

LIC. MARCELO EBRARD CASAUBÓN
Secretaría de Seguridad Pública del DF
Titular

P r e s e n t e

México, D.F., a 11 de marzo de 2003.

Estimado Secretario Ebrard:

Es grato dirigirme a Ud. con el propósito de plantear algunas observaciones sobre la iniciativa de Ley Orgánica de la Secretaria de Seguridad Pública, dictaminada por la Comisión de Administración Pública Local, el 26 de diciembre de 2002.

Escribo en nombre del *Lawyers Committee for Human Rights*, una ONG con sede en Nueva York, cuyo enfoque principal ha sido sobre sistemas de procuración y administración de justicia y de seguridad pública, con el fin de garantizar que las normas, actores e instituciones defiendan y protejan los derechos fundamentales de toda persona, sea víctima, testigo, ciudadano o incluso presunto responsable. Durante los últimos años hemos llevado al cabo investigaciones sobre el proceso penal y aspectos del trabajo policial en México, y nos hemos dedicado a ofrecer propuestas tanto a autoridades como a organismos de la sociedad civil.

Dada la dificultad de encontrar las normas adecuadas para establecer una eficiente administración y control de la Secretaria de Seguridad Pública del DF, parece muy apropiado legislar sobre la arquitectura de ésta. Dentro de este ámbito, nuestra perspectiva sostiene que es una prioridad facultar a las autoridades competentes para crear mecanismos que permitan la evaluación y análisis tanto del desempeño de los elementos y supervisores, como de los sistemas mismos, así como de investigar, y sancionar las malas conductas cuando sea necesario. Durante el proceso de la iniciativa ante la Comisión he conversado con algunos diputados y sus asesores, así como con algunos funcionarios del gobierno del Distrito Federal, planteando esta idea y algunas sugerencias para implantarla.

Board of Directors

Chair, William D. Zabel
President, Tom A. Bernstein

M. Bernard Aidinoff
Raymond M. Brown
Lynda Clarizio
Craig Cogut
Mitchell F. Dolin

Donald Francis Donovan
A. Whitney Ellsworth
Kenneth R. Feinberg
Leslie Gimbel
R. Scott Greathead

Louis Henkin
Robert D. Joffe
Lewis B. Kaden
Kerry Kennedy Cuomo
Harold Hongju Koh

Philip A. Lacovara
Jo Backer Laird
Li Lu
R. Todd Lang
Barbara A. Schatz

Steven R. Shapiro
George Vradenburg III
Sigourney Weaver

Executive Director, Michael Posner

National Council Chair, Talbot D'Alemberte

Washington, D.C. Council Chair, Daryl Libow

Algunas de nuestras observaciones se encuentran reflejadas en el dictamen. No obstante, quisiera profundizar en algunos puntos incluidos en dicho dictamen y abordar algunos otros, antes del voto pleno.

Entiendo que la iniciativa ha dado lugar a mucha preocupación y debate en cuanto a la competencia de la Asamblea para legislar sobre esta materia. No pretendo opinar sobre dicho tema, de modo que estas observaciones abarcan algunos asuntos que corresponden a los temas antes mencionados.

Atribuciones estratégicas de la Unidad de Asuntos Internos. En la experiencia de varios países, uno de los retos más difíciles para cualquier cuerpo policial es desarrollar mecanismos y tratamientos adecuados (y distintos) para diversas especies de mala conducta. Por ejemplo, se ha visto la necesidad de desagregar las conductas menos severas que forman parte de un problema disciplinario cotidiano, de asuntos que requieren un enfoque especial en cuanto al manejo de información, medidas de investigación, etc. Existen varias estrategias para clasificar, segregar y canalizar en distintas vías los diversos asuntos.

Respecto del papel de la unidad de Asuntos Internos el dictamen anticipa tanto casos graves (investigación de delitos) como casos de rutina (como inspecciones), además de otras tareas como la revisión de incidentes del uso de armas de fuego (lo cual puede implicar una conducta seriamente irregular, aunque no necesariamente), es decir, asuntos cotidianos combinados con asuntos extraordinarios. La observación en este sentido sería facultar al Secretario para crear otras unidades que se encarguen de algunos de estos aspectos con el fin de lograr la separación administrativa necesaria para evitar la filtración de datos, u otras formas de posible corrupción de las investigaciones especiales. En sentido similar, parece muy saludable la inclusión del **inciso c), fracción II del artículo 14**, que habla de la "[i]nvestigación de todo evento que involucre a uno o varios elementos de la Policía, y en el cual se hubiere dado disparo de arma de fuego, lesiones o muerte...", pero puede resultar un mejor esquema el que otra unidad lleve a cabo la revisión de incidentes con armas de fuego, mientras que Asuntos Internos hace otras tareas. (El artículo 19 otorga al Secretario la facultad de crear otros órganos de control, pero mientras estas facultades estén explícitamente asignadas a Asuntos Internos, será difícil aplicar lo dispuesto en dicho artículo.)

Profesionalización de la Unidad de Asuntos Internos. En cuanto al personal que se integraría a dicha unidad, el **artículo 13** deja claro que "los integrantes de la unidad [de Asuntos Internos] no formarán parte de la carrera policial...". Parece muy comprensible la probable motivación detrás de esta disposición, es decir, el

deseo de evitar que dichos integrantes sean corrompidos por sus colegas si formaran parte del mismo cuerpo. No obstante, la duda que surge es, ¿a qué carrera pertenecerán para asegurarse de que son gente de calidad, con seguridad profesional y las otras condiciones para permitir que hagan su trabajo incentivados para la excelencia y sin miedo de represalias en el ámbito profesional? El *Lawyers Committee* cree que la experiencia muestra la necesidad facultar al Secretario o a alguna otra entidad para crear mecanismos para incentivar, normalizar y profesionalizar a quienes trabajan en áreas tan sensibles como las comprendidas dentro de la *accountability*.

El *Lawyers Committee* está en el proceso de una revisión comparativa de modelos de unidades de Asuntos Internos, la cual está produciendo interesante información y análisis. Si fuera útil para Ud. o sus colegas, podríamos ofrecer algunas ideas basadas en esta investigación.

Investigación de irregularidades dentro de la Unidad de Asuntos Internos.

Parece que el dictamen no faculta la creación de una entidad especial (o *ad hoc*) de investigación cuando hay indicios de una conducta irregular por parte de integrantes de la unidad de Asuntos Internos. El artículo 19 dice que se dispondrá de otros órganos que entre otras cosas pueden aplicar las normas disciplinarias, pero no queda claro si esto implica que dichos órganos tendrán las facultades necesarias (por ejemplo, fe pública, etc.) para llevar a cabo investigaciones contundentes, cuando sea necesario evitar que la misma unidad de Asuntos Internos lo haga.

Competencias explícitas del Consejo de Honor y Justicia. Aunque actualmente existe el Consejo de Honor y Justicia como un órgano administrativo para resolver quejas (muchas veces complementadas por la labor investigativa de la unidad de Asuntos Internos ahora vigente) el dictamen no hace mención de dicho Consejo, ni incluye una disposición explícita que indique cuándo y cómo éste procesará casos de conducta irregular a nivel interno. Dentro de los "Antecedentes" del dictamen, el **número vigésimo séptimo** observa que como el Consejo está establecido por el artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública, se puede concluir que Asuntos Internos no está destinado a sustituir sus funciones. En entrevistas con personal del Consejo mismo, ellos han hecho clara su postura de que las normas no son adecuadas para definir las conductas que se deben sancionar, ni para facultar al Consejo de manera suficiente. Tal vez sería prudente precisar en la ley algunas atribuciones del Consejo para que ellas estén facultadas expresamente, asegurando que sean suficientes para que funcione con buena autoridad y eficacia. De igual manera, si no está tratado en otras disposiciones de la ley, podría ser efectivo agregar disposiciones que aseguren que el Secretario

tenga el derecho y la obligación de promulgar reglas específicas que definan a nivel operativo las prácticas sancionadas y las que no lo están, con el fin de evitar que los elementos caigan en faltas por la ausencia de una norma explícita que les oriente sobre las prácticas o técnicas correctas.

Manejo y publicidad de la información de quejas y denuncias. Afortunadamente la **fracción III del artículo 14** faculta a la unidad de Asuntos Internos para mantener un sistema de registro y seguimiento sobre quejas y denuncias en contra de los elementos. Su inclusión en el dictamen es un avance significativo sobre la iniciativa original, y refleja una cuidadosa revisión por parte de la Comisión. Es clara la relevancia de la información sobre niveles de quejas en contra de cada elemento (independientemente de los resultados de cada una) como ingrediente de evaluación interna de su gestión y profesionalización. También la naturaleza y frecuencia de distintas quejas puede ayudar mucho en identificar las raíces de problemas en la formación, supervisión, etc. En suma, un sistema integral de evaluación, rendición de cuentas y administración requiere varios canales de información a los que se pueda acceder y utilizar para propósitos múltiples. Desde esta perspectiva, la norma legislativa no sólo debe facultar a los órganos de control interno para mantener bases de datos bien elaboradas, sino también para impulsar el flujo de esta información hacia otras partes de la institución al servicio de distintos fines.

Pero de acuerdo con la fracción III del artículo 14, el registro de que se habla debe ser de acceso restringido. La norma dictaminada no establece el requerimiento de proporcionar información al público, para que grupos o personas interesadas puedan juzgar por sí mismas sobre varios elementos del desempeño policial. Entre la información de clara importancia para público se encuentra toda la relacionada con conductas irregulares o inadecuadas. Hay incluso posibilidades de coadyuvar con la gerencia policial con información que permita que el público sepa, por ejemplo, en que delegación (u otra unidad) hay más (o menos) quejas levantadas en contra de los elementos, cosa que puede producir una especie de competencia virtuosa. En tanto que el artículo 66 requiere que el Secretario establezca mecanismos de evaluación del desempeño policial por parte de las diversas comunidades, sería ilógico negar a la comunidad información concreta que les permita sacar conclusiones bien fundadas. De cualquier forma, ventilar esa información forma parte de la creación de un modelo de policía democrática y transparente, congruente con el traslado de algunas responsabilidades de seguridad pública a comités delegacionales. En cuanto a las inquietudes sobre la necesidad de confidencialidad, se puede, si es jurídicamente necesario, eliminar de la

información ofrecida al público aquellos datos que revelen datos de identificación personal.

Se hace la misma sugerencia en cuanto el Consejo de Honor y Justicia, es decir, facultarlo para mantener un sistema de datos accesibles al público. Como el Consejo maneja información tanto sobre la resolución de quejas y denuncias, como del otorgamiento de premios, estos datos más procesados tal vez ofrecerían un panorama más fiel de la realidad. Incluso se puede pensar en la creación de un sistema global que reúna lo más importante de las bases de datos manejadas por las diversas unidades.

En el mismo sentido, es curioso que el dictamen no cree ninguna responsabilidad de la Secretaría de informar directamente a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sobre las quejas y su procesamiento. Si uno de los objetivos del presente proyecto es crear transparencia y control sobre elementos policiales, creemos que lógicamente implicaría un flujo de información hacia uno de los principales órganos sociales de escrutinio y control sobre la fuerza pública.

Si Ud. o sus colegas tuvieran interés en ello, la organización que represento está en condiciones de ofrecer propuestas específicas del lenguaje jurídico que conduciría a implementar algunas de estas propuestas dentro de la iniciativa de ley. Finalmente, si lo estima pertinente, quedo a su disposición para entrevistarme con Ud. y conversar con mayor detalle sobre estos temas. Reciba las seguridades de mi más alta consideración.

A t e n t a m e n t e,

**ROBERT O. VARENIK
DIRECTOR
PROGRAMA EN MÉXICO**