas por poco más de 773 millones de pesos y que el desafío más importante que enfrentaba la implementación radicaba en obtener y canalizar los recursos financieros suficientes para cubrir las necesidades de la Federación y las entidades federativas a futuro en planeación, desarrollo normativo, infraestructura y equipamiento, tecnología, capacitación, reorganización y difusión.

En esa ocasión, el CNSP, mediante el Acuerdo A/05XXXII/12, se concretó a instruir a su Secretariado Ejecutivo para que, en coordinación con la SETEC, se impulsaran acciones para la adecuada implementación del Sistema de Justicia Penal.

Dos años después, el 18 de septiembre de 2014, a solicitud de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el CNSP autorizó que la implementación del Sistema de Justicia Penal fuera considerada una prioridad nacional y, por tanto, que el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del entonces Distrito Federal (FASP) —creado para cuestiones propiamente policiales— pudiera servir también para el pago de proyectos idóneos para la implementación del Sistema de Justicia Penal. Fue así que, entre 2014 y 2016, el CNSP apoyó en la implementación del sistema acusatorio mediante el otorgamiento de fondos.

Además, a solicitud de la SETEC, de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, el CNSP trabajó en la elaboración y posterior aprobación del *Programa Integral de Capacitación en el Sistema de Justicia Acusatorio para Instituciones de Procuración de Justicia*,¹¹ así como en los protocolos de observancia nacional siguientes:

- a) Protocolo Nacional de Primer Respondiente,¹² con los anexos de Informe Policial Homologado, Cartilla de Derechos y Mapa del Procedimiento, el cual tiene por objeto establecer las actuaciones que deberá ejecutar el Primer Respondiente al momento en que tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, la detención de las personas que participaron en el mismo, la preservación del lugar de los hechos, el registro de sus actuaciones, la puesta a disposición de objetos y personas ante el Ministerio Público.
- b) Protocolo Nacional de Seguridad en Salas,¹³ el cual tiene por objeto establecer los principios que regirán las actuaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, que lleven a cabo la actividad de custodia del imputado y seguridad en salas, de una manera homogénea y eficaz, como una parte importante en el proceso que el nuevo sistema señala.
- c) Protocolo Homologado de Investigación de Desaparición Forzada,¹⁴ cuyo objetivo general es definir los principios y procedimientos generales de actuación homologada y obligatoria para agentes del Ministerio Público, personal de servicios periciales y policías, respon-

¹¹ Aprobado el 11 de junio de 2014 por las conferencias nacionales de Procuración de Justicia y de Secretarios de Seguridad Pública. Ver <https://www.gob.mx/segob/prensa/primer-encuentro-de-conferencias-nacionales-de-procuracion-de-justicia-y-de-secretarios-de-seguridad-publica>

¹² Trigésima Octava Sesión del CNSP, 21 de agosto de 2015, DOF del 5 de octubre de 2015.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ *Ídem*.

sables de la investigación del delito de desaparición forzada, para una búsqueda e investigaciones eficaces que permitan localizar a las víctimas, sancionar a los responsables y garantizar la no repetición de hechos similares.

- d) Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura,¹⁵ mismo que define los principios y procedimientos generales de actuación homologada y obligatoria para agentes del Ministerio Público, personal de servicios periciales y policías, responsables de la investigación del delito de tortura, en apego a los estándares internacionales de Derechos Humanos.
- e) Protocolo Nacional de Traslados,¹⁶ el cual tiene el objetivo general de dotar de un instrumento en el que se homologuen los lineamientos de su actuación y coordinación a las autoridades que realicen el traslado de personas, de conformidad a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en los que México es parte, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- f) Protocolo de Coordinación para la Evaluación de Riesgos en relación con los Mecanismos de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos,¹⁷ el cual tiene como objetivo establecer los procesos, procedimientos y las acciones de articulación y coordinación a desarrollar entre el Mecanismo Federal y las Unidades Estatales de Protección o Mecanismos Estatales para la implementación de medidas de prevención y de protección que permitan garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de personas defensoras de Derechos Humanos y periodistas; y
- g) Protocolo de Actuación Ministerial para casos de Justicia Penal para Adolescentes,¹⁸ mismo que establece una guía metodológica que ayuda a los agentes del Ministerio Público, policías, peritos y analistas especializados en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes a realizar sus funciones bajo criterios de operación y actuación en la investigación de hechos señalados como delitos cometidos por adolescentes de manera científica y técnica, para una procuración de justicia transparente, eficaz y eficiente en un marco de respeto de los Derechos Humanos.

A pesar de lo anterior y vistos sus resultados, en realidad, el CNSP participó tardía y limitadamente en la implementación del Sistema de Jus-

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ Cuadragésima Segunda Sesión del CNSP, 30 de agosto de 2017, DOF del 4 de octubre de 2017.

¹⁸ *Ídem.*

ticia Penal Acusatorio pues a lo largo de los 8 años del proceso implementador sus acciones se redujeron al otorgamiento parcial de subsidios y a la emisión de algunos protocolos cuya efectiva aplicación se desconoce ante la inexistencia de indicadores de eficacia, así como de acciones de seguimiento y evaluación, todo lo cual ha tenido un impacto negativo en numerosos sentidos, pero al menos sobre la responsabilidad que tiene la policía de convertirse en el detonador de las investigaciones.

V. El Consejo Nacional de Seguridad Pública en la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

En junio de 2016, a ocho años de publicada la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, concluyó el proceso de implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio a nivel nacional. Ello implicó importantes esfuerzos de las instituciones involucradas y se caracterizó por una dinámica de prueba y error, que en muchos casos tuvo éxito, pero que, a su vez, estuvo representada por acciones aisladas con poco o ningún impacto en la operación del sistema de justicia.

Durante este proceso, se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal que, a través de una Secretaría Técnica, coadyuvó y apoyó a las autoridades federales y locales y funcionó entre 2009 y 2016.

Concluido el plazo para la implementación del Sistema Penal Acusatorio, el 20 de junio de 2016 se suscribió el *Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal*, en el que se pactó la extinción del Consejo de Coordinación y la necesidad de dar continuidad a las tareas aunque ahora para la consolidación del sistema de justicia penal, a través de una instancia que fungiera como enlace operativo y como integrante de la instancia tripartita encargada de coordinarla.

En virtud de lo anterior, el 30 de agosto de 2016 el CNSP, en su Cuadragésima Sesión, aprobó el Acuerdo 04/XL/16 para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública fuera el enlace operativo, integrante de la instancia tripartita coordinadora del Sistema de Justicia Penal y a su vez representante del Poder Ejecutivo Federal ante el órgano responsable de la coordinación de la consolidación del sistema.

Posteriormente, el 15 de octubre de 2016, el Secretariado Ejecutivo se convirtió formalmente en la instancia encargada de dar seguimiento a la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Para contribuir al propósito de la consolidación del Sistema de Justicia, el CNSP destinaron 18,705 millones de pesos, lo que representa 89.2% de los más de 20,980 millones de pesos programados durante los ocho años de su implementación. Dichos recursos fueron destinados a capacitar operadores, desarrollar la infraestructura y adquirir el equipamiento necesario, emprender campañas de difusión y hacer los ajustes normativos en las entidades federativas. Para 2017, el monto de recursos federales para impulsar el Sistema de Justicia Penal ascendió a más de 1,000 millones de pesos.¹⁹

En el informe de acciones titulado *Consolidación del Sistema de Justicia Penal* (Octubre 2016-Junio 2017), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública asegura que el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en 2017 es sustancialmente mejor que el que se tenía en 2008. No obstante, parafraseo, señala que no ha terminado de madurar... requiere esfuerzos permanentes para su consolidación y fortalecimiento... por lo que se trabaja en 10 acciones focalizadas, determinadas por la secretaría ejecutiva, aún pendientes de concluir... a saber:

1. Simplificar el Informe Policial Homologado.
2. Impulsar los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y las Unidades de Atención Temprana.
3. Impulsar las Unidades Estatales de Policía Procesal.
4. Profesionalizar y actualizar a policías, peritos, ministerios públicos y personal del sistema penitenciario.
5. Fortalecer la figura de los Asesores Jurídicos de Víctimas.
6. Fortalecer a las Unidades de Medidas Cautelares.
7. Racionalizar recursos humanos y financieros conforme a los modelos de gestión.
8. Diseñar e implementar indicadores que evalúen la operación del Sistema.

¹⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Informe de Acciones, Octubre 2016-Junio 2017*, México 2017, pp. 6-7.

9. Avanzar en la implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; y
10. Impulsar un Modelo Nacional Homologado de Justicia Terapéutica en la ejecución de sanciones penales.

Se trata de acciones que no deben seguir pendientes o en vías de concreción, cuya adopción requiere esfuerzos interinstitucionales y el entramado normativo que garantice su obligatoriedad. De nada servirá que sigan emitiéndose acuerdos por el CNSP si estos siguen sin ser vinculantes y por tanto sin un seguimiento efectivo.

Conclusiones

Como ya se argumentó, el Sistema Nacional de Seguridad Pública incluye al Sistema de Justicia Penal, aún y cuando éste se componga por operadores autónomos a los poderes ejecutivos.

Desde la publicación del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública y justicia penal, el 18 de junio de 2008, hasta la total entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el territorio nacional, en todos los delitos y fueros, ocurrida el 18 de junio de 2016, el camino fue largo, áspero, aunque, al final, se logró la implementación total, si bien queda aún mucho trecho por recorrer y diversos aspectos normativos y de gestión que ajustar.

En ese proceso de implementación, el CNSP intervino tardíamente y sus resultados son exiguos; se concretan al otorgamiento de subsidios parciales y a la emisión de algunos protocolos de actuación cuya debida aplicación se desconoce ante la falta de indicadores de seguimiento y evaluación.

Toca ahora lograr la consolidación del Sistema de Justicia Acusatorio, lo cual requiere que éste sea visto en su integridad y a partir de sus operadores sustantivos: fiscales, policías, peritos, jueces, defensores, asesores jurídicos y demás auxiliares y que las acciones de medición sean guiadas por una lógica de coordinación interinstitucional y gasto eficiente de los recursos públicos, de modo que sea posible la verificación de resultados y el establecimiento de las medidas de control y mejora.

En el proceso de consolidación del Sistema de Justicia Acusatorio, el CNSP tiene responsabilidades que cumplir, a través de algunas acciones que podrían nutrir su agenda en lo inmediato como las siguientes:

- a) Diseñar un Protocolo Nacional de Investigación que responda a los requerimientos de las instituciones de procuración de justicia en el país;
- b) Diseñar modelos homologados de las unidades de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso, así como sus protocolos de actuación y los indicadores de seguimiento y evaluación;
- c) Priorizar recursos financieros para la adquisición de material e insumos necesarios para la preservación de las áreas y el aseguramiento de los indicios, entre otras actividades propias del primer respondiente;
- d) Establecer el Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Registro Nacional de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso; y el Registro Nacional de Procedimiento Abreviado; y
- e) Lo más importante, diseñar los indicadores apropiados sobre la operación del Sistema de Justicia Penal, de modo que se cuente con la información necesaria que permita dar seguimiento y evaluar resultados.

Qué deseable sería también emprender una reforma constitucional que alinee los sistemas de seguridad pública y de justicia penal para que el Sistema de Justicia Penal, incluyendo los poderes judiciales, de modo que las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que en ningún caso serán de carácter sustantivo u operativo, sean vinculantes; así como para que el Sistema Educativo Nacional quede comprendido en el SNSP en forma tal que la prevención del delito incluya también elementos de educación cívica y de respeto a la legalidad.

Es evidente que se requiere continuar en el proceso de mejora y operación del sistema de justicia para lograr un modelo de administración de justicia eficaz y eficiente, en el que prevalezca la legalidad y el respeto a los Derechos Humanos. Allí el desafío para quienes nos dedicamos a las ciencias penales, así como el compromiso de nuestra querida *Academia Mexicana de Ciencias Penales*, para bien de México.